

Desarrollo económico y social de la República Dominicana

1990-2000

América Bastidas Castañeda



**DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA
1990-2000**

América Bastidas Castañeda

**DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA
1990-2000**

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO
Santo Domingo
2003

Bastidas Castañeda, América

Desarrollo económico y social de la República Dominicana,
1990 - 2000 / América Bastidas Castañeda. -- Santo Domingo :
Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2003
450p.

1. República Dominicana - Condiciones económicas 2. República
Dominicana - Condiciones sociales 3. República Dominicana -
Política económica 4. República Dominicana - Política social 5.
Mujeres - Condiciones sociales - República Dominicana I. Título

330.97293

B326d

CEP/INTEC

© 2003 Instituto Tecnológico de Santo Domingo - INTEC

ISBN 99934-25-49-4

Diseño de Portada y Collage fotográfico:
Andrés Lora Bastidas

Fotografías:
César Mieses Bobea
Mánuel Rodríguez Vidal

Composición y diagramación:
Departamento de Publicaciones Científicas - INTEC

Impreso por:
Editora Búho

Impreso en República Dominicana

Índice

Prólogo	15
Presentación	19

Primera Parte

Reformas Económicas y Desarrollo Económico Sustentable	23
---	-----------

Modelos de Desarrollo y Reformas Económicas en la República Dominicana	
Aproximación teórica	25
Contexto histórico	26
Bibliografía	43

Desarrollo Sustentable o Sostenible: Una Aproximación Teórica	
Marco conceptual	45
Concepto	46

Visión de los científicos de la naturaleza	50
Relación sociedad-naturaleza	51
Desarrollo desigual y naturaleza	57
Enfoque sistémico de la vida social	62
Bibliografía	64

Desarrollo Sustentable y Patrón de Crecimiento

Económico

Desarrollo sustentable en la República Dominicana	67
Patrón del crecimiento económico	69
Producción agropecuaria	75
Recurso forestal	78
Minería	79
Manufactura	80
Energía	81
Turismo	83
Zona franca industrial	84
Patrón del crecimiento social	86
Distribución del ingreso	86
Pobreza	86
Población y distribución espacial	88
Crecimiento poblacional	88
Migración	88
Urbanización	89
Vivienda	90
Educación	91
Salud pública e indicadores de salud	92
Estado nutricional y mortalidad	93
Saneamiento básico	93
Bibliografía	96

Gestión Ambiental en la República Dominicana

Situación socioeconómica 1989-1994	99
Política de ajuste y reforma económicas	101

Programa de ajuste y estabilización	101
Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)	102
Estructura del PIB por sectores	104
Deuda externa	105
Reformas estructurales	106
Distribución del ingreso y pobreza	108
Distribución del ingreso	108
La Pobreza en República Dominicana	109
Población y proceso de urbanización	112
Política comercial y recursos naturales	115
Política de ajuste estructural: subsidios y política comercial	116
Eliminación de subsidios	116
Apertura de mercados	119
El GATT y los recursos naturales	120
Diagnóstico sobre el uso de instrumentos para la gestión y la política ambiental	124
Políticas macroeconómicas y sectoriales que tienen impacto ambiental	125
Instrumentos de regulación	129
Limitaciones de la política ambiental	134
Herramientas adicionales para la toma de decisiones en la gestión ambiental	136
Propuesta	137
Bibliografía	138

Segunda Parte

Empleo, pobreza y políticas sociales	141
Diagnóstico de la Ocupación	143
Introducción	143
Análisis ocupacional	144
Lineamientos para una política de empleo	159

Bibliografía	171
Crédito, Empresa y Desarrollo Local	173
Organizaciones locales en los comités de crédito	173
Financiamiento	174
Política crediticia	175
Política crediticia alternativa	176
Papel de las organizaciones locales	177
Pobreza Rural	181
Características de la pobreza rural	181
Características de la pobreza	184
Crecimiento de la pobreza	189
Manifestación de la pobreza	191
Factores que explican la pobreza	204
Factores que explican la pobreza rural	210
Efectos de la pobreza rural	214
Destino de la migración	216
Conclusión	224
Bibliografía	224
Deuda Externa, Deuda Social y Política de Ajuste en República Dominicana	227
Entorno económico de República Dominicana: 1989-1993	229
Entorno social	235
Conclusión	242
Bibliografía	244

Tercera Parte

Modernización del Estado	247
--------------------------------	-----

Modernización del Estado Dominicano y Estrategia de Desarrollo	249
---	-----

Introducción	249
Funcionamiento económico y transparencia jurídica	251
Modernización del Estado y estrategia de desarrollo	254
Estrategia para la reforma	257
 Privatización: ¿Necesidad Nacional o Estrategia	
Internacional?	259
Introducción	259
Antecedentes de la polémica en el contexto nacional	260
Antecedentes de la polémica de alcance internacional	263
Condiciones de la privatización	265
¿Existe una alternativa?	274
Bibliografía	275
 Aranceles y Desarrollo Económico	
Introducción	277
Contexto histórico	278
Integración al Nuevo Orden Económico Mundial	280
Reforma arancelaria	284
Estrategia de desarrollo	288
Bibliografía	292

Cuarta Parte

Globalización y Desarrollo	293
 Puntos de Reflexión Acerca de la Globalización	295
 Globalización y Seguridad Alimentaria	301
Introducción	301
Globalización	302
Seguridad Alimentaria	310
 Globalización.....	315

Efectos sobre la Seguridad Alimentaria	
Nutricional	315
Aproximación teórica	315
Contexto histórico	317
Seguridad Humana y Desarrollo Integral	
en la Sociedad Dominicana	329
Introducción	329
Conclusión	337
El Empresariado y el Estado en la Formación	
del Área de Libre Comercio (ALCA)	339
La República Dominicana Frente a las Estrategias de	
Integración y Globalización	345
Estrategias de integración y desarrollo	346
Política internacional e integración	355
Un caso de integración	370
Integración y modelo de desarrollo	381
Sugerencias	389
Bibliografía	392
Siglas	395

Quinta Parte

Mujer y Desarrollo	397
--------------------------	-----

Modernidad: su Pertenencia como

Condición, Discurso y Mito	399
Contexto histórico del Feminismo	400
Acción y discurso del Feminismo	402
Lecciones de la práctica Feminista	413

Ciudadanía y Mujer	417
Ciudadanía e igualdad	417
La Feminización de la Noción del Desarrollo	427
Mujer y Derechos Humanos	433
Derechos económicos y sociales	433
Acerca de los derechos económicos y sociales	438
Recomendaciones para la concreción de los derechos económicos y sociales	445
Siglas	447

Prólogo

Es para nosotros un gran honor presentar esta colección de trabajos escritos por la Profesora América Bastidas Castañeda. Es la oportunidad de expresar nuestro profundo agradecimiento, acumulado desde muchos años atrás, desde que tuvimos el privilegio de encontrar en la persona de doña América a una profesora plenamente comprometida con la enseñanza de la ciencia económica y una fuente de constante motivación para la superación profesional.

En esta obra se presentan ensayos elaborados por la Profesora Bastidas durante la década de los años noventa, período particularmente interesante en el que surgieron nuevos paradigmas respecto a los objetivos de la política económica y al rol del Estado en la economía. En el plano económico, si bien se consolida el Consenso de Washington como paradigma que resalta el mercado en tanto mecanismo de asignación eficiente de los recursos, paralelamente también surge el concepto de desarrollo sustentable. Este último constituye una voz de alarma que advierte de los peligros potenciales

experimentados en la estructura de empleo del país al pasar de una economía agroexportadora a una exportadora de servicios. Con un mayor nivel de detalle, aborda cómo esta transición en el modelo exportador, conjuntamente con las políticas de ajuste, afectó los niveles de pobreza, particularmente en la zona rural.

El tercer bloque de ensayos reflexiona sobre las reformas económicas. En el primero, escrito en 1991, se llama fuertemente la atención sobre el rol que debía jugar la modernización del Estado dominicano y la reforma institucional, a fin de eliminar el clientelismo político y dotar de mayor transparencia y racionalidad la acción reguladora del Estado. La Profesora Bastidas valora de forma crítica los planteamientos asociados al Consenso de Washington sobre los excesos creados por las políticas proteccionistas y la desviación de los objetivos originales de las empresas públicas; al mismo tiempo, es cauta al analizar los riesgos de un proceso de apertura comercial que no estuviese acompañada de políticas a favor del desarrollo institucional y productivo y que no colocasen el desarrollo humano como elemento prioritario. Dentro de este conjunto de ensayos sobre modernización del Estado, se encuentra una reflexión relativa al rol de la participación social a través de las organizaciones locales como mecanismo que puede contribuir a facilitar la canalización de recursos necesarios para financiar proyectos de desarrollo regional.

El cuarto grupo de ensayos debate el significado del proceso de globalización y sus implicaciones sobre la seguridad alimentaria de los países, en particular de la República Dominicana. La Profesora Bastidas llama la atención sobre la relación paradójica entre globalización y seguridad alimentaria, en un mundo donde, por un lado, persisten los subsidios a la producción de alimentos en los países desarrollados y, por otro lado, existen arraigadas limitaciones al acceso a activos —tierra, crédito y tecnología— que impiden a la población rural de los países en desarrollo poder competir efectivamente en un mercado global. Aboga, entonces, por “una política de inversión para seguridad alimentaria cuyos criterios prioritarios de

evaluación sean empleo, ingreso y tecnología, que garanticen eficiencia y productividad sobre la base de la seguridad humana y el criterio de desarrollo sustentable”. Igualmente, la Profesora Bastidas analiza la importancia del proceso de integración de la República Dominicana en el plano multilateral y regional, como elemento importante de la estrategia para enfrentar los desafíos de la globalización.

En el último conjunto de ensayos, la Profesora Bastidas desborda el análisis puramente económico y procura entender las condicionantes que explican el proceso de lucha por los derechos de jure o de facto de la mujer durante el siglo XX, destacando el aporte de las ideas feministas a dicho proceso. A partir de la constatación de que la pobreza resulta extrema en el caso de las mujeres, la Profesora Bastidas aboga por la “feminización de la noción del desarrollo social”, como una forma de obtener el compromiso de todos y todas con los objetivos, planteamientos y soluciones de una agenda de desarrollo nacional.

Desde nuestro punto de vista, una de las riquezas de los ensayos aquí presentados es que, por haber sido escritos mayormente durante un período de introducción de cambios sustanciales en los objetivos de las políticas públicas en la República Dominicana, los mismos reflejan las preocupaciones planteadas por distintos sectores de la vida nacional en ese momento histórico. Ciertamente, algunas de las ideas expresadas por la Profesora Bastidas podrán resultar polémicas a la luz de las evidencias empíricas acumuladas en la segunda parte de los años noventa; no obstante, muchas otras mantienen una vigencia incuestionable y, a pesar del camino recorrido, permanecen como desafíos que deben ser enfrentados por la sociedad dominicana en su proceso por alcanzar el desarrollo integral de sus habitantes.

Magdalena Lizardo, PhD

Rolando Guzmán, PhD

Presentación

Los trabajos que hoy forman parte de este libro constituyen una selección de análisis y reflexión acerca del desarrollo económico y social de la República Dominicana, difundido en conferencias, ponencias o estudios realizados a propósito del debate de fin de siglo en el país.

La temática tratada sigue un hilo conductor alrededor de hechos y procesos económicos, políticos y sociales fundamentales, que preocuparon a la sociedad dominicana durante ese período de tiempo, y que mantiene hoy en día su vigencia.

La recopilación consta de cinco partes: Reformas Económicas y Desarrollo Económico Sustentable; Empleo, Pobreza y Políticas Sociales; Modernización del Estado; Globalización y Desarrollo; y, finalmente, Género y Desarrollo. Cada una de estas partes contiene a su vez diferentes trabajos referidos a cada temática.

La unidad del libro resulta no solamente de los tópicos tratados sino del enfoque de cada uno de los estudios, que, en general, se refleja en la aplicación sistemática de una metodología de exposición que,

con mayor o menor rigor, se cumple en cada uno de los estudios. La guía metodológica resume un esbozo teórico e histórico del tema abordado, y un análisis sobre la base de la información de la realidad dominicana.

Para la selección, se decidió dejar los trabajos tal como fueron elaborados originalmente, con la intención de enfatizar tanto la evolución de los acontecimientos históricos como la interpretación dada a los mismos en su momento. La selección agrupada de manera temática, y no cronológica, revela una preocupación crítica frente a los diversos aspectos de un proceso de cambio en un país que ha sido impactado por el conjunto de reformas. Desde este punto de vista, el libro tiene una doble validez: el registro histórico de los hechos y las ideas planteadas para el debate.

Si hoy tuviera que hacer análisis similares, probablemente la interpretación fuera distinta sobre determinados aspectos. Hoy tenemos el privilegio de la distancia para realizar una nueva lectura de los acontecimientos.

El libro presenta la trayectoria de cambio y consolidación del patrón de crecimiento económico en la década de los años noventa en el país. Este proceso fue de reformas y a la luz de los acontecimientos de avance, no solamente porque la economía se recuperó y creció sostenidamente, después de la crisis de fines de la década de los ochenta, que registró la mayor pobreza e inequidad social, sino porque ese crecimiento redundó en un mejoramiento general de la calidad de vida en el país.

A pesar de ese crecimiento, se insiste en poner atención a la vulnerabilidad del comportamiento de la economía frente a eventos exógenos, como a inadecuadas políticas económicas y sociales que preservan la desigualdad social, por la tendencia a la concentración del ingreso. La década cierra un ciclo de crecimiento económico junto a la dificultad por estrechar la brecha en la distribución del ingreso.

De ahí que se enfatice en la necesidad de una política económica, social y ambiental coherente que no solamente impulse el crecimiento, sino, sobre todo, que amortigüe las crisis económicas previsibles e impulse la ocupación y empleo de la población como la política social más acertada en la lucha contra la pobreza.

La década cierra un siglo de profundos cambios económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos e ideológicos en el ámbito mundial, que cobran vida y forma particular en el país.

De este tipo de reflexiones trata el libro que hoy pongo a circular, obviamente, de absoluta responsabilidad personal, por la particular manera de entender e interpretar el mundo que nos ha tocado vivir.

En el proceso de selección de los materiales, concité el aporte de dos jóvenes profesionales por su solidez y rigor, a quienes guardo una deuda profunda. En esta oportunidad, quiero dejar constancia de mi agradecimiento por su generosidad intelectual a esos reconocidos economistas del país, Magdalena Lizardo y Rolando Guzmán, quienes tuvieron la paciencia suficiente de leer *in extenso* el libro, sugerirme la organización del mismo y, sobre todo, estimularme para su publicación. Nuevamente, gracias por ello.

Naturalmente, tampoco tendríamos este libro sin la confianza depositada en nosotros por Altagracia López, Rectora del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, a quien le agradezco profundamente porque nos animó a presentarlo a la Comisión de Publicaciones del INTEC, a la que hago extensivos mis sentimientos de gratitud, especialmente a su Director, el señor Antonio Fernández.

América Bastidas Castañeda

Primera Parte

Reformas Económicas y Desarrollo Económico Sustentable

Modelos de Desarrollo y Reformas Económicas en la República Dominicana¹

“Hay que cantar —más bien contar— el inicio del mundo a golpe de mitos y recuerdos”.

Manuel Matos Moquete, *Matices Humanos*.

Aproximación teórica

No es posible hablar de desarrollo económico sin matices humanos; esto es: “desarrollo humano”, “desarrollo sustentable” o, más claramente, “desarrollo a escala humana”. Reseñar los modelos de desarrollo económico en la República Dominicana significa, entonces, trascender la descripción cuantitativa de las principales variables macroeconómicas.

Los modelos de desarrollo económico simplifican y generalizan las relaciones económicas más representativas en diferentes momentos

¹ Ponencia presentada en el Seminario “Desarrollo a Escala Humana: una teoría alternativa”, auspiciado por Humánisis, Programa de Estudios Multidisciplinarios del Desarrollo, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Santo Domingo, 9 de septiembre de 1992.

históricos; y engloban las características políticas, sociales y ambientales, sin olvidar el contexto internacional. Este enfoque, es necesariamente sistémico.

Contexto histórico

Para caracterizar el modelo de desarrollo de la República Dominicana en la década de los años noventa —que es el objetivo de este análisis—, es necesario delinear a grandes rasgos algunos acontecimientos históricos, como puntos de referencia que nos permitan la comparación.

Los acontecimientos políticos se adoptan como criterio de periodicidad, dada la relevancia de los mismos en la vida social y económica dominicana. Así, el siglo XX es visto antes, durante y después de Trujillo. Tres grandes momentos que marcaron a la sociedad dominicana en su conjunto.

A ese nivel de generalidad histórica, a la sociedad dominicana del siglo XX le correspondió el paso de una sociedad rural, basada en la producción agrícola de plantación y autoconsumo, caciquil, patriarcal y bucólica, hacia una sociedad urbana, basada en la producción industrial y de servicios, democrática, burguesa y modernista. Median, entre esos dos momentos, treinta y un años de transición, en los que la dictadura determinó el conjunto de la vida económica y social, y la relación política fue la característica más notable.

El primer período avanza hasta 1930; el segundo, de transición, va desde 1930 hasta 1961; y el tercer momento, desde 1961 hasta el presente. Por otro lado, si los hechos internos marcan los hitos, no es menos cierto que la influencia de los acontecimientos internacionales pautan los cambios, tales como la Primera y Segunda Guerra Mundial, el surgimiento del Campo Socialista en Europa y la Revolución Cubana en América que, entre otros eventos, se corresponden con los cambios internos ocurridos en la República Dominicana, a lo largo de la historia del siglo XX.

La entrada, en el siglo XX, de la República Dominicana en el concierto del mercado mundial capitalista estuvo vinculada con la estrategia de la política económica norteamericana en el Caribe. A comienzos de siglo, Estados Unidos se había apoderado de Puerto Rico; y la independencia de Cuba se había mediatizado al introducir en su Constitución la Enmienda Platt, que era una brecha para la intervención del Gobierno norteamericano en ese país, en el momento en que lo considerara conveniente.

En el caso de la República Dominicana, la Convención de 1907 es el punto de partida para establecer relaciones comerciales capitalistas, a través del control directo de las Aduanas en poder del Gobierno norteamericano. Estas relaciones se fortalecieron con la creación, en 1912, del primer banco comercial de capital privado extranjero, el Royal Bank of Canada.

Sin embargo, el hito económico más importante en lo que va de siglo es la Intervención de 1916, a partir de la cual se expandieron las relaciones capitalistas, no solo en el área comercial, sino en las actividades productivas y bancarias, en las cuales el capital extranjero fue pionero, a costa de la independencia del país.

Más tarde, el primer conflicto bélico a escala mundial significó asegurarse de los mercados de materias primas. Mientras tanto, en el país, en 1920, se incorporó el segundo banco comercial —The Bank of Nova Scotia— y, en 1925, el National City Bank, instituciones privadas con capital extranjero. Ese proceso consolidó en el país tanto la economía de plantación de productos de exportación, con base en la fuerza de trabajo de bajos salarios, como la economía de autoconsumo agropecuario, con una manufactura artesanal y exiguo capital extranjero, todo lo cual determinó un mercado interno débil.

A las formas y relaciones de producción que entraban lentamente en el mercado capitalista mundial, les correspondió cierta armonía ambiental, combinada con la producción de autoconsumo. Políticamente, dominó el caciquismo; socialmente, se satisficieron las

necesidades al nivel de subsistencia y una calidad de vida sin grandes diferencias ni pretensiones, en los parámetros de una vida rural.

Modelo agroexportador

La crisis del 29 conllevó al desarrollo de un mercado de bienes industrializados y al afianzamiento y ampliación del monopolio en el mercado mundial; la Segunda Guerra Mundial, por el contrario, fraccionó la hegemonía capitalista mundial, determinando mayor agresividad del capital comercial, bancario e industrial. La República Dominicana, como los países tropicales del Sur, se concentró en la producción agroexportadora: —caña de azúcar, cacao, café, tabaco—, como parte de una estrategia de competencia en el mercado capitalista monopólico mundial, basada en precios bajos.

Aun dentro de la economía de autoconsumo, se inició lo que se conoce como modelo agroexportador con base en la modernización tecnológica de la industria azucarera. Sin embargo se mantuvo la misma forma de contratación de la fuerza de trabajo, heredada de la economía de plantación.

Se marcó el paso de la manufactura artesanal a la industrial; y, junto a la banca comercial, se incorporó la banca de fomento especializada. A la banca comercial de capital extranjero, se incorporó el Banco de Reservas de la República Dominicana —institución autónoma con capital oficial, fundada en 1941— mediante la compra del National City Bank. En 1945, se creó el primer banco de fomento de la producción agrícola, llamado Banco Agrícola e Hipotecario de la República Dominicana, y convertido hoy en el Banco Agrícola de la República Dominicana. Más tarde, en 1947, se creó el Banco Central, institución emisora autónoma con capital oficial. En este proceso, se consolidaron las relaciones comerciales con Estados Unidos, que otorgó cuotas para comercializar los productos dominicanos.

A ese período de modernización, le correspondió en el país un proceso de acumulación, concentración y centralización de capital, que se invirtió en agricultura, ganadería, industria, banca, medios de comunicación, en manos de un gran poder personal. El proceso de acumulación de capital coincide, en el ámbito político, con la eliminación de los caudillos, el despojo, el terror y los crímenes, que, a lo largo de tres décadas, perfilaron la dictadura trujillista.

Por otra parte, comenzó a diferenciarse la vida material por regiones. En el área rural, la satisfacción de necesidades se limitó a la subsistencia; y, el área urbana, especialmente en Santo Domingo, se distinguió por la producción de bienes manufacturados. La diferencia en la calidad de vida urbana se produjo por el acceso al disfrute no solo de la educación y salud públicas, energía, agua potable, vías de comunicación y transporte, sino a una diversidad de bienes y servicios para el consumo, que convirtió a los ciudadanos en consumidores modernos. En 1960, la población alfabetizada de 15 años y más era solo un 65%.

En el área social, se incrementó la ocupación industrial, el empleo burocrático y la incorporación de campesinos a las Fuerzas Armadas y se controló por la fuerza la migración interna e internacional desde Haití. Pese al aumento en el consumo de bienes materiales alcanzado hasta 1961, el modelo de desarrollo de acumulación trujillista, finalmente, generó una sociedad castrada en su vida espiritual, sin participación democrática y coartada en sus libertades individuales.

Sustitución de importaciones

Para la sociedad dominicana, la presencia de la Revolución Cubana fue uno de los acontecimientos geopolíticos del Caribe de mayor influencia internacional, puesto que materializó, para finales de la década de los cincuenta, la aspiración más profunda de los pueblos: la democracia. A ese período de lucha democrática en el país, le correspondió el fin de la dictadura de Trujillo, que, para el espíritu de la vida social dominicana, es el cambio político más positivo del siglo

XX, a pesar de que el impulso de nuevas conquistas de participación democrática ha sido sistemáticamente frenado.

No obstante, a partir de 1961 se ha ido consolidando la vida democrática, a costa de grandes jornadas de lucha y organización social, tanto partidaria, como laboral, profesional, comunal o barrial, entre otras de carácter no gubernamental. En el primer lustro de la década de los años sesenta, la inestabilidad política y los conflictos ideológicos se expresaron en la lucha constitucionalista de la Revolución de 1965, el evento de participación social más amplio y profundo del siglo XX, en la vida dominicana.

En los marcos de la sociedad capitalista, al pasar de un régimen dictatorial a un régimen democrático, el cambio más significativo fue, sin lugar a dudas, el político. Ese espacio político de libertades democráticas fue el requisito para el libre movimiento de los trabajadores y la libre contratación de los mismos, tanto como fue necesario para el libre flujo de capitales y mercancías.

En este contexto, el crecimiento de la economía se identifica con el crecimiento de la producción agrominera exportadora y de la manufactura, resultado del inicio del proceso de sustitución de importaciones. Este proceso expresa los cambios que se han operado en el país registrados en las cuentas nacionales. Sin embargo, al margen de esta producción y sus cuentas estadísticas, paralelamente, sigue existiendo la economía de subsistencia en el campo, y de producción de bienes y servicios de la “informalidad” o “microempresa” en la ciudad, las cuales no se registran estadísticamente. Un análisis más detenido de este período señala diferentes características para cada década.

Estado monopolista

Los años sesenta coinciden con la *Alianza para el Progreso* de Kennedy, la Guerra de Vietnam, el *hippismo* americano, la ola revolucionaria mundial y el *beatleísmo* universal, como eventos que influyeron en la

ideología y la conciencia social; y se expresaron en el consumo moderno, a través de usos, modas y maneras de la vida urbana.

Luego de la caída de Trujillo, se inicia un período de conflictos sociales de grandes expectativas políticas —más que económicas— en búsqueda de una nueva vida espiritual, especialmente en el ámbito de la pequeña burguesía urbana que se había encubado, sin salida, en la Era Trujillista. Este grupo social —constituido por pequeños propietarios, profesionales, estudiantes y burócratas— se organizó en partidos de oposición al Gobierno, enarboló banderas progresistas y elaboró propuestas políticas de los más variados matices, como expresión de la búsqueda de su propia identidad.

En esas condiciones, emergieron, por un lado, un Estado monopolista; y por otro, una clase “burguesa privilegiada”, que se había aletargado en la órbita del Poder durante más de treinta años. Ambos sectores de poder compartieron el capital de Trujillo y el Estado a través de las nacionalizaciones; y la burguesía se constituyó en la virtual heredera económica del régimen anterior. El fortalecimiento de esa burguesía se basó en la acumulación de capital, por medio de nuevas fuentes y formas que se inauguraron en ese período: repartición de los bienes nacionales, organización y gestión de las empresas del Estado y consolidación del aparato gubernamental a su servicio. Estas fuentes se constituyeron en mecanismos de distribución del ingreso, y, por supuesto, en atractivo para los políticos. También se perfilaron otras vías de acumulación: los contratos directos con el Gobierno, los recursos provenientes del Fisco y la rentabilidad de las empresas públicas.

Adicionalmente, la Corporación de Empresas Estatales (CORDE) y el aparato del Estado sirvieron como centros de empleo manejados con criterios proselitistas. De esta manera, se desnaturalizó tanto el quehacer financiero de las empresas como la vida institucional del Estado, al mismo tiempo que se neutralizó el fervor de grandes grupos sociales que participaron en la vida política y económica del país.

Este período de acumulación de capital fue apuntalado a través del funcionamiento del Estado monopolista y el diseño de una política económica que consolidó el sector agrominero exportador a través de la contratación de fuerza de trabajo extranjero. Esta política permitió un bajo nivel de salarios, como en los mejores tiempos de la economía de plantación y al estilo trujillista.

Por otro lado, se afianzó al pequeño propietario agropecuario, para el mercado interno, a través de la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria en 1962, como un mecanismo para incrementar la productividad y convertir la economía de autoconsumo en economía de mercado. Asimismo, fue creada la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC) en el mismo año, para canalizar recursos financieros para inversiones de capital a los grupos de agricultores, pequeñas industrias y otros grupos minoritarios. Esta institución fue creada mediante acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), del Gobierno de los Estados Unidos. Como resultado de todos esos esfuerzos institucionales, en 1970 el sector agrícola participó con un 23% dentro del Producto Interno Bruto (PIB).

De la misma manera, se favoreció la inversión del incipiente sector industrial privado, a través de la congelación de los salarios a los obreros y de las políticas monetarias, financieras y fiscales, dentro del contexto de sustitución de importaciones y subsidios. Este proceso no solo garantizó la ampliación del parque industrial sino una alta rentabilidad en un mercado financiero que dio paso a grandes diferencias en la distribución del ingreso y a una acumulación desigual de capital que marcó importantes diferencias sociales.

El estímulo a la producción industrial tuvo que ver con la creación, en 1962, de la Corporación de Fomento Industrial (CFI) de la República Dominicana, institución autónoma del Estado, que fomentó la industria manufacturera mediante la concesión de créditos y la ampliación de la banca comercial. El capital privado, tanto extranjero como nacional, aumentó a través del Chase Manhattan

Bank y el Citibank, N.A. —fundados en 1962—; y el Banco Popular Dominicano, de capital mixto privado, fundado en 1963. La banca logró la confianza del mercado al inicio de la década de los sesenta; y, ya para 1970, el resultado fue el aumento del aporte de la manufactura, hasta un 19% del PIB.

Mientras se institucionalizó el aparato del Estado, y se readaptó a la medida de los intereses de los diferentes grupos económicos, se incrementó el nivel de educación. En 1970 la alfabetización alcanzó un 71% de la población de 15 años y más, un 6% más en relación con 1960. Hay que destacar como un hecho notable el acceso de estratos medios y bajos a la Universidad, dando posibilidad a los sectores medios urbanos y rurales de obtener una profesión, a partir de lo cual se prepararon las condiciones para una importante movilidad social y ampliación de la clase media urbana.

En esta década, afloró la tendencia ascendente de la migración rural-urbana, que antes había sido controlada a fuerza de la represión que mantenía al hombre anclado en el campo. Ya en 1970, en la zona urbana vivía un 40% de la población campesina, tasa coincidente con la de la población urbana económicamente activa. Por otra parte, mientras esta población creció a la tasa de un 5.4%, la de crecimiento de sus trabajadores se acercó a un 5.6% anual. La magnitud de las cifras fue considerable comparada con la tasa de crecimiento de un 1.2% para la población de las áreas rurales.

Este movimiento social fue estimulado a partir de 1961, mediante la creación de instituciones no bancarias con capital oficial, que estimularon y facilitaron la construcción y el acceso a la vivienda, especialmente urbana y, específicamente, en la ciudad de Santo Domingo. El Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI) se organizó en 1961; y el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), en 1962.

La migración internacional fue importante más en el plano cualitativo que en el cuantitativo. Del registro de la migración legal a Estados Unidos, se desprende que, en el período entre 1956 y 1971, la migración representó una pérdida acumulativa anual de un 10% de

las ocupaciones profesionales y técnicas. De este porcentaje, un 85% fue de científicos sociales y economistas; un 40%, de médicos; y un 40%, de ingenieros.

Estado proteccionista

En los años sesenta, el Estado —propietario de empresas y productor en condiciones de monopolio— fue protagonista en la vida económica, social y política, dada su importancia relativa comparada con el incipiente sector privado. Más tarde, en la década de los setenta, el sector privado comenzó a perfilarse como actor principal, consolidando el proceso de acumulación de capital, a través, fundamentalmente, de la política económica: congelación de sueldos y salarios, incentivos a través del crédito, exenciones tributarias y arancelarias.

La readaptación de la vida institucional continuó en esta década. En este orden, se creó el Instituto de Estabilización de Precios, INESPRES, en 1969; y el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones, CEDOPEX, en 1971. La creación de estas instituciones pretendió, por un lado, diversificar la producción y la exportación de los productos agrícolas, hasta entonces fundamentalmente de monocultivo; y, por otro lado, y sobre todo, canalizar —a través de la Ley Pública-480(PL-480)²— el almacenamiento y la comercialización de los excedentes agrícolas importados de los Estados Unidos.

El modelo económico de la década de los setenta se basó en la producción agrominera exportadora: no diversificada, con bajo nivel tecnológico para la transformación de la naturaleza, sin conciencia de su agotamiento y destrucción del medio ambiente, gestionada y administrada por el Estado o por grandes monopolios de capital extranjero. A inicios de la década de los ochenta, el sector

² Ley Pública-480 (PL-480), *Public Law No. 480* de los Estados Unidos, es un financiamiento gubernamental otorgado a otros Gobiernos, en condiciones blandas para la compra de su producción agropecuaria excedente.

agropecuario aportó un 17% al PIB. Esta producción estaba destinada al mercado internacional y, como contrapartida, la República Dominicana sufrió, en el corto y mediano plazo, los efectos de la elevación del precio del barril de petróleo en la Balanza Comercial y sus consecuentes limitantes para el crecimiento económico.

En esta década, se incorporaron cinco bancos comerciales, trece Sociedades Financieras —que cambiaron el nombre a Bancos de Desarrollo en 1982—, ocho bancos hipotecarios de la construcción, lo que revela las dimensiones que iba tomando la economía y la dirección del crecimiento económico. Al mismo tiempo, la construcción comenzó a ser un sector preponderante.

Como efecto de la democratización de la enseñanza —especialmente la superior, iniciada en la década anterior—, para 1973 se registró una matrícula universitaria total de 21,650 estudiantes, resultado de una tasa de crecimiento acumulativo anual de un 16%.

En 1978, el cambio de Gobierno significó un impulso positivo en la vida democrática y en la política económica, dirigida a mejorar la distribución del ingreso, a través de la descongelación salarial, la elevación de sueldos y salarios, y el incremento de los gastos en bienestar social, lo cual mejoró la calidad de vida de los dominicanos.

Modelo de servicios

La década de los ochenta arranca con nuevas expectativas sociales, como efecto del cambio de política económica del período 1978-1982. Se descongelaron los sueldos y salarios de la Corporación de Empresas Estatales (CORDE), la burocracia estatal y la empresa privada, resultado de grandes presiones sociales. Asimismo, una nueva política presupuestaria canalizó recursos hacia el sector agropecuario y servicios de salud, educación y bienestar social, tanto como subsidios a actividades de producción y comercialización,

como mediante programas de estabilización de precios a los productores agropecuarios.

El efecto sobre la distribución del ingreso fue efectivo, y se expresó en el incremento del consumo, en el proceso denominado de demanda inducida, puesto que provocó aumento de la producción, especialmente alimentaria, tanto agrícola como ganadera, alcanzando en 1981, el más alto consumo *per cápita* de todo el período. Por otro lado, entre 1978 y 1982 el consumo privado creció un 5% anual; y el público, un 23%. Dentro de los limitados recursos financieros, el crecimiento del consumo significó el descenso de la inversión total en un 1.6% anual, dentro de la cual la inversión privada se redujo un 0.4%, y la pública se redujo un 5% en el mismo período.

Lamentablemente, este comportamiento de la economía, socialmente saludable, no tuvo contrapartida con transformaciones estructurales del aparato productivo, ni cambió siquiera la política monetaria, fiscal o cambiaria. Por el contrario: sin incremento de las recaudaciones, el presupuesto fue deficitario; el mercado de los productos de exportación tradicional, fuente de las divisas, no era suficiente; se cerraron los créditos internacionales por falta de pago y el Gobierno recurrió a emisiones inorgánicas. Finalmente, se cerró un ciclo, sin que se implantara una política económica coherente con los intereses y expectativas nacionales.

A partir de agosto de 1982, cambió el panorama económico de la sociedad dominicana. Se inició un nuevo modelo económico, con efectos sociales irreversibles, al menos, en el corto y mediano plazo, debido a una nueva política económica que se diseñó alrededor del capital financiero internacional, y al margen de los países o los Gobiernos.

En ese contexto mundial, entre 1983 y 1985, se negoció y firmó un acuerdo *stand by*, un acuerdo “sombra” y un acuerdo de facilidad ampliada, dentro de un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre otras implicaciones, significó la eleva-

ción de los precios controlados por el Estado y la eliminación de los subsidios, con lo cual arrancó el proceso inflacionario y la devaluación de la moneda, con efectos en la vida económica y social del país. Se inició el deterioro del aparato productivo agroexportador del azúcar, café y cacao; surgieron actividades especulativas, en el orden financiero y comercial; y, como contrapartida, se deterioró el salario real de los trabajadores y el sueldo de los empleados. Por otro lado, se estimularon el turismo y las zonas francas, al beneficiarse, sobre todo, con la devaluación de la moneda.

Como consecuencia, la producción agrominera exportadora, agudizada por el agotamiento de la naturaleza, perdió importancia relativa. El desequilibrio externo se amplió en 1983 por la elevación de los precios del petróleo. En 1983, el déficit comercial se multiplicó por 7.5 veces en comparación con 1970; mientras que, en 1990, fue 15.9 veces. En 1984, la deuda externa *per cápita* creció en un 20.5% en promedio anual en relación con 1978. Como efecto inmediato, descendió bruscamente el producto por persona, que creció a 0.7%, acompañado del decrecimiento del consumo y la inversión *per cápita* en un 5% y un 4%, respectivamente.

Entre 1982 y 1986, el PIB creció un 1.3% acumulativo anual; y el *per cápita* se redujo en un 1.1%, con la inversión total de un 3.8%. La tasa más alta de crecimiento de la década de los ochenta se registró en 1987 con un 7.2%. La dinámica de la economía se debió al impulso de la construcción, que creció un 34%. Después de tasas negativas, el sector agropecuario creció un 2.9%, sobre la base de emisiones inorgánicas.

Durante la década, el PIB creció a un ritmo anual de un 3.0%. En 1990, la participación del sector agropecuario en el PIB bajó a un 15%, desde un 23% en 1970. La pérdida en los términos de intercambio, por la elevación de los precios de las maquinarias y los productos terminados que absorbieron el incremento de los precios del petróleo, condujo al deterioro del aparato productivo interno. El aporte de la manufactura bajó a un 16% en 1990. La proporción

entre la importación de petróleo, en relación a la importación total en 1990, fue un 28%.

El descenso del PIB en un 5.1% reveló la mayor crisis de la actividad económica hasta 1990, lo que expresó la reducción de todos los sectores productivos. En este contexto, la disminución de un 12% de la producción energética fue decisiva.

Los cambios de Gobierno, de la política económica y la readecuación institucional han girado alrededor del proceso de acumulación de capital. Después del despojo sangriento de la era trujillista, correspondieron formas sutiles que se manifestaron en la repartición de los bienes nacionales y la transferencia de recursos estatales en las décadas siguientes. Desde 1984, el crecimiento de la deuda externa y del sector financiero fue un mecanismo de acumulación de capital, a través de la inflación, la devaluación y la elevación de las tasas de interés, con la ampliación del margen de intermediación entre la tasa pasiva y activa. La tasa de interés activa nominal en 1980 fue de un 16%; en 1989, un 40%; y, en 1990, cerró en un 43%. Como consecuencia de la profundización del desequilibrio externo, el peso dominicano sufrió una fuerte devaluación. La tasa de cambio en 1980 fue RD\$1.26; en 1985, alcanzó RD\$3.1; y, en 1990, RD\$11.13 por US\$1.0, respectivamente. La tasa de inflación acumulativa media anual pasó de un 17.3% en 1980, a un 38.3% en 1985, y a un 57.4% en 1990, indicadores que reflejaron fuertes desequilibrios económicos.

La deuda externa total pública y privada en 1990 ascendió a US\$4,312.9 millones, prácticamente el doble de la alcanzada en 1980, de US\$2,172.9 millones. Los pagos atrasados a final de 1990 ascendieron a US\$820.7 millones en capital, y US\$648.1 millones en intereses, equivalentes a un 33% del atraso en condiciones de pasivo no cumplido. Los pagos por servicio de la deuda externa fueron US\$21.4 millones. El pago de esta deuda en manos de los inversionistas, en el mejor de los casos, lo honra todo el pueblo dominicano.

El mercado financiero creció de manera extraordinaria. Solo en cuatro años, de 1982 a 1986, se fundaron once bancos comerciales, casi cuatro por año. Esto es relevante, si se compara con los setenta años anteriores —de 1912 a 1982—, en los cuales se fundaron igual número de bancos comerciales, un banco cada seis años, aproximadamente. Adicionalmente, a partir de 1982 se autorizaron veintitrés Bancos de Desarrollo, pero, solo en el período 1982-1986, se autorizaron quince. Por otro lado, las sociedades financieras no reguladas por leyes específicas ascendieron a 620, de las cuales 450 fueron registradas en la Superintendencia de Bancos, y solo 175 funcionan actualmente.

El Sector Financiero sobresalió por el crecimiento relativo y absoluto de la banca nacional y, prácticamente, la eliminación de la banca extranjera. El sector creció en número y en concentración de recursos, mediante la apertura de certificados de inversión, ahorros, depósitos, pero, además, en sobregiros y desencaje, en condiciones inflacionarias. En algunos casos, las cuentas de ahorros o depósitos —por su condición de exigibles y por requerir el pago de intereses— por vía de un artificio, quedaban registradas como certificados de inversión o acciones preferidas. La confusión entre acciones y depósitos fue un mecanismo para apropiarse de los recursos de los depositantes y ahorristas, lo que, a falta de regulación bancaria y con la protección del recurso de los feriados y quiebras bancarias, jurídicamente dio lugar a la estafa. En cualquier caso, los depositantes y ahorristas perdieron sus recursos en manos del sistema financiero nacional; adicionalmente, los sobregiros bancarios y desencajes fueron compensados con emisiones inorgánicas, impulsando la espiral inflacionaria.

Desde el punto de vista social, el deterioro del sector primario se expresó en desocupación rural, lo que determinó la migración a la ciudad, donde ni el turismo —con aproximadamente 42 mil empleos directos en 1990—, ni zona franca —con 300 empresas instaladas y 120 mil empleados—, como sectores alternativos de mercado laboral, fueron capaces de absorber la población económicamente

activa desocupada. En consecuencia, en la zona urbana en 1990, la población era un 58.6% del total nacional, lo que representó un 18.9% de incremento en relación con 1970.

Como respuesta, creció la “informalidad”, un camuflaje de desocupación, como una alternativa de estrategia individual de supervivencia y respuesta al rígido mercado laboral. La informalidad representa, por un lado, un 26% de la población económicamente activa; y, por otro, un 23.2% del total del empleo creado en la economía dominicana, con un total de 631,919 ocupados, agrupados en 323,278 microempresas.

Un 75% de la micro y pequeña empresa no ha recibido nunca un préstamo, lo cual es un indicador de que esta actividad se encuentra al margen del mercado de capitales. Desde el punto de vista cualitativo, la microempresa es el eufemismo utilizado para los parias del mercado laboral y los desposeídos de capital.

En el campo, se quedó un 39.7% de la población del país, explotando la tierra agrícola sin recursos, y contribuyendo a la deforestación como fuente de combustible para uso doméstico. Por otro lado, la emigración a las ciudades pasó a engrosar barrios “informales” de viviendas improvisadas, sin canalización, agua potable, calles, escuelas suficientes y eficientes, transporte público, etc. Estas manifestaciones de la pobreza son la obra del reducido mercado salarial, que coadyuva al deterioro del medio ambiente, presionando los recursos de la naturaleza tanto rurales como urbanos.

El patético cuadro social y ambiental es el efecto directo del comportamiento de la economía después de más de treinta años de mercado y libertad; pero, sobre todo, es el efecto directo del modelo de acumulación, expresado en la simbiosis de la política tradicional y la política de ajuste. Basta indicar que un 57% de las microempresas que generan casi la mitad del empleo —aproximadamente 300 mil trabajadores— emergieron a finales de la década de los ochenta; y 220 mil microempresas desaparecieron en menos de tres años de

haberse iniciado. La tasa de desempleo en 1980 fue de un 21.9%; en 1985, subió a un 25.6%; y, en 1990, creció a un 34.9%.

El crecimiento de la pobreza es la expresión tanto de la desocupación laboral, como de la distribución del ingreso. Un 30% superior en la escala de ingresos toma un 72% de los ingresos nacionales; mientras un 70% de la población sólo participa del 28% restante. Aun más, un 10% superior toma un 44.2% de los ingresos; mientras que a un 10% más pobre le toca un 0.8% del ingreso nacional.

Esta concentración de ingresos en pocas manos fue posible por el deterioro del salario en términos reales. El salario mínimo de las empresas privadas disminuyó en un 25.2%; mientras el de los empleados públicos se redujo en un 56.6% al comparar diciembre de 1985 con diciembre de 1990. En términos de concentración, si se mide por el número de veces que un nivel de ingresos contiene a otro, en 1984 el nivel medio del ingreso del grupo más alto contenía 16.1 veces al correspondiente más bajo. Esta proporción se modificó en 1989, cuando se estima la diferencia en 20.3 veces.

La concentración en el nivel de ingresos generalizó la pobreza: a pesar del papel y la participación de la microempresa, se estiman en 4.2 millones los pobres; y en 2.5 millones, los indigentes.

Asimismo, la desigualdad en la distribución del ingreso genera profundas diferencias en la forma de la satisfacción de las necesidades humanas, tanto biológicas como historicosociales y psicosociales, que abarcan el abanico de la vida material y espiritual de los dominicanos.

En la última década, solo un 83% de la población escolar de niños entre 7 y 14 años asistió a la escuela. Se estima que la escolaridad promedio del país es el cuarto curso de la enseñanza primaria. Tanto el analfabetismo absoluto como el funcional se elevan a la tasa de un 25%.

La vivienda de los dominicanos es, fundamentalmente, un problema cualitativo y relativo en lo que respecta a las normas técnicas de

construcción, ambientales, de planificación urbana, funcionalidad y de bienestar acorde con la época. De ahí que, tomando en cuenta su estructura y hacinamiento, para 1985 un 33% de las viviendas era desechable; y, en la zona rural, la proporción se elevó a un 53%. En sentido general, en toda la nación, un 76% de las viviendas son inadecuadas.

Conforme con la evolución de algunos indicadores, la salud —en general— exhibió un progreso entre 1980 y 1990, pese al incremento de la pobreza. Así, la esperanza de vida al nacer subió de 64 a 67 años en la década; la mortalidad general bajó de un 7.5 a un 6.7 por mil; la mortalidad infantil, de un 74.5 a un 56 por mil; la tasa global de fecundidad (TGF), de un 4.7 a un 3.1; la mortalidad materna, de un 14% a un 10%; y la desnutrición (IDE) como relación de peso/edad disminuyó de un 40% a un 33%. Quizás hay que atribuir este comportamiento, aparentemente paradójico, al acceso de un 80% de la población a los servicios de Salud Pública y, por otro lado, a los mecanismos amortiguadores de la pobreza, como son el pluriempleo, la informalidad y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo formal e informal. Sin embargo, el índice de enfermedades de origen hídrico continuó elevado, con la gastroenteritis como la más alta, con una tasa de 131 por 10 mil habitantes.

Finalmente, las condiciones que determinan la calidad de vida han conducido a la elaboración de los Indicadores básicos del Desarrollo Humano (IDH), por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este orden, estos indicadores revelan el nivel de deterioro de la República Dominicana, que, en 1992, descendió tres puestos; del número 80 de los 160 países, bajó al 83.

El modelo del desarrollo económico vigente sigue siendo el de la disparidad social, identificado con el crecimiento del capital financiero dominante, sin matices humanos. El modelo corresponde al Nuevo Orden Económico Mundial; y, en el contexto de la apertura económica de los países del SUR frente a la protección de los países

del NORTE, solo hay posibilidad de seguir reproduciendo el mismo patrón de crecimiento macroeconómico.

La historia de la República Dominicana es la mejor lección para la República Dominicana, donde las soluciones económicas son, ante todo, soluciones políticas que desbordan las soluciones de mercado.

Vivimos en la Edad de la Ira con la utopía en la Edad de la Esperanza.

Bibliografía

1. Banco Central de la República Dominicana. Boletines Mensuales, República Dominicana, 1991.
2. CENISMI, Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno-infantil. Notas Técnicas sobre la Evolución de algunos Indicadores de Salud durante los últimos años, Santo Domingo, República Dominicana, 1992.
3. CENISMI, ONAPLAN, UNICEF, Monitoreo de los Efectos de las Políticas Económicas y sociales en el Bienestar Infantil, Resumen Ejecutivo, Vol. 2, 1990.
4. Frank Moya Pons. Colecciones Dominicanas. Historia Dominicana II, Caribe Grolier, 1982.
5. Isidoro Santana, Magdalena Rathe. *El impacto Distributivo de la Gestión Fiscal en República Dominicana*, Ediciones de la Fundación Siglo XXI, 1992.
6. Miguel Cabal, *Microempresas y Pequeñas Empresas en la República Dominicana*, Resultados de una Encuesta Nacional, Santo Domingo, República Dominicana, agosto 1992.
7. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo Humano. Informe 1992.
8. *República Dominicana, Informe Nacional. Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Brasil'92, Santo Domingo*, Editora Taller, 1991.
9. Russel G. Davis. Los recursos humanos y el empleo en la República Dominicana, segunda edición. Education Development Center, Inc. (s/f).

Desarrollo Sustentable o Sostenible: Una Aproximación Teórica³

Marco conceptual

El “desarrollo sustentable o sostenible” es un concepto que se incorpora al cuerpo teórico de la economía, a partir de la influencia decisiva de la ecología en 1987. En efecto, los ecólogos, preocupados por la destrucción que ha sufrido y seguirá alterando el hábitat de los seres humanos, han alertado de sus consecuencias a la humanidad entera, si no se modifica la intervención del hombre sobre la naturaleza.

El “desarrollo sustentable” desde el punto de vista teórico se presenta como una alternativa para dar respuesta al reto del cambio socioeconómico y ambiental, frente al fracaso de propuestas anteriores. Lo novedoso de este planteamiento es la concepción metodológica que lo caracteriza, pues contiene implícito un enfoque sistémico en el tratamiento del desarrollo económico y social, al relacionarlo con el Medio Ambiente. El concepto implica tanto los

³ Ponencia presentada en la XIII Conferencia de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIFAL). Santo Domingo, noviembre de 1998.

recursos naturales como la naturaleza transformada o medio ambiente artificial, y su papel en el desarrollo socioeconómico.

En el proceso de desarrollo para el presente y el futuro, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades humanas, el enfoque sistémico toma en cuenta el conjunto de factores ecológicos, económicos, sociales y políticos como un todo. En dicho proceso actúan esos factores en interdependencia, estableciendo relaciones causales y estructurales en su función y organización, tanto en la producción como en el resto de la vida social.

De esta manera, se superan planteamientos economicistas que limitan el desarrollo al crecimiento macroeconómico, sin vínculo con el resto de manifestaciones humanas y naturales.

Concepto

El concepto de “desarrollo sustentable” se acuñó a partir de *Nuestro Futuro Común*, mejor conocido como Informe Brundtland, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1987. “Desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de nuestro tiempo sin desmedro para las posibilidades de las generaciones futuras” (*Nuestro Futuro Común*)⁴.

“Desarrollo sustentable es una forma de relación con los recursos naturales que nos permite convivir entre nosotros y con el medio, en armonía hasta un futuro lejano. Es esencial para esto que los grupos de gentes en todo lugar del mundo puedan determinar su propio desarrollo. La diversidad de culturas en la tierra es el resultado del hecho de que, a través de los siglos, los pueblos adaptaron su forma de vida al entorno” (Thijs de la Court, 1991)⁵.

⁴ Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, Informe Brundtland, ONU, 1987.

⁵ Thijs de la Court, *El desafío ecológico de los '90. Desarrollo Sustentable más allá de Brundtland*. Chile, 1991.

“El desarrollo sustentable es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. Este concepto implica límites que imponen a los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social, y la capacidad de la biosfera, para absorber los efectos de las actividades humanas; pero, tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (*Nuestra Propia Agenda*)⁶.

“Para República Dominicana, el desarrollo sustentable conlleva la necesidad de un crecimiento económico superior al crecimiento poblacional actual, adaptado a sus características históricas, sociales y ambientales, sin menoscabo de las generaciones futuras e inserto en el nuevo orden de la economía internacional. Implica tanto el crecimiento de la inversión productiva y la explotación racional de la naturaleza como una mayor equidad en la distribución del ingreso y las oportunidades, en un contexto de pluralismo ideológico y participación democrática. Esta estrategia hace compatible la transformación productiva sin deteriorar el medio ambiente, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas humanas” (*Informe Nacional*)⁷.

Visión de los científicos sociales

Desde finales del siglo XVIII, y especialmente a lo largo del siglo XX, la preocupación por las causas de la pobreza y el futuro de la VIDA HUMANA se explica en las leyes del desarrollo social. Participaron en el debate los estudiosos de la sociedad: sociólogos, economistas, politólogos, historiadores, antropólogos.

⁶ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra Propia Agenda*, PNUD/BID/CEPAL/PNUMA, 1990.

⁷ República Dominicana, *Informe Nacional, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Brasil'92, Santo Domingo, 1991.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los discursos del desarrollo social, la satisfacción de necesidades materiales y espirituales, la democracia, la justicia, la paz, se incorporaron al acervo del pensamiento en el campo de las ciencias sociales en medio de un gran debate ideológico; sin embargo, no tuvieron eco en la práctica, ni materialización posible en la realidad concreta. Por el contrario, la muerte por causa de la pobreza y la guerra continuó, así como también se deterioró la vida democrática de los pueblos, frustrándose toda posibilidad de desarrollo independiente hasta nuestros días.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta finalizar los años 80, se proclamó que el capitalismo y el socialismo constituían la contradicción fundamental del siglo XX, lo cual marcó, sin lugar a dudas, toda una época alrededor de la cual se teorizó acerca de las diferentes posibilidades del desarrollo social.

La discusión teórica acerca del desarrollo de la sociedad en la búsqueda de alternativas para los países pobres se limitó, en la década de los cincuenta, al crecimiento económico y a delimitar mecánicamente sus etapas. En los sesenta y los setenta, giró alrededor de las teorías del “subdesarrollo”, “neocolonialismo”, “dependencia”; y hasta se invocaron eufemismos como el “Tercer Mundo”, “Norte y Sur”, y frases elegantes como “en vías de desarrollo”.

La búsqueda teórica tenía presentes, hasta finales de los años 80, a los países capitalistas industrializados más desarrollados, junto a la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y al Campo Socialista en Europa del Este. Además, la guerra de Vietnam estaba a la cabeza de los conflictos del Sudeste Asiático, el desprendimiento colonial de África y el surgimiento de Cuba en América Latina. Cada caso se planteó como posible alternativa hacia la solución de la pobreza. Varias teorías del desarrollo tomaron como referente el desarrollo social de los países altamente industrializados del mundo, los cuales fueron tomados como paradigmas de los países que querían superar la situación de atraso y pobreza.

En la década de los noventa, al finalizar el siglo XX, la discusión del desarrollo sigue en pie, así como la pobreza en la mayoría de los pueblos del mundo. La discusión teórica, sin embargo, gira en un marco histórico diferente, las relaciones de la geopolítica han cambiado: los países socialistas del Este europeo se desintegraron; de la URSS no queda ni la unión de las repúblicas, transformada ahora en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). La guerra de Vietnam terminó, y otros conflictos bélicos le han sucedido: la guerra de Irán-Irak, la guerra del Golfo Pérsico aún resuena y la guerra del Mundo Árabe e Israel sigue en pie. El nacimiento de los nacionalismos ha dado lugar a guerras civiles: Armenia y Azerbaiján, Georgia y Abjazia, entre otros; y la antigua Yugoslavia está desgarrándose en “limpieza étnica”, tanto como siguen irresolutos los conflictos en los Países Vascos, las Coreas y las Irlandas. Finalmente, Cuba está atravesando su peor momento en más de treinta años, víctima del bloqueo económico y la nueva correlación de fuerzas en el mundo, que la limita, le altera en su interior cualquier salida de desarrollo independiente, y frustra los tímidos intentos de participación en proyectos de *joint venture*. Por otro lado, a este panorama se incorpora el drama de la muerte por hambre de más de un millón y medio de personas en Somalia.

Es evidente que el crecimiento económico y las conquistas sociales en los países socialistas no fueron suficientes para el desarrollo, sin participación democrática en la vida económica y política. El aislamiento y el bloqueo son armas soterradas de una guerra fría, que aniquila cualquier esfuerzo de desarrollo económico, social y político independiente. A la luz de esta realidad, el problema del desarrollo sigue en cuestionamiento.

Más aun, hoy la alarma suena motivada por la preocupación por el presente y el futuro de la VIDA sin más; la Vida del Ser Humano es solo un componente de la NATURALEZA. A las estadísticas de muerte por la guerra y la falta de alimentos, agua y medicamentos, se

han incorporado las estadísticas de muerte de especies vegetales y animales, el agotamiento de minerales, la desaparición de ríos y bosques, la destrucción de costas y el envenenamiento del ambiente. Los efectos de la destrucción de ecosistemas, provocados por el hombre, como un bumerán se convierten en mayores causas de muerte para los seres humanos.

Hasta hace unas décadas, la muerte de los seres humanos era un problema, no por la muerte en sí —esa es la lógica de la vida—, sino por la pobreza, como resultado de las propias relaciones sociales, incluso en abstracción de la naturaleza. Hoy, a la preocupación de esa pobreza se incorpora la amenaza de la destrucción de la base misma de la vida, no solamente de los pobres, sino del género humano en su conjunto.

Para los teóricos sociales, el problema del desarrollo sigue en pie; la búsqueda ahora trasciende su área, hacia alternativas, quizás más pragmáticas, más comunes, más abarcadoras, o quizás más universales. Tal parecería que el lenguaje común tendrá que ser el desarrollo sustentable.

Visión de los científicos de la naturaleza

Desde la perspectiva de la naturaleza —y en conocimiento de sus leyes—, los ecólogos, biólogos, químicos e ingenieros forestales, a partir de los años setenta, alertaron a la humanidad respecto a que la naturaleza cede, se aniquila, se muta y extingue.

Las causas de los problemas ambientales, sin embargo, no se han encontrado en las leyes del desarrollo de la naturaleza. La explicación trasciende su campo y la ubican en el área social: el hombre mismo está destruyendo la base de su sustento sin darse cuenta y, aparentemente, sin que nada lo detenga.

El *Informe del Club de Roma* de los años setenta sobre medio ambiente fue contundente: el crecimiento económico tiene límites; y sí existe relación entre problemas ambientales, pobreza, desarrollo económico

y desigualdad entre los países. En 1987, el informe Brundtland planteó la relación entre la problemática ambiental y el “desarrollo insuficiente” proveniente de algunas formas de crecimiento económico. Destacó que muchas formas de desarrollo destruyen los recursos naturales.

Si comparamos los planteamientos de los ecólogos, en cuanto a los factores que determinan la problemática ambiental, hay una clara referencia al contexto social y económico, lo cual vincula necesariamente la preocupación de los científicos de la naturaleza con los científicos sociales. “Los factores que se deberían considerar para establecer estrategias de desarrollo sustentable en lo ambiental son: coherencia ecológica, estabilidad sociocultural, complejidad infraestructural, estabilidad económico-financiera e incertidumbre y riesgo” (Gligo, 1990)⁸.

Relación sociedad-naturaleza

Los hombres interactúan entre sí para relacionarse con la naturaleza y transformarla en su beneficio. Los hombres y mujeres transforman la naturaleza para adecuarla a la satisfacción de sus necesidades biológicas y psicológicas e historicosociales, tanto de orden material como espiritual.

Sin embargo, en esta relación hombre-naturaleza, queda planteada una interrogante: ¿Cómo es posible, que el HOMBRE con su CONCIENCIA —punta del desarrollo de la NATURALEZA— esté destruyendo su propio hábitat?

Desde el punto de vista teórico, la relación hombre-naturaleza no se ha estudiado siempre como un todo; por el contrario, se ha considerado como una realidad dicotómica al hombre y a la naturaleza, como lo plantea la CEPAL:

⁸ Gligo, Nicolo. “Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola”. Comercio Exterior, Vol. 40, núm.12, México, diciembre de 1990, pp. 1135-1142.

“...la percepción generalizada de la problemática ambiental estaba disociada del desarrollo socioeconómico de las naciones y el bienestar de su población”⁹.

Por otra parte, al hombre siempre se lo concibió consciente y racional; y a la naturaleza, obviamente, a la disposición de ese hombre.

Varias ciencias se ocupan de estudiar la relación hombre-naturaleza. Por un lado, están las Ciencias Naturales, Técnicas e Ingenierías, que se encargan de estudiar y conocer las leyes y propiedades de la naturaleza; y, por otro, las Ciencias Sociales, especialmente la Economía, estudian la naturaleza en la perspectiva social. En el acervo de conocimientos de la Ecología, los conceptos de ecosistema, sucesiones ecológicas; estabilidad, resistencia y resiliencia; producción, productividad, cosecha; sustentabilidad ecológica, ecosistemas artificiales, grado de artificialización, oferta ambiental, sustentabilidad ambiental, entre otros, son básicos para entender la relación hombre-naturaleza, y deben incorporarse para la mejor comprensión de la actividad económica y el desarrollo humano, o simplemente el desarrollo social.

Este sistema lógico-conceptual arranca con la definición de ecosistema:

“El ecosistema es un conjunto de componentes bióticos —vivos— y abióticos —inertes— conectados o relacionados de tal manera que constituyen un todo. La conexión entre los componentes implica transferencia de materia, energía e información”¹⁰.

En el marco de la ciencia ecológica, “la sustentabilidad es la capacidad de un sistema —o un ecosistema— de mantener constante su estado en el tiempo. Esto se logra, ya sea manteniendo

⁹ CEPAL/PNUMA, *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, pág. 7, 1990.

¹⁰ Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. *Ecosistemas: conceptos fundamentales*. Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Vol. 40, Núm.12, México, diciembre de 1990. El concepto de ecosistema es de R. Nava, R. Armijo y J. Gastó.

invariables los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación; ya sea fluctuándolos cíclicamente en torno a valores promedio. La sustentabilidad se alcanza, en forma *espontánea en la naturaleza*, en función de la maduración o el desarrollo hacia estados de clímax” (Gligo, 1990) ¹¹.

En el contexto de la Ecología, la producción es la generación de biomasa, y la productividad es un indicador de fertilidad. Si se trata de un ecosistema agrícola se expresa en t/hectárea, o q/tarea, en un período determinado; y, si se refiere a un ecosistema acuático, se expresa en kilo caloría/m² en un período de tiempo. “Los ecosistemas reciben una serie de estímulos —mediación solar, agua, nutrientes, etc.— y son capaces de responder aumentando la biomasa de las diferentes poblaciones animales y vegetales”¹².

“La producción es el resultado de un proceso complejo de transformación de materia, energía e información en el ecosistema”¹³.

De esta suerte, la producción es un hecho natural; y, en esta línea de razonamiento de los ecólogos,

“...los sistemas agrícolas están concebidos para que gran parte de la productividad sea directamente aprovechable por el hombre”¹⁴.

Esta visión de la producción recae en un atributo de un ecosistema que es su funcionamiento, su fisiología, es decir, la forma en que ocurren el transporte y la transformación de materia, energía e información.

Por extensión, los ecólogos no solo aplican el concepto de ecosistema para las formaciones naturales, sino también para aquellos sistemas creados y organizados por el hombre. De esta forma, surgió la

¹¹ Gligo, Nicolo. Op. cit. El subrayado es de la autora.

¹² Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Op. cit.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

diferenciación de sistemas naturales y del medio ambiente construido, los cuales se modifican con el avance y progreso de la ciencia y la tecnología, y el desarrollo del hombre mismo.

Entre el ecosistema natural y el ecosistema construido, media la conciencia como el mecanismo de adaptación del hábitat natural al servicio del hombre:

“...la artificialización es la transformación de un ecosistema luego de aplicar cierto trabajo. Cualquier aprovechamiento silvoagropecuario significa, en mayor o menor medida, artificializar el ecosistema [...] El objetivo fundamental de la artificialización es modificar la respuesta del sistema. Estos ecosistemas transformados para obtener una producción silvoagropecuaria constituyen los agrosistemas”¹⁵.

Cuando los científicos de la naturaleza vinculan la acción del hombre a la naturaleza, conciben la producción como un todo, cuyo vínculo (H-N) es espontáneo y racional, a partir del cual elaboran el concepto de “oferta ambiental”.

“Se entenderá como oferta ambiental la capacidad actual y potencial de los ecosistemas para rendir flujos alternativos de bienes y servicios económicos”¹⁶.

Según esta concepción, el hombre aprovecha inofensiva y adecuadamente la naturaleza para su bienestar.

Finalmente, a partir de la concepción de ecosistemas artificiales, se acuñó el concepto de “sustentabilidad ambiental”:

“En el caso de sistemas artificializados, que implica necesariamente la intervención del hombre sobre la naturaleza en distinto grado, dicha sustentabilidad se logra cuando el hombre modifica adecuadamente la arquitectura del ecosistema y asegura aportes externos de materia, energía e información que equilibran las entradas y salidas del sistema, lo que permite su permanencia en el tiempo. No hay sustentabilidad cuando las salidas de materia y energía son mayores que las entradas. Este permanente desajuste negativo termina en el deterioro o destrucción del ecosistema.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Pasar de la sustentabilidad ecológica a la ambiental exige que, en la estrategia de desarrollo, y en la concepción de los proyectos, se incluyan explícitamente conceptos temporales, tecnológicos y financieros” (Gligo, 1990)¹⁷.

“La ‘sustentabilidad ambiental’ es más compleja que la de los sistemas naturales, pues comprende las variables ‘estabilidad’, ‘vitalidad’ y ‘durabilidad’ pero de la interacción entre entorno natural y entorno construido [...] La sustentabilidad ambiental se pierde cuando se producen ‘déficits ecológicos”¹⁸.

Sin embargo, este enfoque funcional de “modelo de caja negra”¹⁹ para explicar las leyes y propiedades de los ecosistemas y su adaptación a la producción material como ecosistemas artificiales es insuficiente, pues hace abstracción tanto de las relaciones sociales que se establecen alrededor de la producción material como de las propias necesidades sociales. Esta concepción general de los ecosistemas artificiales pierde de vista que la actividad transformadora de los hombres se realiza en un espacio histórico, socioeconómico y político determinado.

En otras palabras, la utilización del conocimiento de las leyes de la naturaleza, su arquitectura y funcionamiento se han puesto, consciente o inconscientemente, al servicio del hombre, tanto para construir como para destruir. Así, por ejemplo, la importancia del conocimiento del átomo es un logro de las ciencias naturales con la Química a la cabeza, y en el micromundo es una expresión de ecosistemas artificiales. Sin embargo, en la producción, para el mercado y en las manos de los políticos, fueron las bombas atómicas lanzadas en Nagasaki e Hiroshima una pesadilla en la memoria histórica; de la misma manera que, en un contexto de economía de guerra, lo fueron las bombas incendiarias, con base en el piretro, lanzadas en Vietnam.

¹⁷ Gligo, Nicolo. Op. Cit.

¹⁸ CEPAL/PNUMA, Op. Cit., pág. 11.

¹⁹ Modelo de caja negra: el ecosistema semeja una caja a la cual entran distintos estímulos (entradas o “input”), y salen diversas respuestas (salidas o “output”).

Por otro lado, en el campo de las ciencias sociales, particularmente la Teoría Económica, cuando estudia la producción como la relación del hombre con la naturaleza (H-N), no se detiene en el comportamiento de las leyes de la naturaleza, su arquitectura y su funcionamiento, sino en el comportamiento de los hombres. Y más restringido aun, cuando considera el comportamiento de los hombres, los circunscribe a las relaciones que se establecen en el mercado: mercado laboral, mercado financiero, o simplemente mercado de bienes y servicios. En este contexto surge el famoso *homo economicus*, que, en sentido estricto, sólo debería llamarse *homo mercadus*.

En este sentido, el mercado capitalista confunde la satisfacción de las necesidades con el consumo; el consumo, con el consumismo. Asimismo, sugiere una relación racional entre la producción y el consumo, y coloca el consumismo —y no la satisfacción de las necesidades del hombre— como el motor del aumento de la producción, del crecimiento económico y del desarrollo social.

En este mercado, la competencia es el mecanismo espontáneo que regula la asignación de los recursos financieros, tecnológicos y humanos, al margen de los recursos ecológicos. Esta Teoría Económica hace abstracción de la actividad económica esencial, la producción social, concebida como una relación técnica, capital-trabajo. Para ello no toma en cuenta las condiciones sociohistóricas en las que se produce, las relaciones económicas que entran en juego, la distribución del ingreso, los intereses políticos, así como deja de lado, la sustentabilidad ambiental.

En el mercado, la obtención de ganancias es la real estrategia de la producción, independientemente de la satisfacción de las necesidades humanas, la pobreza, la guerra, la tecnología y los ecosistemas naturales y artificiales.

“Nuestro desarrollo ha seguido pautas excesivamente concentradoras y excluyentes, y sus consecuencias más graves han sido una evidente desigualdad en la distribución del ingreso y la persistencia de la extrema pobreza para un sector significativo de la población”²⁰.

Por otro lado,

“...se dieron simultáneamente procesos de sobreexplotación, subutilización y degradación de recursos porque primaron más los criterios de rentabilidad económico-financiera de corto plazo que aquellos que perseguían el aprovechamiento racional del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades humanas”²¹.

El hombre al “producir para ganar”, en la lógica del mercado capitalista, es inconsciente e irracional. La búsqueda desenfrenada de ganancias es la generadora de desigualdades al unísono: opulencia y miseria; y la gran limitante de la racionalidad humana, expresada en el aspecto económico, social, político y ambiental:

“A la irracionalidad en la distribución de los excedentes, el desarrollo agregó la irracionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales”²².

En esta perspectiva, el Desarrollo Sustentable es una posible búsqueda desde las ciencias naturales hacia el cuestionamiento de las ciencias sociales, y viceversa.

Desarrollo desigual y naturaleza

A grandes rasgos, el desarrollo de la sociedad capitalista se ha basado en el desarrollo industrial, cuyo carácter masivo parte de la revolución industrial. A partir de ese momento, las diferencias existentes entre los países y continentes se hicieron más evidentes y profundas,

²⁰ Ibid., pág. 23.

²¹ Ibid., pág. 23.

²² Ibid., pág. 23.

dando lugar a una pugna por el control de los mercados tanto de las materias primas como de los productos terminados.

En el momento actual, y luego de los cambios de la geopolítica desde finales de la década de los 80, los países y continentes, en lugar de resolver, profundizan el desarrollo desigual, lo cual se verifica al compararse entre sí. Los indicadores de estas diferencias son estadísticas de variables sociales y económicas, las mismas reflejan diferentes niveles y calidad de vida de los habitantes.

En el *Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, de la CEPAL, se afirma:

“...debido a las formas adoptadas por la sociedad para organizar su funcionamiento, el número absoluto de personas que padecen hambre y desnutrición crece constantemente” (p. 14).

Más adelante, se añade:

“La preponderancia de los países industrializados impone al mundo en desarrollo formas de producción y consumo de bienes y servicios que no siempre presentan ventajas para los países de nuestra región” (p. 15).

En *Nuestra Propia Agenda*, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) consideran que el mundo sigue dividido en Norte y Sur —como Norte designan a los países industrializados, y como Sur a los países en vías de desarrollo—, realidad a partir de la cual debe entenderse el desarrollo desigual.

En forma esquemática, y a criterio de los Organismos Internacionales, las características económicas y sociales más sobresalientes de los países del Norte y del Sur, son:

NORTE: economía de la opulencia y despilfarro, que los define como:

- Productores de excedentes agrícolas
- Proteccionistas de la producción agropecuaria

- Oferentes, a precios altos, de productos industrializados
- Acreedores de préstamos internacionales
- Concentradores del capital mundial
- Productores de armas convencionales, químicas y nucleares

SUR: economía de la pobreza, desigualdades y necesidades apremiantes de supervivencia, que los convierte en:

- Importadores de alimentos agrícolas e industrializados
- No proteccionistas de la producción agropecuaria
- Oferentes, a precios bajos, de productos agropecuarios
- Deudores del mercado financiero internacional
- Exportadores netos de capital, asociados a la crisis de la deuda
- Compradores de armas

En los documentos citados, igualmente, se señala que el progreso y la revolución industrial de los países desarrollados se SUSTENTARON indiscriminadamente en:

- Deforestación
- Explotación depredadora de los recursos naturales
- Explotación de recursos no renovables, tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo
- Sobreexplotación de los recursos naturales renovables
- Uso incontrolado de plaguicidas y herbicidas
- Uso ineficiente de energía
- Emisión de contaminantes aéreos
- Destrucción de potencial hidroeléctrico
- Urbanización incontrolada

Las consecuencias ambientales tienen alcance mundial e involucran a todos los países, continentes y hemisferios en mayor o menor medida:

- Deterioro del suelo
- Disminución de la productividad del agro
- Contaminación de aire y agua
- Pérdida de la biodiversidad
- Cambios climáticos
- Destrucción de la capa de ozono
- Manejo de desechos tóxicos
- Abuso de los recursos comunes del planeta
- Problemas ambientales asociados a la urbanización, tales como:
 1. Expansión desorganizada
 2. Servicios básicos y viviendas insuficientes
 3. Condiciones sanitarias insatisfechas en el hogar y el trabajo
 4. Carencia de infraestructura social y sanitaria
 5. Carencia de normas adecuadas para hacer frente a los desperdicios industriales peligrosos
 6. Eliminación de desechos sólidos y líquidos
 7. Contaminación del aire
 8. Vulnerabilidad a los desastres naturales

Los efectos nocivos sobre el medio ambiente han sido detectados en los países desarrollados, que, debido a su organización social e institucional, y a través de leyes y reglamentos, han limitado procesos, usos de tecnologías y materias primas considerados nocivos para el ambiente y la salud.

En algunos casos, estas exigencias no han sido observadas por las industrias, razón por la cual están siendo transferidas a países en desarrollo en los que no se aplican reglamentos de este tipo. Adicionalmente, a estos países les están siendo exportados los desechos sólidos, como si no fueran suficientes los desechos propios, causando graves problemas de contaminación.

La pobreza de los habitantes del Sur y el deterioro del medio ambiente del mundo son la contrapartida de la opulencia y el despilfarro del desarrollo del Norte. Por esta razón, Enrique V. Iglesias —Presidente del BID— y Augusto Ramírez-Ocampo— Director Regional para América Latina y el Caribe— plantearon en agosto de 1990, a modo de mensaje:

“...la humanidad debe renovar un compromiso de solidaridad global que asegure su equilibrio entre las prioridades del Sur de hoy —combatir la pobreza y fomentar el desarrollo— y las del medio ambiente de carácter global. [...] Nuestro planeta enfrenta una crisis de supervivencia”²³.

A partir de esta visión de los problemas, surge el reto por un planeta de todos, que exige solidaridad y complementariedad, en un mundo de paz. Como requisitos, se plantea resolver la deuda financiera y ecológica. El informe no pasa factura a la historia del desarrollo del Norte; pero sí plantea una agenda común Norte-Sur:

“En una agenda común Norte-Sur, debe figurar, en primer término, la movilización, en condiciones concesionales, de los recursos financieros necesarios para respaldar los programas ambientales y de desarrollo regionales; y, segundo, la determinación de los países industrializados de crear y transferir tecnologías —satisfactorias desde el punto de vista ambiental— con carácter preferencial”²⁴.

En la perspectiva para América Latina y el Caribe, la CEPAL considera que, en la década de los noventa, estos países se enfrentan

²³ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Nuestra Propia Agenda*, 1990.

²⁴ Ibid.

ante una encrucijada, con una acumulación extraordinaria de exigencias:

“...De un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo esto en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible [...] la tarea primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social”²⁵.

Enfoque sistémico de la vida social

El concepto de Desarrollo Sustentable o Sostenible fue elaborado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el Informe Brundtland, de 1987, llamado *Nuestro Futuro Común*, en la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presidido por la Dra. Gro Harlem Brundtland. A partir de allí, se ha tomado el concepto, cuya novedad es el enfoque sistémico de la vida social:

“El concepto de desarrollo sostenible involucra múltiples dimensiones como las políticas, socioeconómicas, antropológicas, culturales, filosóficas y, lógicamente, ambientales”²⁶.

“Una estrategia de desarrollo sustentable, desde el punto de vista del ambiente, se debe basar en una concepción que tienda a neutralizar o minimizar los efectos de las perturbaciones ocasionadas por el hombre. Obviamente, esto se puede lograr mediante el control de los factores de variabilidad social. Es claro que toda política ambiental ha de generarse buscando la máxima articulación con las demás macropolíticas, como parte intrínseca de la estrategia global de desarrollo. Debe estar, en consecuencia, plenamente articulada con las políticas macroeconómicas y macrosociales y con las referentes a los sectores económicos, pues estas

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación Productiva con Equidad*, 1990.

²⁶ *Ibid.*, pág. 14.

son en definitiva las que determinarán cómo se modificará la racionalidad productiva en torno a los estímulos, desestímulos, expectativas, horizontes, etcétera” (Gligo, 1990)²⁷.

Los objetivos planteados, de manera explícita, para lograr el desarrollo sostenible son:

- Satisfacer las necesidades básicas humanas
- Lograr un crecimiento económico constante, mediante la mejora de:
 1. La capacidad productiva
 2. El potencial de los recursos humanos
 3. El acervo tecnológico
- Mejorar la calidad del crecimiento económico:
 1. Acceder equitativamente a los recursos naturales y al usufructo de los beneficios del crecimiento, que depende de la política económica y de la distribución del ingreso; las modalidades del comercio internacional; la distribución territorial de la población y la atenuación de la concentración demográfica de las grandes urbes.
 2. Seleccionar opciones tecnológicas adecuadas
 3. Evaluar el impacto ambiental para cada uno de los planes concretos de desarrollo
 4. Crear tecnologías sustitutivas
 5. Mejorar las tradicionales
 6. Adaptar la importadas
 7. Aprovechar, conservar y restaurar los recursos naturales ²⁸.

²⁷ Gligo, Nicolo, Op. Cit.

²⁸ Op. Cit.

El concepto de desarrollo sustentable o sostenible es un feliz encuentro entre los científicos de la sociedad y de la naturaleza. El aporte conjunto ha conducido a cada uno desde su perspectiva a señalar aspectos, factores, objetivos, que deben alcanzarse para la estabilidad de los ecosistemas tanto naturales como artificiales, que no es otra cosa que las pautas para una armoniosa relación entre la sociedad y la naturaleza.

En términos más estrictos, este enfoque permite identificar a la producción material con el “ecosistema artificial”, cuya estabilidad y sustentabilidad depende tanto de su relación con el ecosistema natural como con el conjunto de las relaciones que establecen los hombres en todas las esferas de la vida social.

En fin, el Desarrollo Sustentable es un reto para todos los países del mundo; sin embargo, queda la duda acerca de su materialización: ¿Es posible, en la lógica de mercado, una relación armoniosa entre la sociedad y la naturaleza, mientras persista el desarrollo desigual entre el Norte y el Sur? ¿Es posible que el MERCADO como mecanismo regulador de los recursos humanos, tecnológicos, financieros y ambientales *per se*, compatibilice su lógica con la lógica de la racionalidad humana y ambiental?

Bibliografía

1. CEPAL/PNUMA, *El Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, 1990.
2. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Nuestra Propia Agenda*, 1990.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad*, 1990.
4. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, Informe Brundtland, 1987, ONU.

5. Gligo, Nicolo, "Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola", *Comercio Exterior*, Vol. 40, núm. 12, México, diciembre de 1990, pp.1135-1142.
6. República Dominicana, *Informe Nacional, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Brasil'92*, Santo Domingo, 1991.
7. Thijs de la Court, *El desafío ecológico de los '90, Desarrollo Sustentable más allá de Brundtland*. Chile, 1991.
8. Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. "Ecosistema: conceptos fundamentales". *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, NSC, Vol. 40, Núm. 12, México, diciembre de 1990. El concepto de ecosistema es de R. Nava, R. Armijo y J. Gastó.

Desarrollo Sustentable y Patrón de Crecimiento Económico²⁹

Desarrollo sustentable en la República Dominicana

El desarrollo sustentable para la República Dominicana significa la necesidad de crecimiento económico en el presente, adaptado a las características históricas, sociales y ambientales, sin menoscabo de las generaciones futuras, en el nuevo orden de la economía internacional. Implica tanto el crecimiento de la inversión productiva, la explotación racional de la naturaleza, como una mayor equidad en la distribución del ingreso y las oportunidades, en un contexto de pluralismo ideológico y participación democrática. Esta estrategia hace compatible la transformación productiva sin deteriorar el medio ambiente, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas humanas.

²⁹ Trabajo de base sometido a discusión, y luego resumido en el Capítulo 1 del Informe Nacional presentado en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Brasil'92. Santo Domingo, 1991.

Luego de un proceso de decrecimiento económico, empobrecimiento masivo y deterioro del medio ambiente, que es la negación del desarrollo sustentable, en la última década del siglo XX el país deberá demostrar su capacidad económica para recuperarse y para reinsertarse competitivamente en el nuevo orden económico internacional sobre bases sustentables.

El comportamiento socioeconómico de la República Dominicana, y su relación con el medio ambiente y la naturaleza, se han transformado en los últimos veinte años. La sociedad dominicana dejó de ser rural y agrícola para convertirse en urbana y de servicios.

En la década de los setenta, el crecimiento de la economía se basó en la actividad primaria —agropecuaria y minera—, dirigida al mercado internacional bajo condiciones de producción y comercialización monopólica, no diversificada. Este patrón de crecimiento se basó en la producción de la caña de azúcar, café, cacao, oro, níquel, y otros, con niveles tecnológicos bajos en el proceso de transformación de la naturaleza, de la cual se extrae la riqueza sin conciencia de su agotamiento y destrucción.

Por contraste, en la década de los ochenta perdió importancia relativa el proceso agrominero exportador, así lo evidencia, la parálisis de la actividad agropecuaria, especialmente la agricultura, tanto orientada al consumo interno como a la exportación tradicional. Este proceso, en medio de crisis económica y aumento de la deuda externa, corrió paralelo con el crecimiento del turismo, los servicios de maquila en zonas francas, la apertura de mercados para productos de exportación no tradicional y el sector financiero.

El carácter limitado de este proceso hizo crecer la economía informal como estrategia de supervivencia de la mayoría de la población que no tuvo acceso al mercado salarial. La “informalidad” de la economía amortiguó la desocupación y constituyó el colchón de soporte social de la crisis económica.

Por otro lado, esta forma de evolución económica y social del país incrementó las presiones sobre los recursos naturales, y aceleró el proceso de deterioro ambiental tanto en el sector rural como urbano.

Patrón del crecimiento económico

Comportamiento macroeconómico

En el período 1970-1990, el Producto Interno Bruto (PIB), a precios de 1970, creció a una tasa acumulativa anual de un 4.43%. La diferencia entre la década de los 70 y los 80 se reflejó en la dinámica del crecimiento. Mientras en los setenta creció a una tasa acumulativa anual de un 6.97%, en los ochenta fue apenas de un 1.89%, ritmo menor que el de la población, estimado en un 2.4% anual.

En el período 70-90, la economía dominicana se basó en la actividad agropecuaria. Su aporte al PIB disminuyó desde de un 23% en 1970, a un 17% en 1980; y, a finales del 1990, aportó un 15%. La disminución relativa del sector agropecuario se compensó con el crecimiento de la construcción, la electricidad, la manufactura y los servicios. En este proceso, la manufactura aportó un 19% en 1970, y bajó a un 16% en 1990; mientras la minería pasó de un 2% en 1970 a un 4% en 1990.

El PIB *per cápita*, a precios constantes en 1970, fue de RD\$370, equivalentes a US\$370; mientras que en 1990, fue de RD\$485 equivalentes a US\$56.20. En pesos constantes de 1970, en 1990 este PIB *per cápita* fue un 31% más y similar al nivel alcanzado en 1980. Por el contrario, en dólares fue un 85% menos en la misma relación. El estancamiento de la economía en la última década evidenció el deterioro de las condiciones de vida, lo cual es claro al constatar que en 1990 el consumo *per cápita*, como indicador de bienestar material, fue inferior a 1974.

En este contexto se da el agravante de que la distribución del ingreso fue recesiva. En 1989, el 20% más pobre percibió un 2.66% del ingreso total; mientras el 20% más rico, un 60.70%. Por otro lado, la inversión *per cápita* alcanzó el mayor índice del período en 1989, con un 2.4 en relación a 1970. Así, la inversión *per cápita* creció a costa del consumo *per cápita* y del endeudamiento externo, más que del ahorro nacional, pues el índice de ahorro nacional *per cápita* en 1987 fue 1.7 veces el de 1970; mientras que el índice de la deuda externa en ese año fue cinco veces la de 1970.

Los años que marcaron hitos en el comportamiento económico y social estuvieron asociados tanto a políticas de ajuste como al endeudamiento externo. En 1983, tanto el PIB como el ingreso nacional *per cápita* llegaron a la cúspide con un nivel de 1.5 veces con relación a 1970; mientras que 1981 reveló el mayor índice de consumo *per cápita* del período. Este comportamiento fue efecto del cambio de política económica sobre la base de la implementación de un modelo de demanda inducida a partir de 1978, el cual centró su atención en la zona rural, en la producción agrícola, junto con la elevación de los sueldos de los servidores públicos y la disminución del desempleo, política que se revirtió a partir de 1984. La tasa de desempleo en 1980 fue de un 21.9%; en 1985, fue de un 25.6%; y, en 1990, creció a un 34.9%. Entre 1978 y 1982, el consumo privado experimentó un ritmo de crecimiento anual de un 5%, y el público de un 23%, mientras la inversión total descendió un 1.6% anual. La inversión privada se redujo en un 0.4%; y la pública, en un 5%.

En 1984, cuando la deuda externa *per cápita* creció un 20.5% promedio anual en relación a 1978, el consumo y la inversión *per cápita* decreció un 5% y un 4%, respectivamente, frente al crecimiento de un 2.9% del PIB *per cápita*, en relación a 1983. Entre 1982 y 1986, el PIB creció un 1.3% acumulativo anual, y el *per cápita* se redujo un 1.1%, con el incremento de la inversión total de un 3.8%. La tasa más alta de crecimiento de la década del ochenta se registró en 1987 con un 7.2%. La dinámica de la economía se debió al impulso de la construcción —que creció un 34%— y al crecimiento del sector

agropecuario en un 2.9% después de tasas negativas, debido especialmente al repunte de la ganadería en un 3.6%. La actividad económica en 1990 descendió en un 5.1%, reducción que expresó la de todos los sectores productivos. En esta caída, la disminución de la electricidad en un 12% fue decisiva para el comportamiento del conjunto de la economía. La disminución de la construcción en un 10% se debió a la reducción del gasto público para esos fines en un 11.3%. Además, la caída de la manufactura en un 9%, la agricultura en un 8%, la minería en un 5.5%, expresaron el deterioro de la economía, que estuvo acompañado de alta inflación y devaluación.

En 1990, la deuda externa total pública y privada ascendió a US\$4,468 millones. Los pagos totales por servicio de la deuda externa ascendieron a US\$367.2 millones, frente a desembolsos totales de US\$268 millones, con lo cual las transferencias netas del país al exterior fueron de US\$99.2 millones en exceso sobre monto recibido. Los pagos atrasados a final de 1990 ascendieron a US\$820.7 millones en capital, y US\$648.1 millones en intereses, equivalente a un 33% del atraso en condiciones de pasivo no cumplido.

La principal característica del movimiento financiero fue el extraordinario crecimiento durante la década de los ochenta. El rápido crecimiento con escasa regulación gubernamental para las operaciones motivó feriados y quiebras bancarias caracterizados por desequilibrios monetarios y cambiarios a finales de la década. Las medidas adoptadas elevaron la tasa cambiaria, restringió el otorgamiento de redescuentos, y fijó límites a las tasas de interés. Las altas tasas de interés motivaron que el crédito se desplazara de los sectores productivos hacia los servicios y actividades especulativas. El crecimiento del circulante se alimentó del crédito público y privado, alcanzando en 1990 la emisión más alta del período que cerró en RD\$6,376.8. Las reservas internacionales brutas cerraron con US\$180.2 millones a finales del noventa —la más baja desde 1987— y la reserva monetaria tuvo un saldo negativo de US\$545.9 millones.

El balance comercial presentó un déficit crónico a lo largo de las dos décadas, excepto en 1972, 1973 y 1975. Las exportaciones se basaron en la explotación de los recursos naturales renovables, como los productos agrícolas; y no renovables, como los mineros. Durante las dos décadas pasadas, los principales productos de exportación tradicional fueron: azúcar, cacao, café, tabaco; y, entre los no tradicionales: ajíes, batata, coco, flores, piña, yuca, etc. Entre los productos de minería, encabezaron las exportaciones el ferroníquel, el yeso y el doré (aleación de oro y plata). El azúcar fue el principal producto de exportación; sin embargo, en la década de los ochenta, presentó una marcada tendencia decreciente tanto de volumen como de valor.

El desequilibrio externo se agudizó en 1983 como resultado, fundamentalmente, de la elevación de los precios del petróleo. En efecto, la base del desarrollo manufacturero y agroindustrial se sostiene en la energía importada. Y, por otro lado, el estilo de desarrollo de la economía depende de la importación de tecnología y materia prima, sin la correspondiente producción exportable. La proporción de la importación de petróleo en relación con la importación total en 1990 fue de un 28%, lo cual obedeció al aumento de los precios promedio que pasaron de US\$19.81/barril, en 1989, a US\$26.16 en 1990. En 1983, el déficit comercial se multiplicó por 7.5 veces en relación a 1970; mientras que en 1990 el factor se elevó a 15.9 veces, con un déficit de US\$1,103 millones. La relación importación-exportación en 1987 fue de 2.24; en 1990, fue 2.57. En 1990, disminuyó el valor exportado de ferroníquel en un 36% respecto a 1989, lo cual obedeció tanto a la disminución de valor como de volumen. El café disminuyó en un 32%; el doré en un 33%; y los productos no tradicionales, tanto agrícolas como agropecuarios en un 29%. El total de las exportaciones cayó en un 24% en 1990.

La década de los ochenta terminó con un desequilibrio externo mayor que el de los setenta. El saldo negativo en cuenta corriente de la balanza de pagos cambió la tendencia en correspondencia con el

crecimiento del turismo y los servicios diversos. El saldo de servicios presentó un superávit a partir de 1985, luego de mantener déficits crónicos hasta 1984. En 1990, el superávit fue de US\$673.4 millones, superior en US\$217 millones al de 1989. La economía dejó de ser exclusivamente agroexportadora, y se fortaleció como una economía de servicios, lo cual compensó al alto déficit comercial, y mejoró el balance de cuenta corriente que redujo el déficit en 1990 en US\$23.3 millones en relación con 1989.

La tasa de interés activa nominal en 1980 fue de un 16%; en 1989, fue de un 40%; y, en 1990, cerró a un 43% anual. La tasa de cambio en el mercado paralelo en 1980 fue de RD\$1.26; en 1985, fue de RD\$3.1; y, en 1990, fue RD\$11.13 por US\$1.0, respectivamente. En conjunto, el comportamiento del medio circulante, la tasa de cambio y el endeudamiento externo fueron indicadores de la inestabilidad económica, la cual se expresó en la tasa de inflación. La misma en 1980 fue de un 16.73%; en 1985, creció a un 37.53%; y, en 1990, subió a un 59.40%, finalizando con una tasa de inflación acumulada de un 102.6% en diciembre de 1990.

No cabe duda de que la inestabilidad financiera que se reflejó en altas tasas de interés, y en un incremento explosivo del ritmo inflacionario, tendió a acortar el horizonte de las decisiones de los agentes económicos y redujo la importancia que se pudo otorgar a la conservación y protección ambiental. De este modo, la evolución del sector también contribuyó al deterioro del medio ambiente nacional.

Al analizar el comportamiento de los sectores, la evolución global de la economía nacional estuvo acompañada de un aumento en la degradación ambiental, que se expresó, tanto en el uso inadecuado de los recursos naturales como en un proceso de incremento en los niveles de contaminación. El deterioro de la calidad de vida se expresó también en el salario real y la pérdida del poder adquisitivo del salario nominal comparado con el costo de la canasta familiar agropecuaria.

CUADRO N.º 1
Salario, Índice de precios al Consumidor,
Costo de la Canasta Familiar Agropecuaria,
Tasa de Inflación y Tasa de Cambio (1977-1990)

Años	Salario Mínimo		IPC	Costo de CFA*	Tasa de Inflación	Tasa de Cambio**
	Nominal	Real				
1977	90.00	90.00	100.00	--	--	1.22
1978	90.00	84.00	107.11	--	7.11	1.25
1979	125.00	91.20	116.93	--	9.17	1.22
1980	125.00	60.00	136.53	--	16.76	1.26
1981	125.00	58.00	146.81	156.94	7.53	1.28
1982	125.00	86.40	158.02	167.44	7.64	1.46
1983	125.00	80.80	168.97	173.48	6.93	1.47
1984	158.30	82.20	210.27	212.81	24.44	2.82
1985	212.50	80.20	289.18	291.75	37.53	3.11
1986	250.00	86.00	317.35	334.33	9.74	2.90
1987	283.30	84.10	367.81	401.92	15.90	3.84
1988	425.00	87.40	531.23	591.91	44.43	6.15
1989	550.00	77.80	772.61	896.19	45.50	6.97
1990	700.00	63.70	1,231.67*	1,371.98	59.40	11.13

* Cifra preliminar. ** Costo promedio mensual de la canasta familiar agropecuaria (CFA).

*** Tasa de cambio en el mercado paralelo promedio mensual (ventas) (RD\$ por US\$)

Fuente: Banco Central, SEA, Div. Estadísticas y Análisis de precios y CEPAL.

Producción agropecuaria

El comportamiento de la economía, en su conjunto, estuvo asociado a la pérdida del dinamismo de la producción agropecuaria. El PIB agropecuario, desde 1970 a 1990, registró un crecimiento acumulativo anual de un 2.18%, inferior al crecimiento poblacional, que fue de un 2.4%. En la década de los setenta, creció un 3.49% más que la población; y, en la década de los ochenta, a un ritmo promedio de un 0.87%. Este comportamiento se debió al dinamismo del período 80-85 con un 1.92%, que se deterioró en el 85-90 con un ritmo negativo de un 0.18% anual, particularmente grave en 1990, cuando decreció en un 4.3% en relación a 1989; y relevante, si se compara con el nivel de 1981, cuando creció un 5.5% en relación con 1980.

La participación del sector agropecuario fue decisiva para la economía del país, por el aporte tanto de divisas como de alimentos a la población. La disminución de la participación del sector agropecuario en la década del ochenta no fue solamente relativa, sino también absoluta, como se expresa en la disminución de las cantidades producidas, en los productos de consumo interno y en los de exportación tradicional. Esta dinámica se reflejó en el empleo generado. Así, en 1970, absorbió un 45.3% de la mano de obra; en 1980, bajó a un 34.3%; y, finalmente, en 1988 cayó a un 23%.

La agricultura dominicana siguió la tendencia de la exportación tradicional. En 1970, el valor de los productos tradicionales representó un 82% del total exportado; en 1980, se redujo a un 49%; y, en 1990, a un 37%.

Puesto que la producción de caña de azúcar fue la base de sustentación de la economía dominicana, es menester enumerar los factores que caracterizaron su comportamiento. La caña se produjo en plantaciones de gran extensión de tierra fértil, tanto de propiedad privada como pública. El mercado preferencial del azúcar es Estados Unidos, que, desde 1959, asigna cuotas en función de sus necesidades internas de protección a la producción de azúcar, primero; y a los

edulcorantes, después. Estas características se modifican a partir de las variaciones del mercado azucarero, tanto por la disminución sistemática de la cuota azucarera como por el deterioro de los precios en el mercado mundial y la escasez de mano de obra en las labores de corte y tiro. La política cambiaria y fiscal, a su vez, penalizaron las exportaciones.

En cuanto a la producción agrícola de consumo masivo, lo relevante fue la producción de arroz, plátano, habichuelas, etc., pese a que se estancó en los últimos tres años de la década de los ochenta. La base que sustenta el cultivo de arroz es la tierra, no siempre manejada adecuadamente con regadío natural y/o construido. Además, no todas las tierras que se dedican al cultivo de arroz tienen vocación para la producción del cereal; y hay que aplicar sistemas de nivelación y de drenaje, a muchas de ellas, tanto de grandes propietarios como de beneficiarios de la reforma agraria que poseen pequeñas extensiones de tierra. La intensificación del cultivo de arroz puede convertirse en un problema similar al del azúcar, con un costo energético y de uso de suelo excesivo y degradable a largo plazo.

Un 50% de toda la producción de arroz está en manos de cosecheros de la reforma agraria, que dependen exclusivamente del Bagricola para el financiamiento. El arroz en cáscara se vende a los molineros, quienes hacen las veces de intermediarios de la comercialización. El desarrollo tecnológico se ha encaminado a elevar la productividad a través del regadío y el mejoramiento de semillas; sin embargo, los rendimientos no han experimentado un crecimiento histórico de consideración, moviéndose entre 3 y 4 qq/tarea en los últimos diez años. El crédito tampoco ha sido suficiente, ni oportuno. En consecuencia, la producción no siempre satisface el consumo, y la importación del cereal es una constante a través de la PL-480 ³⁰.

La tenencia de la tierra, junto a una escasa inversión, la falta de crédito al pequeño y mediano productor, el rol del intermediario en

³⁰ PL-480: Public Law N° 480 [Ley Pública del Gobierno de los Estados Unidos]

la comercialización de los productos agrícolas, los bajos salarios en la agricultura, todo ello expresado en bajos rendimientos ha conducido a una baja rentabilidad de la agricultura. Y es así como este sector se convierte en no competitivo frente al manufacturero, al de servicios y al mercado internacional.

El proceso de deterioro agropecuario está vinculado a la importación de alimentos, tales como, arroz, maíz, grasas comestibles, productos lácteos, etc., que son los productos subsidiados y protegidos por la PL-480. Los excedentes de estos productos son colocados en el mercado por el Gobierno de los EE.UU. a través de préstamos blandos, caracterizados por bajas tasas de interés, cinco años de gracia, 20 años de plazo, lo que los hace financieramente atractivos para los Gobiernos que han recurrido a ellos para garantizar los productos de la dieta básica del consumo de sus naciones. Así, lo que es un beneficio para el consumidor en el corto plazo representa el abandono de la agricultura por la falta de recursos financieros capaces de competir con las favorables condiciones financieras de la PL-480.

La pérdida de importancia relativa del sector no ha significado una disminución de la presión degradante sobre los recursos de suelo, bosque y agua. La evolución observada, por el contrario, implica un proceso de erosión creciente tanto en las cuencas altas, por causa de la deforestación, como en las zonas de pendiente intermedia, principalmente por malas prácticas agrícolas.

En las zonas de riego, también la evolución del sector ha derivado en deterioro de suelo por empantanamiento, salinidad o pérdida de estructura. Los bosques han continuado desapareciendo. El recurso agua se ha deteriorado por salinización, contaminación y pérdida de caudales. En fin, el sector está contribuyendo a reducir la inestabilidad del proceso de desarrollo global del país.

Recurso forestal

De acuerdo con su potencial, las tierras de aptitud forestal conforman la mayor parte de la superficie total del país. La clasificación de la capacidad de uso de las tierras según un estudio de OEA en 1967, complementada con la clasificación de Holdridge según áreas ecológicas, fue revisada en 1971 por la OEA; y por la FAO, en 1980.

Conforme con las estimaciones de la FAO, las áreas con vegetación leñosa o superficie total cubierta con vegetación, considerada bosque sin afectar, alcanza 242,000 hectáreas, equivalente a un 0.5% de la superficie total del país. La superficie de bosques degradado alcanza 629,000 ha, o sea un 13%. En total, un 13.5% del territorio nacional está cubierto por bosques. El volumen en pie, estimado en 1980, es: latifoliadas, 21 millones m³; coníferas, 5 millones m³. Adicionalmente, se estima 54,000 hectáreas de bosque seco no afectado. El bosque seco con potencial de producir leña y carbón se estima en 200,000 hectáreas.

Cuadro N.º 2
Áreas con vegetación leñosa

	No Afectadas (ha)	Afectadas (ha)
Latifoliadas	203,000	444,000
Coníferas	39,000	185,000
Total	242,000	620,000

Fuente: FAO, 1980

El uso industrial del bosque es la madera para muebles, vivienda y papel. Se calcularon unos 700 talleres artesanales que trabajan la madera para producir muebles; sin embargo, no existen cifras disponibles sobre el volumen y valor de esta producción. Por el contrario, el sector registrado de la industria de la madera —que incluye fábricas de muebles y de papel— tuvo un volumen de ventas

de RD\$184.3 millones, gastos de consumo de materia prima nacional por RD\$27.1 millones, y 6,329 empleados en 1983. Prácticamente, toda la producción forestal de origen nacional destinada a la industria es ilegal. Por tal razón, no se dispone de estadísticas que permitan evaluar la actividad económica derivada de los recursos forestales.

La madera, como fuente de energía, se utiliza en forma de leña y carbón y aporta más del 20% del total de la oferta energética nacional. La Comisión Nacional de Política Energética (COENER), para el año 1986 estimó que el país tendría que desmontar alrededor de 1,547,400 tareas³¹ de madera para satisfacer las necesidades energéticas básicas de la población dominicana. Dentro de este consumo, se encuentran los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el de las panaderías, que, en conjunto, requieren unas 130,000 toneladas métricas de madera por año.

Minería

La minería es explorada y explotada por empresas nacionales, extranjeras y mixtas. La principal actividad minera se efectuó con el oro, plata, ferroníquel, hierro, cobre, mercurio, caliza, bauxita, arcillas, arena silícica, mármol, yeso, hidrocarburos, ámbar, larimar, y otras piedras semipreciosas existentes en el país.

En el caso de la minería no metálica, la actividad se limita a la extracción con poca transformación; las metálicas, en su mayoría, benefician al país por el valor agregado que incorporan. Su participación en el PIB fue de alrededor de un 4.1%. La baja participación de la minería, en general, se debe a que parte de la actividad no se registra y a que se exportan minerales con bajo valor agregado. La minería tiene poca incidencia en el empleo.

³¹ 1 tarea = 0.06289 hectárea

Las fluctuaciones de la producción están en función de los precios internacionales y del estado de agotamiento al que están sometidas las minas. Al inicio de 1970, la minería aportó un 1.5% al PIB; sin embargo, desde que se inició la producción y exportación del ferroníquel, el aporte ascendió a un 5% en 1974. A partir de 1975, se inició la producción y exportación del doré —aleación de oro y plata—; y, en 1976, el aporte de la minería al PIB ascendió a un 6%. Luego decreció sistemáticamente a un 3.8% en 1990. En 1987, la minería creció a un 25.9%, sustentada por el incremento de la producción del ferroníquel y el reinicio de la producción de la bauxita; sin embargo, en 1990, la minería declinó en un 9.9%, como consecuencia de la reducción del ferroníquel, cuyo precio pasó de US\$4.54/lb en 1989, a US\$3.18/lb en 1990. De la misma manera disminuyó el doré, por causa de la reducción de su precio, que bajó de US\$75.6 el quintal en 1989, a US\$58.8 en 1990.

La minería es una actividad importante para la economía. En la estructura de las exportaciones en 1970 aportó un 7%; en 1980, un 39%; y, en 1990, representó un 40% del valor exportado. Sin embargo, esos recursos económicos tienden a disminuir, puesto que se han basado en la extracción de minerales no renovables, como es el caso del doré, que presenta una tendencia decreciente debido al continuo agotamiento de los óxidos de la mina de Pueblo Viejo. Durante el período analizado, la minería no solamente agotó los recursos no renovables, sino que significó también una escasa o nula preocupación por los impactos ambientales de la actividad y que se reflejan en el deterioro del suelo y de cauces de ríos y contaminación de aguas.

Manufactura

Durante la década del setenta, el sector manufacturero aportó un 18.5% en el PIB; y, en 1990, aportó un 15.8%. Sólo en 1990, decreció un 9% con relación a 1989, debido —principalmente— a la caída

de la producción de azúcar, afectada, a su vez, por la escasez de mano de obra y energía eléctrica y el deterioro de maquinarias y equipos de los ingenios estatales.

La industria dominicana, en un 75%, se basa en la producción de bienes de consumo no duradero; y es dependiente de insumos, materias primas, bienes de capital y tecnología importados. La manufactura no está en capacidad de producir internamente los bienes duraderos y no duraderos que demanda la población; así, las importaciones de bienes de capital e intermedios —sin considerar los combustibles— representó un 65% en 1970, un 47% en 1980, y un 48% en 1989, sobre la importación total. La industria alimentaria presentó una tendencia decreciente, y está asociada al desarrollo agropecuario. La situación de deterioro del sector agropecuario es un obstáculo para el dinamismo de la agroindustria.

La manufactura contribuye a la economía nacional; sin embargo, no se han evaluado los impactos ambientales que se reflejan principalmente en la contaminación hídrica y, en menor medida, en el suelo y la atmósfera.

Energía

La República Dominicana no produce petróleo, ni gas, ni carbón mineral; y su potencial hidroeléctrico es limitado. La demanda energética del país se satisfizo en un 28.8% con energéticos de origen vegetal —leña, bagazo, carbón vegetal—; en un 64.9%, con derivados del petróleo; en un 2.2%, con carbón mineral; y en un 4%, con hidroenergéticos. En el período analizado, en el consumo final de energía los derivados del petróleo representaron un 53.8%; y contribuyeron, en alrededor de un 80%, a la generación de electricidad.

El total de la oferta de energía eléctrica del país era generada por la capacidad instalada de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE) con un 89%; y los excedentes, equivalentes a un 11%,

provenían de la Falconbridge y los ingenios azucareros del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), que producen su propia energía. Además, parte del déficit existente era cubierto por los usuarios con plantas de emergencia, tanto de gasolina como de diesel, lo cual provoca el aumento de la demanda de hidrocarburos importados y una contaminación tanto sónica como atmosférica. Las importaciones de petróleo crudo y sus derivados representaron un 8%, al inicio de la década del setenta; y alcanzaron entre un 30% y un 40% en la primera mitad de la década de los ochenta sobre las importaciones totales.

Cuadro N.º 3
Capacidad de Generación de Electricidad en el País

CAPACIDAD DE GENERACION		COMPOSICIÓN SISTÉMICA GENERACIÓN DE LA CDE	
CDE	1143.3 MW	Vapor petróleo Vapor Carbón	45% 22%
AUTOPRODUCTORES	989.5 MW	Gas y Diesel Hidroeléctricas	15% 18%
TOTAL	2132.8 MW	TOTAL	100%

Fuente: Guillermo Perry y Fernando Lecaros, *Diagnóstico Energético de la República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre 1988. Dirección de Planificación de la CDE, Informe del Plan de Expansión del Sistema Eléctrico Nacional, enero de 1991.

En la década de los setenta, el ritmo de crecimiento del consumo residencial e industrial reflejó tanto el proceso de urbanización como el impulso del crecimiento industrial, con una participación en el consumo de energía de un 38% y un 37%, respectivamente. En los ochenta, la dinámica del sector industrial se rezagó con relación al residencial. En 1987, el sector residencial consumió un 41%; y el industrial, un 28%.

A partir de 1984, además de gasoil y fueloil, se importó carbón mineral. La generación de energía a partir de este fue de un 30% menos costoso que la del fueloil, y 20% más bajo que la del gasoil.

En resumen, la demanda de energía —tanto para el crecimiento industrial, turístico, de zonas francas y servicios, como residencial— dependió en un 82% de insumo importado; y, en un 18% del sistema hidroeléctrico, el cual compite en uso con el agua para regadío agrícola. Además, el impacto ambiental de las actividades de este sector se deriva tanto de las deficiencias que presenta el abastecimiento como de los procesos de generación. Sin embargo, resulta esencial observar la evolución que resulta de la sustitución de fueloil y gasoil por carbón mineral.

Turismo

La actividad turística —cuyo espacio natural son las playas y costas, montañas y parques nacionales— es una de las más dinámicas en el país. El Gobierno ha logrado impulsarla a través de la construcción de la infraestructura de carreteras y complejos turísticos, de la creación de instituciones que la promueven en el ámbito nacional e internacional, y mediante la legislación que la regula y los estímulos fiscales a través de exoneraciones. En conjunto, esta es la oferta del Gobierno a las empresas, especialmente a grandes firmas operadoras extranjeras que manejan el mercado internacional, tanto de turistas como de proveedores de los insumos necesarios para el desenvolvimiento del turismo en el país.

Pese a estos estímulos, la articulación de la actividad turística con los sectores productivos nacionales ha sido escasa. En 1988, se estimó que la demanda del turismo por productos agrícolas para alimentación representó apenas un 4% de la producción interna de alimentos.

La generación de empleo en 1988, por su parte, se estimó en 40 mil empleos directos, incluyendo todas las actividades ligadas al turismo, cifra que no es relevante si se compara con el sector agrícola o de zonas francas. Aunque requiere de mayor calificación y mejor remuneración que estos sectores, la escala de salarios es baja en comparación con otras plazas turísticas, lo cual es un atractivo para la inversión turística extranjera.

En 1970, los ingresos por turismo alcanzaron unos US\$16.4 millones; y, en 1990, superaron los US\$900 millones. El turismo, por el aporte al ingreso de divisas, se convirtió en un sector estratégico para la economía en la década de los ochenta, sobre todo cuando disminuyó el aporte por la exportación de bienes, especialmente de los productos agrícolas tradicionales. El ingreso por turismo, en comparación con la exportación de bienes, fue de un 7.6% en 1970; de un 18%, en 1980; y se elevó a un 69% en 1988. Estos datos demuestran tanto el dinamismo del sector como el deterioro de la exportación de bienes.

El aporte del turismo al PIB hasta 1986 no superó un 5%; sin embargo, en 1990 se estimó de un 10% a un 13%. Los ingresos de cuenta corriente pasaron de un 6% en 1970 a un 13% en 1980, y a un 35% en 1988.

Por su aporte a la generación de divisas y al empleo, la actividad turística ha sido importante para la economía; sin embargo, la forma de su implementación no siempre ha considerado el impacto sobre la naturaleza y el hábitat. En ausencia de normas claras o, quizá, por falta de voluntad para aplicar las existentes, ha causado daños, especialmente sobre el ambiente costero que le sirve de soporte directo. La degradación de las costas, la destrucción de los manglares, la desaparición de lagunas naturales, se expresa en la contaminación de aguas y suelos, en la pérdida de la biodiversidad y la transformación de pueblos costeros. Por lo tanto, no está en absoluto claro que el desarrollo turístico que está teniendo lugar en el país sea sustentable en el tiempo.

Zona franca industrial

En 1987, operaron en el país 227 empresas, de las cuales, un 54% fueron administradas por el sector privado, y absorbieron un 61% del empleo. El sector público, a través de la Corporación de Fomento Industrial (CFI) y el Centro Estatal del Azúcar (CEA),

administró un 45% restante, y absorbió un 39% del empleo. Un 60% de las empresas en zona franca fue de confecciones; un 8%, de calzado; y un 6%, de electrónica, entre otras. La industria de confecciones se caracteriza por el escaso uso de tecnología moderna; asimismo, es intensiva en mano de obra femenina no calificada, y está sometida a un sistema de cuotas de exportación que impone EE.UU. desde 1988. La industria electrónica, por el contrario, usa alta tecnología en el área de informática y, por ende, requiere de mano de obra calificada.

Las edificaciones, el sistema de drenaje, aceras y contenes de las zonas francas son construidos por el Gobierno Central con base en anticipos de los arrendamientos y con fondos de organismos internacionales. Sin embargo, el alquiler de las zonas francas administradas por el sector público es subsidiado, dado que los ingresos generados por concepto de renta no son suficientes para financiar los servicios de mantenimiento. Pese a estas ventajas otorgadas por el Gobierno, el salario pagado a los obreros se estableció en 5.5 centavos de dólar, el más bajo de América Central y el Caribe. Esto es: 3.8 veces menos que en Barbados, 7.8 veces menos que en Puerto Rico, y 10 menos que en EE.UU.

Las exportaciones de zonas francas desde 1981 crecieron a un 22.8%, mientras que las exportaciones nacionales alcanzaron un 3.9%. Del total de exportaciones, la participación de zonas francas pasó, de un 9.4% en 1981, a un 36.6% en 1988.

Las zonas francas en el país son fundamentalmente generadoras de empleo de baja productividad y remuneración. En 1988, acumularon 247 empresas instaladas, con 87,065 empleados, un promedio de 352 empleados por empresa. La vinculación de la zona franca con la actividad productiva nacional es mínima, puesto que se limita al alquiler de naves, al consumo de electricidad, servicios de comunicación, seguros, y, escasamente, insumos.

El beneficio directo proviene de las divisas por remuneración que, en términos absolutos, pasó de US\$44.5 millones, en 1980, a US\$130

millones en 1988. Sin embargo, la generación de divisas disminuyó de US\$3,263/trabajador en 1982, a US\$1,576/trabajador en 1988. Entre otros factores, esa disminución se explicó por los ajustes cambiarios en dicho período.

Patrón del crecimiento social

El comportamiento de la economía en el período 70-90 incidió directamente sobre el bienestar de la población dominicana. Esta incidencia se expresó en la distribución del ingreso, el movimiento demográfico y la calidad de vida.

Distribución del ingreso

Las encuestas realizadas demostraron que la distribución del ingreso en el período analizado mejoró en 1984 en comparación con 1976-1977, y empeoró en 1989, datos que se corresponden con la situación económica general del país.

En 1976-1977, en efecto, un 20% de los hogares percibió un 5.2% del ingreso; mientras, en 1984, ese mismo por ciento de hogares recibió un 5.4% del ingreso. Por el contrario, en 1989, el mismo 5.2% del ingreso se distribuyó entre un 25% de los hogares. El deterioro de la distribución se reflejó en el coeficiente de Gini, el cual mide la concentración del ingreso, y cuyo valor, en la medida en que se acerca a 1.0, expresa mayor concentración y, por ende, peor distribución del ingreso.

Pobreza

A pesar de la vida democrática, los esfuerzos por el desarrollo económico siguieron de espaldas para más de un 57% de la población, que vivió en condiciones de pobreza en 1989. Y en los últimos

Cuadro N.º 4

Distribución del ingreso en la República Dominicana

Decil	1976-1977 ⁽¹⁾		1984 ⁽¹⁾		1989 ⁽¹⁾	
	Acumulado		Acumulado		Acumulado	
	Hogares ⁽²⁾	Ingresos	Hogares ⁽²⁾	Ingresos	Hogares	Ingresos
1	10.1	1.90	10.0	2.1	8.1	0.8
2	20.4	5.20	20.0	5.4	16.5	2.7
3	30.4	9.30	29.0	9.7	25.0	5.2
4	40.4	14.30	39.9	15.0	34.3	8.8
5	51.3	20.90	49.8	21.3	43.3	13.2
6	60.6	27.70	60.1	29.3	53.3	19.1
7	70.4	36.50	70.1	38.7	64.9	28.1
8	79.9	47.40	80.0	50.3	76.4	39.3
9	90.2	64.00	90.0	66.7	88.1	55.8
10	100.0	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice Gini	0.41		0.423		0.495	

Fuente: Centro de Investigación Económica, CIECA
⁽¹⁾ Encuestas de Hogares. ⁽²⁾ Decil de Hogares.

Cuadro N.º 5

Incidencia de la Pobreza

	Población en millones		Población Relativa %	
	1984	1989	1984	1989
Indigentes	1.1	2.1	16	30
Pobres	2.1	1.8	31	27
Total	3.2	3.9	47	57

Fuente: Centro de Investigación Económica (CIECA)

años, esta situación se agravó por la parálisis de los sectores productivos. Los recursos humanos sufrieron el impacto del patrón de desarrollo económico y el deterioro del medio ambiente.

Dada la regresiva distribución del ingreso, la pobreza y su condición de vida han sido las características relevantes que se aprecian en el proceso de migración, urbanización, vivienda, saneamiento básico, educación, salud, nutrición y mortalidad.

Población y distribución espacial

Crecimiento poblacional

La dinámica de la población en la República Dominicana comenzó a descender a un 2.96% a partir de 1960-1970, luego del crecimiento de un 3.62% en el período 50-60. En 1970-1981, bajó a un 2.9%; y, desde 1981 a 1991, se estimó en un 1.98%. Con un crecimiento promedio de un 2.4% anual en los últimos veinte años, la población casi se duplicó, al pasar de 4.0 millones en 1970, a 7.32 millones en 1991, de los cuales, un 51% está compuesto por hombres; y el restante 49%, por mujeres.

Migración

La pobreza, asociada al modelo económico, tiene que ver con el comportamiento de la agricultura. La pequeña producción, sin tecnología apropiada, decreció a consecuencia de la baja productividad provocada por la deforestación, la pérdida de fertilidad de los suelos, sequías, etc. En consecuencia, emigraron los trabajadores que no fueron capaces de subsistir como asalariados en el campo.

A medida que el sector agropecuario dejó de ser la base de sustentación de la población rural, y crecieron los sectores: manufacturero, turismo, zona franca, construcciones urbanas y servicios en general,

el proceso migratorio se aceleró, disminuyó la participación relativa poblacional de todas las regiones productivas del país y creció la población de la Región Suroeste. Esta pasó de un 41% a un 48%, entre 1970 y 1981; y, finalmente, en 1991 se estimó en un 52%. Dentro de esta población, solo la Subregión de Valdesia abarcó un 43% en 1991. La región del Cibao de mayor diversificación agrícola sufrió la mayor pérdida relativa, pasando, de un 45% en 1970, a un 40% y a un 36%, en 1981 y 1991, respectivamente. Finalmente, la Región Suroeste, cuya base sigue siendo la pequeña producción, bajó de un 14% a un 13% y a un 11% en el mismo período analizado.

Paralelamente a la migración interregional, se operó un movimiento del área rural a la urbana. El proceso de urbanización se aceleró en los últimos veinte años, cuando, de 1970 a 1991, pasó de un 40% a un 59%. El proceso más intenso ocurrió en la década de los setenta, y alcanzó un 52% en 1981. Además, se operó un movimiento migratorio internacional, tanto de dominicanos hacia Estados Unidos y Puerto Rico, como de haitianos a la República Dominicana. No existen registros sistemáticos acerca de estos movimientos; sin embargo, se estimaron en más de un millón los dominicanos ausentes, y, en 1980, unos 200 mil los haitianos residentes en el país.

Urbanización

En la subregión Valdesia, está ubicada la capital y el Distrito Nacional, que es el área más populosa del país. En 1981, la población de Santo Domingo alcanzó un 23% del total; mientras que Santiago —la segunda ciudad en población— concentró un 4.38%, comparado con 1970, cuando Santo Domingo y Santiago abarcaron un 16% y un 4% de la población total, respectivamente.

Una de las consecuencias de la migración es el incremento de la densidad poblacional, especialmente del Distrito Nacional y de Santo Domingo. Para 1981, el Distrito Nacional (D.N.), abarcó 14 secciones, que comprendieron tanto la zona rural como la capital

(zona urbana). En 1981, el D.N. tenía 1,041 Km², con una densidad de 1,107 hab./km², comparada con 581 hab./km² en 1970. En 1970, la población de Santo Domingo fue de 668,507 habitantes por 100 km², con una densidad promedio de 6,685 hab./km². En 1981, se elevó a 1, 313,172 habitantes con 162 km², con una densidad de aproximadamente 8,106 hab./km². En la década de los 70, mientras la población de Santo Domingo se duplicó, la población de la zona rural del D.N. se multiplicó por 1.6 veces.

En los barrios con una densidad promedio de 28,773 hab./km² (IEPP, 1984), los problemas que se derivaron del crecimiento poblacional fueron singularmente graves. En Santo Domingo, 31 de 93 barrios fueron considerados hacinados.

La estructura urbana expresa la estructura socioeconómica con todos sus conflictos derivados de la migración, la distribución del ingreso, la desocupación y la pobreza.

Vivienda

En el período 1970-1980, las viviendas ocupadas en el país se incrementaron en un 52.7%. La Región Sureste pasó de un 44% a un 50%. Dentro de esta, el Distrito Nacional pasó de un 21% a un 29%. El Cibao pasó de un 43% a un 39%; y la Región Suroeste, de un 13% a un 11%, lo cual es coherente con la movilidad poblacional.

En 1981, las viviendas presentaban las siguientes condiciones: un 24% fue construido con material desechable, un 20% no poseía techo “adecuado” y un 25% carecía de piso “adecuado”, según el censo. El 79% de las viviendas no disponía de inodoro privado, un 45% carecía de abastecimiento de agua potable, y un 51% no contaba con energía eléctrica. Un 80% de las viviendas incluía como máximo dos dormitorios, para un promedio de seis personas, relación que

evidencia el hacinamiento. En general, se concluye que sólo un 24% de las viviendas era adecuado para el desenvolvimiento de la vida familiar: de las cuales, un 46% corresponde a la zona urbana; y un 6%, a la zona rural.

Educación

Por ley, la educación pública en el nivel de primaria es obligatoria y gratuita para todos los ciudadanos. Asimismo, la alfabetización es obligatoria para la población de 14 a 50 años. Sin embargo, a lo largo de la década de los ochenta, sólo asistió a la escuela un 83% de la población escolar de niños entre 7 y 14 años. El 30% de ese grupo desertó de las aulas. De todos modos, quedarse en las aulas no garantizó tampoco que el proceso de enseñanza-aprendizaje fuera eficiente para los niños pobres, por la carencia de libros de texto —especialmente por su alto precio—, la ausencia de material didáctico en las escuelas públicas y de profesores calificados, además, por el contenido curricular oficial, que no respondía a las exigencias de la realidad socioeconómica y ambiental por la que atravesaba el país.

El presupuesto de educación se mantuvo entre un 10% y un 14% de los gastos del Gobierno Central. En los últimos años de la década de los ochenta, la educación pública sufrió un proceso de deterioro ligado a la reducción sistemática de los gastos reales del presupuesto de educación. La disminución real del sueldo de los profesores condujo a paros y huelgas, que agravaron el deterioro de la calidad de la enseñanza. Es evidente que la crisis de la educación fue el efecto de la crisis económica y de la política de ajuste que desencadenó el deterioro de la educación en general. Por contraste, la escuela privada creció como un negocio frente al deterioro de la educación pública.

Salud pública e indicadores de salud

Los servicios de salud pública lograron alcance rural, local, de área, regional y nacional. Desde el punto de vista técnico, se diseñaron doce programas para satisfacer las necesidades básicas de salud; sin embargo, en la práctica, no pudieron implementarse por la carencia de recursos financieros dentro del presupuesto nacional. En términos reales, el presupuesto disminuyó en un 50% en el período 1981-1990. El gasto de salud, ejecutado dentro del presupuesto de gastos del Gobierno Central, se mantuvo en un 9%, dentro del cual la inversión fue de un 7%.

Excepto el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), iniciado en 1978, no existieron nuevos programas de prevención. El servicio nacional de erradicación de la malaria para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad no contempló acciones preventivas. No se crearon institutos de orden público para la investigación de enfermedades; sin embargo, se creó uno por iniciativa privada.

En 1987, la Secretaría de Salud Pública contaba con 2,250 médicos, con déficit de un 58% —similar al de enfermeras y auxiliares— respecto a las necesidades de la población. En cuanto a recursos físicos, el país contaba con 48 hospitales, 55 subcentros y 390 clínicas, con un déficit de 64 hospitales, 272 subcentros y 2,968 centros, lo cual afectó sobremanera a la población que vivía en condiciones de pobreza.

La esperanza de vida al nacer aumentó, mientras la fecundidad disminuyó al igual que la tasa de natalidad. En cuanto a las causas de morbilidad, persistieron las diarreicas, sífilis, blenorragia, sarampión, entre otras. Las enfermedades de origen hídrico continuaron elevadas en el país, entre las cuales la gastroenteritis alcanzó el primer lugar, con una tasa de 131/10 mil habitantes. Todas las enfermedades de transmisión hídrica se duplicaron en la zona urbana con relación a la rural; y afectaron a la población pobre.

Las enfermedades inmunoprevenibles a través de vacunación están asociadas a factores socioeconómicos y ambientales; y su disminución, en general, y su erradicación —como en el caso de la polio— requirieron de programas de seguimiento. Sin embargo, las campañas masivas de vacunación a escala nacional disminuyeron su cobertura, debido, especialmente, a la falta de recursos financieros, humanos e institucionales.

Estado nutricional y mortalidad

Los niños constituyen la población más vulnerable por efecto de insuficiencia alimentaria, causa de morbilidad como de desnutrición. En efecto, la tasa global de desnutrición en niños menores de 5 años fue de 42/mil, y en los menores de un año fue de 73/mil. La mortalidad infantil fue de 65/mil; la materna siguió alta en el país, aunque disminuyó de 70/100 mil en 1979 a 30/100 mil en 1988. La tasa de mortalidad en general descendió de 8.39/mil a 6.8/mil desde 1975 a 1990.

Saneamiento básico

En la década de los setenta y de los ochenta, el crecimiento de la población en el país fue más acelerado que el de la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y eliminación de excretas, lo que provocó un déficit de esos servicios. Esta carencia fue menos notoria en la zona urbana, debido a la concentración de la población. En 1987, un 43.7% de la población total del país careció de agua potable. La Región del Sureste —donde está ubicada la capital del país— fue la mejor dotada, con un 76% de la población abastecida de agua potable; a diferencia del Suroeste, donde, a la inversa, un 74% de la población no contó con este servicio.

Dentro del sistema de saneamiento ambiental, el servicio de alcantarillado y evacuación de excretas fue el más crítico. En 1987, sólo

un 16% de la población nacional estuvo conectada al sistema. Desde el punto de vista de la distribución por zonas de este servicio, un 79% de la población urbana y un 99% de la población rural no tuvieron acceso al mismo.

Las características más sobresalientes del patrón de crecimiento económico junto a la distribución del ingreso tuvieron una influencia decisiva sobre la calidad de vida del conjunto de la vida social, particularmente sobre la vida de la mujer y los menores de edad.

Vale notar que la calidad de vida de la mujer, a pesar de que constitucionalmente hay igualdad de derechos civiles y políticos para todos los ciudadanos, igual acceso a la educación, salud, empleo y seguridad social, y avances relativos a ciertas disposiciones que regulan la vida familiar, la participación de la mujer en la sociedad permanece limitada en las esferas civiles, comerciales, penales y laborales.

A partir de 1960, las características de la dicotomía rural-urbana, genérica y ocupacional en la vida social comenzaron a modificarse, cambio que se aceleró en los años setenta, con lo que se modifica el índice de masculinidad y la distribución de la población económicamente activa. En la zona urbana, este indicador pasó de un 89.5 a un 91.9 entre 1970 y 1981; mientras que, en la zona rural, pasó de un 106.9 a un 110.5, notable si se compara con el índice de masculinidad del país, que pasó de un 99.6 a un 100.4 en dicho período. Por otro lado, la población económicamente activa (PEA) femenina dedicada a la agricultura fue de un 10% en 1960; mientras, en 1970, ascendió a un 29%; y, en 1981, descendió a un 8%.

En la zona urbana, la participación de la mujer dentro de la PEA manufacturera pasó, de un 18% en 1960, a un 19% en 1970 y a un 26% en 1981. En la década de los ochenta, el crecimiento de las zonas francas fue, en un 80%, de mano de obra femenina, especialmente a causa de que la maquila de confección no requiere en general de calificación.

El dinamismo de las zonas francas impulsó la movilidad socio-económica de la mujer, generó disciplina laboral, con lo que surgió una nueva actitud hacia sus derechos y deberes como ciudadana. De la totalidad de las trabajadoras en las zonas francas, un 76% no eran residentes del lugar adonde trabajaban: un 30% provino de la zona rural; y un 46%, de la urbana. Del total de las trabajadoras, un 68% trabajaba por primera vez, un 65% tenía hijos y un 51% trabajaba para mantenerlos. En 1981, en un 20% de los hogares, la mujer era cabeza del hogar, porcentaje que, en Santo Domingo, fue de un 26%.

La población de la República Dominicana en un 60% eran jóvenes menores de 18 años, de la cual un 28% estaba entre 13 y 18, integrados, o listos para entrar al mercado laboral formal o informal. En 1990, se estimó que, de la totalidad de menores, deambulaban por las calles 58,805 niños y adolescentes entre 7 y 18 años. De estos, un 76% deambuló por las calles antes de los 11 años; y el promedio de menores comenzó a los 9 años.

Solamente la pobreza explica la presencia de los niños en la calle. Un 80% declaró que salía para ayudar económicamente a la familia, especialmente a la madre. Todos los menores desarrollaron estrategias de supervivencia, ya sean laborales o no, tales como mendicidad —en un 48%— y prostitución, en un 18%. Un tercio recurrió al robo y venta de drogas, actividades que consideraron como su “trabajo”. Así, un 70% de los niños que deambularon no entraron al mercado laboral formal.

La situación de la mujer y el menor, en las familias que viven en condición de pobreza, se explica porque, por un lado, la mujer es quien carga con el peso de las labores del hogar, y, por otro, tiene la responsabilidad de sus hijos.

Las condiciones de vida de los hogares pobres, además, se vincula con el medio ambiente. Por ejemplo, un 70% de las familias dominicanas —aproximadamente 5 millones de dominicanos—

han utilizado la madera en forma de leña y carbón para cocinar y otras actividades domésticas —como lavar y planchar— que realizan las mujeres. El consumo de leña y carbón se realizaba diariamente en 800 mil hogares, que —según estimaciones— equivalió a 1,385,453 tareas de madera por año. De estas, un 45% se consumió en forma de madera; y un 55%, en forma de carbón, sin posibilidades de sustituirlas en el corto plazo.

Es necesario que se desarrollen sistemas alternativos de uso de energía para las familias pobres, lo que implica una política coherente tanto para sacar a estas familias de la pobreza, como para evitar que el ambiente siga degradándose.

Bibliografía

1. Banco Central, Boletines mensuales del Banco Central, 1989-1990.
2. CDE, Corporación Dominicana de Electricidad, *Consumo Nacional de Energía*, Santo Domingo, RD.
3. CEDOPEX: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones. Boletines de Comercio Exterior.
4. CELADE, Centro Latinoamericano de Estudios Económicos. Población.
5. CIECA, Centro de Investigación Económica, Inc., La distribución del Ingreso y Pobreza, Notas de Coyuntura No. 17, Mayo 1991.
6. CNA, Consejo Nacional de Agricultura, Unidad de Estudios de Política Agropecuaria. *La Agricultura Dominicana en Gráficos Santo Domingo*, República Dominicana, 1990.
7. COENER, Comisión Nacional de Política Energética, *Balances Energéticos Consolidados (1973-1989)*, Santo Domingo, R.D., 1989.
8. Consejo Nacional de Zonas Francas, *Informaciones*, Santo Domingo, R.D., febrero de 1991.
9. FAO, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Programa Mundial de Alimentos, *La ayuda alimentaria*, Roma, 1990.

10. Fundación Friederich Ebert, *Antecedentes y Perspectivas del Turismo en República Dominicana*, Santo Domingo, R.D., 1986.
11. Hipólito Díaz Ricardo Soto, *Análisis y Perspectiva del Sector Energético en la República Dominicana (1973-2000)*, Santo Domingo, R.D.
12. Isis Duarte y Wilfredo Lozano, *La economía en la década de los ochenta*, Santo Domingo, R.D., abril 1991.
13. Juan A. Lladó, *Situación y perspectivas de alojamiento turístico en República Dominicana*, Santo Domingo, RD., 1987.
14. Luis Simón Terrero, *La participación de la inversión nativa en las Zonas Francas Industriales*, Santo Domingo, RD., 1990.
15. Miguel Ceara Hatton, *Crecimiento Económico y Acumulación de Capital*, 1990, Santo Domingo, R.D.
16. ONAPLAN, *Caracterización del Sector Turismo*, Oficina Nacional de Planificación, Santo Domingo, R.D., 1988.
17. ONAPLAN, Boletín de Cuentas Nacionales, 1978-1984.
18. ONAPLAN, Oficina Nacional de Planificación de Desarrollo, Números 25, 26, 30.
19. ONAPLAN, Plan de Inversiones Públicas, 1978-1982.
20. ONAPLAN, Zonas Francas Industriales 1980-1989, Santo Domingo, R.D.
21. ONE, Oficina Nacional de Estadística. Boletines de Comercio Exterior.
22. SEA, Secretaría de Estado de Agricultura, Plan Operativo 1982, 1990, 1991, Santo Domingo, República Dominicana.

Gestión Ambiental en la República Dominicana³²

Situación socioeconómica 1989-1994

La economía dominicana en el período 1989-1994 se debatió entre la crisis y el inicio de la recuperación económica. La situación económica de la década de los ochenta reflejó el agotamiento del modelo agrominero exportador, evidenciado en el estancamiento del sector primario de la economía, minero y agropecuario, especialmente de la agricultura. Este proceso ocurrió simultáneamente con el surgimiento de los sectores de Turismo y Zona Franca.

El proceso de transición del modelo tradicional hacia nuevas actividades económicas se relacionó con la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación, además de la crisis de la deuda externa. Estos factores económicos, en su conjunto, explican el desequilibrio macroeconómico: agudo déficit de la balanza de pagos, de la balanza comercial y del presupuesto fiscal.

³² Documento base preparado como parte del documento *Aplicaciones de instrumentos de política económica para la gestión ambiental y el desarrollo sustentable en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. Santo Domingo, mayo de 1995.

Este comportamiento, a su vez, aceleró la inflación y la devaluación; y se elevó la tasa de interés, en un ambiente especulativo del capital financiero.

A las razones económicas internas que —en 1990— desencadenaron la crisis socioeconómica, se agrega el cambio de las relaciones internacionales dentro de la noción de globalización de la economía, y la débil respuesta institucional y empresarial para enfrentar los nuevos retos.

El cambio de eje de la actividad económica profundizó la competencia en el mercado de bienes y servicios, financiero y laboral; y provocó, concomitantemente, una readecuación de la estructura económica, social e institucional de todas las actividades económicas privadas y públicas. El mercado laboral, tradicionalmente intensivo en el uso de mano de obra agrícola está siendo sustituido por la absorción de asalariados y empleados en los servicios. Esta dinámica demandó una fuerza laboral diferente a la generada por la desocupación propia de actividades primarias.

La crisis económica y el ajuste estructural recayeron sobre los trabajadores y empleados; disminuyó el salario real y las oportunidades de empleo, agudizando las condiciones de pobreza. A la desocupación rural le acompañó un acelerado proceso migratorio rural-urbano, con el consiguiente aumento masivo de actividades ligadas a la economía de subsistencia en el área urbana, reflejada en la proliferación de actividades informales llamadas microempresariales.

La dinámica de la economía de mercado —demandante de nuevas áreas geográficas: playas para el turismo y parques industriales para las zonas francas— fue acompañada de presiones sobre la población y los recursos naturales, con el consecuente impacto tanto del nivel de vida de los dominicanos como del medio ambiente rural y urbano.

Política de ajuste y reforma económicas

La difícil situación por la que atravesó el país hasta 1990 justificó la puesta en marcha de un programa de ajuste y, de hecho, el inicio de un proceso de reformas económicas e institucionales, como una necesidad para superar la crisis y enfrentar el nuevo contexto de apertura en todo el mundo.

En agosto de 1990, se acordó un Pacto de Solidaridad, para llevar a cabo las políticas estratégicas integrales, tal y como se describen a continuación:

- Un enérgico programa de estabilización para enfrentar las causas de los desequilibrios macroeconómicos, tanto en el sector externo como en el interno;
- Activos programas de reformas estructurales y de reactivación de la economía, claramente focalizados hacia dos áreas cruciales:
 1. Principales *reformas institucionales*, y
 2. *La reestructuración integral de las áreas productivas seleccionadas.*
- El compromiso político explícito con una clara estrategia y un plan de acción concreto que coloquen el desarrollo humano en el centro mismo del desarrollo económico³³.

Programa de ajuste y estabilización

En República Dominicana, la economía colapsó en agosto de 1990; y, a partir de esta fecha, se inició un programa económico concertado

³³ Constantino Vaitsos, *Una Estrategia Integral de Desarrollo*, documento presentado al Gobierno Dominicano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, RD., 1993, Publicación del Secretariado Técnico de la Presidencia, pág. 3.

entre el Gobierno y los diversos sectores de la vida nacional. Este programa de ajuste estructural concibió la restricción de la demanda agregada, mediante la aplicación de instrumentos de política fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, orientados a controlar la inflación, estabilizar la tasa de cambio, aumentar el ahorro interno y eliminar los gastos excesivos. En el corto plazo, se logró la estabilidad macroeconómica esperada, con una fuerte contracción de la demanda agregada, y, por ende, de la caída del consumo doméstico.

Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

Los efectos de esta política de ajuste y estabilización se reflejaron, en el corto plazo, en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB). Desde 1991, se lograron los objetivos monetarios cuantitativos: la reducción del déficit fiscal, las tasas de interés reales positivas, el establecimiento de un tipo de cambio único y la eliminación de subsidios.

En efecto, en los últimos cinco años (1989-1994), el PIB creció a la tasa anual del 2.0%, la cual refleja la variación propia de la crisis registrada en 1990, con la tasa de -5.0% y el inicio de la recuperación desde 1991 con tasas del PIB de 0.8%, 7.8%, 3.0%, y 4.0%, respectivamente ³⁴.

En este período, la tasa de inflación, con base en noviembre de 1984, pasó sucesivamente de diciembre de 1990 a diciembre de 1994 a 79.92%, 7.9%, 5.17%, 2.79%, y, finalmente, a 12.89%. En el mismo periodo, la tasa de cambio aumentó sucesivamente desde RD\$6.33 por US\$1.0 en 1989, a RD\$8.43, RD\$12.42, RD\$12.50; y, terminó, en diciembre de 1994, en RD\$12.87 por US\$1.0. La tasa de interés ha sido la variable más difícil de controlar, puesto que fue estimulada

³⁴ En esta serie, se incluyen los sectores de Zonas Francas, Hoteles, Bares y Restaurantes y Agua, que comenzaron a registrarse de acuerdo con las últimas revisiones de las Cuentas Nacionales.

por la política de captación de capitales de corto plazo. Las tasas de interés bajaron de un 60% a un 30%, en 1994, cuando la tasa de inflación bajó de un 80% a un 13%.

A pesar de la recuperación, el comportamiento del PIB del último quinquenio es sólo equiparable a la tasa de crecimiento poblacional, que —en los últimos doce años— decreció de 2.9% a 1.9%. Con la disminución poblacional, la tasa del PIB *per cápita* registró los siguientes volúmenes desde 1989: RD\$601, RD\$561, RD\$554, RD\$566, RD\$592 y RD\$604 en 1994, equivalente al crecimiento del 0.09% de la producción por habitante, que no es ni la décima parte del uno por ciento. Este dato permite, prácticamente, afirmar que la actividad económica de 1994 solo recuperó el nivel alcanzado en 1989, medido en el *per cápita* a precios constantes de 1970. Medido en dólares corrientes de 1994, el PIB equivale a US\$1,516 por habitante.

El crecimiento de la economía, basado tradicionalmente en la actividad agropecuaria y minera, está transformando su base económica hacia los servicios. En efecto, zona franca y turismo presentan el mayor dinamismo con tasas anuales de 11.1% y 7.6%, respectivamente, solo superado por el sector de comunicaciones, que presenta una tasa de crecimiento anual de 12.5%, en el período analizado.

En contraste con esta dinámica, el sector agropecuario sólo creció el 0.1% en el período; y el subsector agrícola presentó una tasa negativa de 1.4% anual. La pérdida del dinamismo del sector agrícola recoge el comportamiento de la industria azucarera, que presentó una tasa negativa anual de 2.4%, en el mismo período.

La minería decreció en un 5.0% en el período. Su descenso más drástico ocurrió en 1993, cuando cayó el 37%, debido a problemas de precios internacionales y de gestión interna que obligaron incluso al cierre de la producción de oro. No obstante, en 1994 se inició la recuperación, con un crecimiento del 88.6%.

Estructura del PIB por sectores

En el período analizado, el sector manufacturero presentó el mayor peso relativo dentro de la estructura del PIB, el cual osciló entre el 17.7% y el 18.4%; y refleja, en los últimos cinco años, un cierto ascenso. Este crecimiento se debe, en parte, a la participación de la producción de zonas francas —medida en sueldos y salarios—, que comienza a registrarse en las cuentas nacionales y que antes no figuraba. Representa un aporte en la composición del PIB, de 3.8% en 1994, frente a un 2.5% en 1989.

La misma dinámica se expresa en el comportamiento del turismo cuyo peso específico pasó de 4.1% en 1989 a 5.4% en 1994, y que, como en el caso de zona franca, antes no se registraba en las cuentas nacionales.

Es notorio el impulso que ha tomado el sector de comunicaciones, especialmente las telecomunicaciones, en el país. Su participación en el PIB pasó del 1.8% al 2.9% en el período 1989-1994.

En contraste con estos sectores líderes de la dinámica de la economía dominicana, la participación del sector agropecuario bajó de 13.9% en 1989 al 12.7% en 1994, lo que verifica la pérdida sistemática de la actividad agropecuaria. En este sector, la agricultura es el renglón que más ha disminuido; pues pasó del 8% en 1989, al 6.8% en 1994. La pérdida relativa de la importancia de la agricultura dentro de las actividades económicas se refleja en su rápido descenso. El PIB agrícola por habitante bajó de 1989 a 1994, en comparación con los precios de 1970. Es decir, hubo una disminución real del crecimiento anual.

Tanto la dinámica como el cambio de estructura de las actividades económicas del PIB, ocurridos en los primeros cinco años de la década de los noventa, son resultados de la política de ajuste llevada a cabo por el Gobierno desde agosto de 1990. De igual manera, esta misma política es la que explica los cambios estructurales en el empleo, desde el sector productivo hacia los servicios.

Pero la sola ejecución de las políticas de estabilización no es suficiente para garantizar los intereses más amplios del desarrollo sustentable del país, tal y como lo indican las pasadas experiencias, a menos que sea complementada por importantes medidas adicionales³⁵.

Deuda externa

En comparación con la de 1989, la deuda pública externa global de República Dominicana aumentó en un 2% en 1993. Creció tanto como la población, y más que el crecimiento del PIB, que fue de 1.6% en ese cuatrienio. Esto significa que, en términos *per cápita*, cada dominicano siguió hasta 1993 con la misma deuda de 1989.

Asimismo, es relevante la tendencia que ha seguido la composición de la deuda pública externa global. Por un lado, hay un descenso de la deuda oficial en un 0.1% anual; y, por otro lado, un crecimiento de la deuda con la banca privada, en el orden del 7.9%. Esta dinámica revela el cambio de dirección de la deuda global en 1993. La participación de la deuda pública oficial —que en 1989 era el 76%— disminuyó al 70% de la deuda global. Concomitantemente, la deuda con la banca privada aumentó del 24 al 30%.

Este cambio de estructura del financiamiento tiene importancia, porque revela que el financiamiento para proyectos de inversión a largo plazo —necesario para el crecimiento económico— se está privatizando, mientras disminuyen relativamente los flujos de financiamiento de largo plazo otorgado por los organismos financieros internacionales.

En efecto, resulta revelador el hecho de que, durante el período 1989-1993, la deuda global aumentó en US\$342.3 millones, debido al aumento de la deuda con la banca privada en US\$343.3 millones.

³⁵ *Ibid.*, pág. 4.

Es de esperarse que estas tendencias se acentúen en el futuro, y que:

- La deuda global continúe el proceso de privatización en lo concerniente a los prestatarios;
- La deuda bilateral disminuya en relación con el total de la deuda pública oficial;
- La deuda bilateral con los países desarrollados —especialmente con Estados Unidos—, sea cada vez más relevante; y en menor proporción con Japón y la Unión Europea, y cada vez menos importante con los países de América Latina;
- Dentro de la deuda multilateral —que incluye la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros organismos financieros—, se aumenten los financiamientos para los próximos años, encaminados a la modernización del sistema energético, los puertos, la educación, la tributación; y al Programa de Procomunidad, dentro de la filosofía de enfrentamiento a la pobreza;
- Aumente el financiamiento multilateral hacia el sector privado —especialmente del BID y el Banco Mundial— dirigido a proyectos conjuntos con empresarios de Haití.

Reformas estructurales

Dentro de las reformas estructurales, las reformas institucionales se plantean como una necesidad para la eficiencia sistémica global, entre otras razones porque el presente marco institucional “se constituye en un obstáculo fundamental para el logro de objetivos sustentables de crecimiento y desarrollo”. Entre estas, las principales áreas de reformas institucionales en el orden macroeconómico son: las finanzas públicas, las reformas del sector externo, la reforma del

sector financiero, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y el Código Laboral y Empleo³⁶.

Por otro lado, y no menos importante, están las reformas sectoriales, como la de reestructuración industrial, la del sector agropecuario, la reforma y expansión del sector eléctrico, entre otras. Finalmente, las reformas sociales que están vinculadas a educación, salud, seguridad social, etc. completarán *grosso modo* el marco general de las reformas encaminadas a la modernización del Estado.

En el período analizado, se iniciaron las reformas macroeconómicas: la reforma de las Finanzas Públicas comenzó el 15 de junio de 1992 cuando se promulgó un nuevo Código Fiscal. En este contexto, se enfatiza mejorar la administración tributaria y la reforma presupuestaria.

La reforma del Sector Externo abarca, por un lado, el régimen de importaciones, que implica tanto la reforma arancelaria —que se inició mediante Decreto desde septiembre de 1990—, como la administración de aduanas —proceso que comenzó en 1991— y las prácticas *antidumping*, Proyecto de Ley pendiente de aprobación en el Congreso. En 1995, se aprobó en el Congreso la participación en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT-1994), y, por lo tanto, la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por el lado del régimen de exportaciones, se estudian las políticas para introducir la estrategia de exportaciones; y está pendiente de aprobación la Ley de Inversión Extranjera directa que abarca el *know-how* productivo.

Por el lado del sector Financiero, aún está en discusión el Código Monetario-Financiero, antes de pasar al Congreso para su aprobación.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue aprobada y publicada en el Registro Oficial, pero sigue pendiente la

³⁶ Op. Cit, pág. 5.

Reglamentación, que depende de la voluntad política del Gobierno. El Código Laboral, que regula el mercado de trabajo, fue aprobado por las Cámaras Legislativas en mayo de 1992, lo cual mejoró las condiciones jurídicas en el tratamiento del empleo, sin que esto signifique que el problema del empleo en sí haya cambiado, problema ocupacional que depende del funcionamiento económico real del país.

Las reformas sectoriales están en proceso de estudio y discusión, y pendientes de aprobación en el Congreso Nacional, cada una en diferente fase. Tal es el caso de la Ley de Energía, que contempla la privatización y que está en estudio en el Congreso; el proyecto de Código Ambiental que se encuentra en discusiones previas a su introducción al Congreso. Igualmente, está en elaboración el Código de Salud y Seguridad Social, el Código Forestal y el Código de Aguas. En materia de Educación, se aprobó el Plan Decenal de Educación.

Cabe mencionar que el proceso de reestructuración industrial está estancado por falta de voluntad política del Gobierno y falta de interés de los industriales. De la misma manera, está pendiente la reestructuración del sector agropecuario, en espera de definiciones del mercado mundial en materia de comercio internacional. Lo cierto es que continúa en marcha un proceso de reformas institucionales, que incluye la modernización del Estado.

Distribución del ingreso y pobreza

Distribución del ingreso

Las fuentes de información de la distribución del ingreso provienen de diferentes encuestas realizadas en el país. Fueron tomadas en cuenta a pesar de las dificultades metodológicas para comparar la distribución del ingreso en momentos diferentes, derivadas, tanto del concepto del ingreso, como de la técnica de medición, respecto de las unidades y criterios para ajustar los datos y la diferente cobertura geográfica. Con las limitaciones señaladas, los ingresos

sector financiero, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y el Código Laboral y Empleo³⁶.

Por otro lado, y no menos importante, están las reformas sectoriales, como la de reestructuración industrial, la del sector agropecuario, la reforma y expansión del sector eléctrico, entre otras. Finalmente, las reformas sociales que están vinculadas a educación, salud, seguridad social, etc. completarán *grosso modo* el marco general de las reformas encaminadas a la modernización del Estado.

En el período analizado, se iniciaron las reformas macroeconómicas: la reforma de las Finanzas Públicas comenzó el 15 de junio de 1992 cuando se promulgó un nuevo Código Fiscal. En este contexto, se enfatiza mejorar la administración tributaria y la reforma presupuestaria.

La reforma del Sector Externo abarca, por un lado, el régimen de importaciones, que implica tanto la reforma arancelaria —que se inició mediante Decreto desde septiembre de 1990—, como la administración de aduanas —proceso que comenzó en 1991— y las prácticas *antidumping*, Proyecto de Ley pendiente de aprobación en el Congreso. En 1995, se aprobó en el Congreso la participación en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT-1994), y, por lo tanto, la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por el lado del régimen de exportaciones, se estudian las políticas para introducir la estrategia de exportaciones; y está pendiente de aprobación la Ley de Inversión Extranjera directa que abarca el *know-how* productivo.

Por el lado del sector Financiero, aún está en discusión el Código Monetario-Financiero, antes de pasar al Congreso para su aprobación.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue aprobada y publicada en el Registro Oficial, pero sigue pendiente la

³⁶ Op. Cit, pág. 5.

Reglamentación, que depende de la voluntad política del Gobierno. El Código Laboral, que regula el mercado de trabajo, fue aprobado por las Cámaras Legislativas en mayo de 1992, lo cual mejoró las condiciones jurídicas en el tratamiento del empleo, sin que esto signifique que el problema del empleo en sí haya cambiado, problema ocupacional que depende del funcionamiento económico real del país.

Las reformas sectoriales están en proceso de estudio y discusión, y pendientes de aprobación en el Congreso Nacional, cada una en diferente fase. Tal es el caso de la Ley de Energía, que contempla la privatización y que está en estudio en el Congreso; el proyecto de Código Ambiental que se encuentra en discusiones previas a su introducción al Congreso. Igualmente, está en elaboración el Código de Salud y Seguridad Social, el Código Forestal y el Código de Aguas. En materia de Educación, se aprobó el Plan Decenal de Educación.

Cabe mencionar que el proceso de reestructuración industrial está estancado por falta de voluntad política del Gobierno y falta de interés de los industriales. De la misma manera, está pendiente la reestructuración del sector agropecuario, en espera de definiciones del mercado mundial en materia de comercio internacional. Lo cierto es que continúa en marcha un proceso de reformas institucionales, que incluye la modernización del Estado.

Distribución del ingreso y pobreza

Distribución del ingreso

Las fuentes de información de la distribución del ingreso provienen de diferentes encuestas realizadas en el país. Fueron tomadas en cuenta a pesar de las dificultades metodológicas para comparar la distribución del ingreso en momentos diferentes, derivadas, tanto del concepto del ingreso, como de la técnica de medición, respecto de las unidades y criterios para ajustar los datos y la diferente cobertura geográfica. Con las limitaciones señaladas, los ingresos

presentan una relativa mejoría en su distribución, expresada en el coeficiente de Gini, que llegó al nivel más alto en 1989 con un valor de 0.55. En 1992, este bajó a 0.49, a causa de la disminución de la tasa de inflación promedio anual, que descendió de 40.66% en 1989, a 4.26% en 1992, el más bajo del período analizado³⁷. No obstante la relativa mejoría en República Dominicana, la concentración del ingreso revela la expansión de la pobreza y las profundas desigualdades sociales.

La Pobreza en República Dominicana

La cuantificación de la pobreza en República Dominicana difiere en función del criterio que la define y el concepto de ingreso que se utilice. La población que vive en situación de pobreza —definida en función del ingreso monetario y no monetario, compuesto por el costo de una canasta de alimentos básicos que alcanzan la adecuación calórica y una cantidad de dinero adicional para cubrir necesidades no alimenticias básicas— es estimada en un 20.63% del total de la nación³⁸. En términos absolutos, de 7.2 millones de habitantes estimados en 1994³⁹, los pobres son 1.5 millones. Esta cuantificación es diferente si se parte del criterio de la escala de ingreso monetario adoptado entre el BID y el Gobierno Dominicano, el cual define como pobre el 95% de la población, equivalente —en este caso— a 6,8 millones de habitantes⁴⁰.

Según las cifras preliminares del censo de 1993, un 55.5% de la población —4.0 millones— vive en el área urbana; y un 44.5% —3.2 millones—, en la rural⁴¹. De esta población, 3.8 y 3.0 millones

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Un 55% de la población urbana, según el último censo, aplicada al total de la población pobre, equivale a 3,809,146 de pobres urbanos; y la diferencia del 44% —ó 3,054,186 de habitantes— representa los pobres rurales.

—respectivamente— son pobres. Sin embargo, según el criterio de la Fundación Economía y Desarrollo, estos porcentajes se reducen a 827 mil pobres en el área urbana; y 663 mil, en la rural.

En el país, los niveles de indigencia son relativamente mayores en los hogares presididos por mujeres, mientras la pobreza es mayor en los hogares presididos por hombres.

El desempleo abierto es uno de los problemas sociales cuya tasa asciende a 26.2% en el ámbito nacional; en la zona urbana es de 27.4% por encima del 24.2% de la zona rural⁴². El desempleo rural es una de las causas principales de deforestación⁴³.

Uno de los fenómenos que caracteriza la pobreza es la inestabilidad del mercado laboral cuya dinámica se registra en la creación y desaparición de la micro y pequeña empresa, que, además, evidencia la vulnerabilidad de la mujer en el mercado de trabajo. Esta dinámica se refleja en la tasa neta de cambio negativa de empresas (-3.94%) entre 1992 y 1993. Las tasas brutas de creación y desaparición de empresas, así como la tasa neta de cambio de empresas, son mayores para las empresas lideradas por mujeres que para las dirigidas por hombres. Entre las empresas desaparecidas, la proporción de las que son propiedad de mujeres se acerca al 61%. Esta proporción es del 51.6% en las nuevas; y de solo el 34.1%, en las empresas preexistentes. Por el contrario, las empresas propiedad de hombres presentan su mayor participación en la empresas preexistentes, con un 53.8%⁴⁴. Las empresas de mujeres dependieron para su crecimiento, más de trabajadores no pagados (32%), que de los pagados (32%), comparados con las empresas de hombres, con un 15% de empleo no pagado y un 51% de pagado⁴⁵.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

La dinámica de la creación y desaparición de los negocios es una de las características de las microempresas.

“Entre marzo de 1993 y marzo de 1994, surgieron en la República Dominicana 122,379 nuevas microempresas y pequeñas empresas, al tiempo que desaparecieron 119,624, quedando un balance positivo al final del período de 2,755 nuevas empresas”⁴⁶.

La escala de salarios de los trabajadores de la empresa privada y el Sector Público se establece a partir del salario mínimo que, en general, está debajo del ingreso que se estima como la línea de pobreza, e incluso por debajo del ingreso que se considera de indigencia. Los salarios mínimos vigentes en el país varían en función de la actividad económica en la cual se labora; y son determinados por la Comisión Nacional de Salarios, que considera este salario como el mínimo para mantener al trabajador y a su familia. Sin embargo, en la práctica, las familias de los empleados públicos, los trabajadores agrícolas y los de la pequeña y mediana empresa son indigentes, con salarios mínimos mensuales de RD\$780., RD\$864, RD\$1,080 y RD\$1,196 mensuales, respectivamente, por debajo de la línea de indigencia por familia, estimada en RD\$1,390 mensuales, en términos reales en abril de 1994. En adición, los salarios mínimos de la gran empresa —hoteles y restaurantes—, y, finalmente, los de zona franca, son de RD\$1,675 y RD\$1,400, respectivamente, por debajo del ingreso de pobreza por familia estimado en términos reales, en abril de 1994, en RD\$2,090 mensuales⁴⁷.

El mercado laboral está directamente vinculado a la inversión que absorbe mano de obra intensiva, tanto en el sector agropecuario como el manufacturero —incluida zona franca—, y menos intensiva en turismo y los demás sectores de servicios. Sin embargo, la inversión no es capaz de absorber el crecimiento de la población económicamente activa, dando como resultado un mercado laboral

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

en el que la oferta de mano de obra es mayor que la demanda, lo que se traduce en abierta desocupación y ocupación disfrazada, microempresarial o informal.

El salario mínimo de los distintos sectores de la economía está por debajo de la línea de pobreza en el país; y esto ha motivado la proliferación de actividades informales o microempresariales, como una estrategia de supervivencia individual de los trabajadores.

Población y proceso de urbanización

La población del país hasta 1970 creció por encima del 3% anual; y, durante la década del setenta, disminuyó al 2.9%. Sin embargo, en la década de los años ochenta, y hasta 1993 —fecha en que se realizó en último censo de población y vivienda—, la tasa de crecimiento bajó al 1.9% anual, lo cual se explica tanto por la disminución de la tasa de nacimiento, como por el aumento de la emigración al extranjero. En términos absolutos, la población pasó de 5.6 millones en 1981, a 7.1 millones de habitantes en 1993.

El proceso de urbanización en República Dominicana, como en el resto de países de Latinoamérica y el Caribe, se ha modificado en función de los cambios ocurridos en las principales actividades económicas del país. La característica sobresaliente en la década pasada y en la que corre es la consolidación de un modelo de crecimiento económico basado primordialmente en los servicios de turismo y zona franca, actividades que se desenvuelven fundamentalmente en áreas no rurales.

Este proceso de cambio de sociedad rural a urbana estuvo precedido de la migración rural-rural, debido al proceso de erosión de las cuencas hidrográficas y al agotamiento de los terrenos de barbecho por la ganadería, que aceleraron la presión demográfica sobre los terrenos boscosos.

“Ello obliga a una migración rural de áreas pobladas a zonas boscosas. Esta migración y colonización pasa desapercibida hasta que la concentración humana alcanza una densidad importante. Tal es el caso de los Haitises y los terrenos de la Región Este en los alrededores de Juanillo y Punta Cana”⁴⁸.

En casos como ese, tras una agricultura de minifundio, comenzaron a existir grandes predios ganaderos, que eliminaron totalmente la posibilidad de regeneración natural, y resultaron en la expulsión de los campesinos. Este proceso se aprecia en el cambio de estructura de la población por áreas: en 1960, el 30.5% de la población dominicana vivía en el área urbana; en 1970, era el 39.7%; en 1981, el 52%; y, en 1993, ascendió a 55.5%. Este cambio de estructura de la población se debe, en parte, a la migración rural hacia las ciudades, especialmente hacia el Distrito Nacional, que concentró, en 1993, el 30% de la población nacional, con 2,138,262 habitantes. Dentro de este, Santo Domingo —área urbana del Distrito— concentra más de la quinta parte de la población nacional; y el área rural concentra el 8.2% de la población total, y el 18.4% de la población rural del país. Este es un indicador de la concentración de la población, que incluye la Región en la que está ubicada la capital —la Región Sureste— que concentra, en total, el 50.26% de la población del país con 3,562,818 habitantes.

Durante la década de los ochenta, se densificó y consolidó la población urbana, en alrededor de 13 ciudades con más de 50 mil habitantes, 18 con más de 40 mil, de las cuales solo cuatro ciudades albergan a más de 100.000 habitantes cada una.

Este proceso de urbanización es desigual, pues solo la capital concentró específicamente el 22% de la población total del país, y el 40% de la población urbana, con 1,555,851 habitantes. Esto significa, adicionalmente, que Santo Domingo contiene más de cuatro

⁴⁸ *Ibíd.*

veces la población que tiene la segunda ciudad —que es Santiago— con 364,447 habitantes, y más de 11 veces la población de las dos ciudades que le siguen en población, que son La Romana y San Pedro; y, en ese orden, San Francisco, San Cristóbal y Puerto Plata.

El fenómeno de urbanización está ligado al proceso de concentración de capital en la región Sureste, primordialmente. Esta fue un polo de desarrollo⁴⁹, que arranca desde 1950, cuando se inicia el proceso de industrialización con la fundación de dos ingenios azucareros. En la ciudad capital, esta concentración estuvo acompañada de una política de construcción desde la década de los sesenta, que creó las bases para una expansiva red urbana en la capital, y que ha sido rebasada en la práctica, convertida en la actualidad en un territorio construido sin los servicios considerados como indispensables para una adecuada calidad de vida urbana.

Estas ciudades constituyen un atractivo para la migración interna, en la medida en que concentran empresas de Zonas Francas. Por ejemplo, de las 28 empresas de Zonas Francas Especiales, en Santiago se encuentran localizadas 12 empresas, que representan el 43%. En el Distrito Nacional, hay 11 empresas con el 39%; en San Cristóbal, 3; en San Pedro, 1; y en Azua, 1. Adicionalmente, de las 434 empresas de Zonas Francas restantes, en el Distrito Nacional, hay 89 —equivalentes al 20.5% del total—; en San Pedro, se instalaron 76, que representan el 17.5%; en Santiago, se instalaron 75, que son el 17.3%; en La Romana, se ubicaron 36, equivalentes al 7%; en la Vega, 31, que representan el 8%. En San Francisco de Macorís y Puerto Plata, hay 10 en cada una, que es, en cada caso, el 2.3% del total.

La importancia de las empresas de Zonas Francas se debe a la ocupación que generan, que, en 1993, fue de 164,296 empleados en todo el país. Del total, 26,791 se concentraron en el Distrito

⁴⁹ Ibid.

Nacional; 41,026, en Santiago; 17,023, en la Romana; 28,896, en San Pedro; 11,218, en La Vega. Estos cinco centros urbanos concentran el 76% del total del empleo de Zonas Francas.

Sin embargo, la sola expectativa del empleo atrae migración, que, unida al crecimiento vegetativo de cada región, finalmente lanza al mercado laboral cientos de miles de trabajadores. Así, por ejemplo, en marzo de 1994, se registraron 830,997 empleados en micro y pequeñas empresas en el país. De estos, 272,549 se localizan en Santo Domingo; en otras ciudades, 248,315; y, en el resto del país, 310,133. Esto significa que solo la capital concentra el 33% del empleo de la micro y pequeña empresa; el 30% se distribuye en otras ciudades. Así, el 63% corresponde a los centros urbanos; y el 37%, al resto del país⁵⁰, en 319,636 micro y pequeñas empresas, en “...un intenso proceso de creación y desaparición de negocios en toda la geografía nacional”⁵¹.

El resultado de la combinación de estos factores es la presión de la concentración poblacional sobre el medio ambiente, sobre todo en la Capital y en las ciudades de más de 50 mil habitantes, consideradas como ciudades medias en el país. La concentración de la población trae como consecuencia, a su vez, el proceso de marginalidad propio, tanto por las características de los barrios —ubicados en muchos casos cerca de cañadas—, como por las condiciones de las viviendas con toda la secuela de insalubridad que provoca contaminación ambiental.

Política comercial y recursos naturales

La política comercial en los últimos cinco años ha experimentado el efecto del cambio de la política macroeconómica, desde una política

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

económica de subsidios hacia la eliminación de los mismos. Este proceso se inició con la política de ajuste orientada a la apertura de mercados, que culminó con la puesta en marcha del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT-1994) y la Organización Mundial del Comercio, a partir del 1 de enero de 1995.

Política de ajuste estructural: subsidios y política comercial

Hasta el momento, tanto la política de estabilización económica como las reformas estructurales socioeconómicas —que aún está implementando el Gobierno— son las condiciones necesarias hacia la consolidación de la economía de mercado interno y exterior, pero no son suficientes para la estrategia del desarrollo sustentable. Y no son suficientes porque, primero, los programas de ajuste estructural ignoran las dimensiones de los problemas sociales y culturales —expresados en el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso, el proceso de urbanización con la secuela de marginalidad que implica; en síntesis, en la pobreza—; y, segundo, porque sobredimensionan las metas cuantitativas de las variables macroeconómicas, y minimizan el círculo vicioso de la pobreza, la degradación ambiental y el crecimiento económico.

Eliminación de subsidios

Desde agosto de 1990, cuando se inició en el país el programa de ajuste, se contempló como parte de la política orientada a la reducción de la demanda agregada, la eliminación de los subsidios en bienes y servicios, prestados por entes estatales o mixtos: combustibles —menos el gas para consumo doméstico—, harina, electricidad, azúcar, etc. Adicionalmente, se fueron eliminando los subsidios o financiamientos que no fueron estrictamente comerciales o justificables para entidades crediticias ajenas al poder emisor del Banco

Central, excepto para la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE).

Aparte de la eliminación de los subsidios al consumo, se contempló también eliminar los subsidios a las empresas públicas, lo que implica, al mismo tiempo, disminuir los gastos y lograr la meta de corregir el déficit fiscal.

“Es deber del Estado aplicar políticas adecuadas para que la economía dominicana se ajuste a los nuevos esquemas que demanda la realidad mundial”⁵².

Sin embargo, estos instrumentos de política se toman sin establecer los mecanismos que hagan posible su efectividad, y sin que haya mediado una reflexión respecto del impacto de estas medidas en el ambiente y el uso alternativo de los recursos naturales, sobre todo cuando los mecanismos del mercado son los que precisamente desvían la demanda hacia otros productos y actividades, en la búsqueda de mayor rentabilidad. Desde el punto de vista del funcionamiento del mercado, los subsidios alteran los precios y la competencia; y, en estas condiciones, no cumplen como mecanismo de regulación de precios, ni de racionalidad ambiental.

Para enero de 1995, se contempló la eliminación del subsidio del gas propano para consumo doméstico. Esta fue una medida encaminada a disminuir el gasto del Gobierno, puesto que los ingresos básicos del presupuesto, originados en las aduanas, ya sea por aranceles o recargo cambiario, tienden a decrecer en el contexto de la nueva política comercial del GATT ⁵³.

El caso del subsidio al gas propano presenta dos facetas típicas que caben destacarse: los efectos económicos y ambientales de su aplicación, y los efectos ambientales esperados de su eliminación.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

- **Efectos de su aplicación.** Primero, el subsidio al gas se estableció exclusivamente al consumo doméstico, para paliar los efectos del ajuste a la población, desde mediados de 1990. Sin embargo, por la acción de los mecanismos del mercado, el precio de la gasolina y el diesel es mayor que el del gas; la venta del gas subsidiado fue desviada hacia el transporte, turismo y la industria, por falta de mecanismos para que fuera focalizada. En consecuencia, los hoteles, bares y restaurantes, componentes del turismo, parte de la industria y cinco mil vehículos del transporte terrestre utilizan el gas en sustitución de la gasolina y el diesel. El subsidio —el gasto— que el Estado erogó en nombre del consumo doméstico fue a parar en realidad, como “beneficio” a los industriales, empresarios turísticos, transportistas y distribuidores del gas, en perjuicio de las finanzas públicas⁵⁴. Segundo, el uso del gas para el transporte es menos contaminante que la gasolina y el diesel, en lo que respecta a la emanación de gases tóxicos, por lo que el impacto indirecto del subsidio al consumo doméstico resultó en disminución de la contaminación ambiental.
- **Efectos de su eliminación.** Por la lógica del mercado, la eliminación del subsidio al precio del gas, lo lleva a competir con productos sustitutos: leña y carbón. Por lo tanto, se espera que los pobres y las industrias pequeñas (las panificadoras) incrementen la demanda de estos sustitutos, a pesar de la prohibición vigente. Como consecuencia aumenta la tala de árboles a un ritmo mayor que su reposición y la pérdida de la calidad del suelo, si no se toma alguna medida regulatoria o de mercado para neutralizar esta tendencia.

La eliminación de los subsidios ha estado vinculada a la apertura comercial con efectos en la disminución del déficit fiscal. La nueva

⁵⁴ *Ibíd.*

política comercial se vincula, así, a la política fiscal como parte de la globalización de la economía.

Apertura de mercados

La estrategia de la política comercial, vinculada a la apertura de mercados, ha estimulado la importación de alimentos con precios más competitivos, y ha conducido a la disminución de la producción nacional —productos lácteos, grasas comestibles, entre otros—. Como consecuencia, se han generado problemas a la producción interna, que no está en condiciones de competir, y otros efectos sociales y económicos desfavorables en el corto plazo.

Por ejemplo, desde 1990 aumentaron los montos de las importaciones realizadas por el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) y Molinos Dominicanos, entidades estatales que tienen el monopolio de la importación de harina, grasas comestibles, productos lácteos, etc.

Por otro lado, el estímulo a las exportaciones ha sido insuficiente. Como efecto colateral, se dio el caso, por ejemplo, de que por la demanda de productos agrícolas no tradicionales, que no usan químicos, dirigidos a un nicho de mercado en Estados Unidos, algunos productores “invadieran” ciertos parques nacionales aprovechando la alta fertilidad de los suelos para producir con alta calidad para ese mercado. En general, disminuyeron las exportaciones nacionales; sin embargo, el déficit comercial no alcanzó mayores proporciones por el aumento del precio mundial de los productos de exportación tradicional —café, cacao, azúcar, níquel, oro, etc.— que compensó la disminución de los volúmenes exportados.

El GATT y los recursos naturales

El principio conservacionista en la gestión de los recursos naturales y el ambiente y la protección a la producción nacional entran en conflicto evidentemente con la aplicación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). La profundización y apertura del mercado exige que se eliminen los controles a las importaciones y exportaciones del país, en el marco de tres obligaciones:

- (i) no discriminación,
- (ii) negociaciones para limitar los obstáculos al comercio, y
- (iii) transparencia.

En la actualidad, en la República Dominicana, las importaciones están afectadas por las siguientes cargas adicionales al arancel *ad valorem*: Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS), y el Recargo Cambiario (RC). Adicionalmente, se exige la Factura Consular a todas las importaciones, lo que conlleva un costo adicional.

Dentro del nuevo GATT, la oferta arancelaria de la República Dominicana ha consolidado el total del universo arancelario en un 40%, sin incluir ningún derecho o carga adicional que afecte las importaciones. El techo de 40% implica que el RC y el ISC deberán ser eliminados, o bien generalizados conforme con el techo mencionado, superando su actual carácter discriminatorio. Se podrán adoptar medidas, para sobrepasar dicho nivel, exclusivamente invocando una salvaguardia, o problemas de balanza de pagos, y en la medida que se sujeten a las disposiciones del GATT 1994⁵⁵.

Un impacto ambiental de la disminución de los aranceles se desprende, por ejemplo, de las facilidades especiales para la importación de vehículos. En el país, el tratamiento del arancel único a la importación

⁵⁵ *Ibíd.*

de vehículos ha provocado el incremento de la importación de vehículos usados, por ser los más baratos, y porque en gran número utilizan gasolina con plomo, "...cuya venta está prohibida en Estados Unidos desde 1975, porque vinculan el plomo con el daño cerebral en niños"⁵⁶.

Este fenómeno fue relevante en el país, particularmente en 1994, a través de la flexibilidad para importar vehículos exonerados por motivaciones especiales, los cuales en buen número fueron vehículos usados que utilizan gasolina con plomo. Con esta suerte de apertura, el comercio libera a los países industrializados de un gran parque automotriz, que está prohibido por razones ambientales; mientras el país importa, sin ningún tipo de regulación restrictiva, bienes con externalidades negativas para el ambiente.

El GATT 1994 establece las obligaciones que debe observar el país con respecto de las empresas comerciales del Estado, especialmente las que gozan de monopolio de importación o exportación; incluyen a las empresas no gubernamentales a las que se han concedido privilegios exclusivos o especiales, a fin de evitar que se obstaculice innecesariamente el comercio. En la República Dominicana, la participación estatal, directa o indirecta, en el comercio exterior es importante: con carácter de exclusividad, el Banco Agrícola importa arroz; el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) importa y/o autoriza la importación de azúcar a las dos empresas privadas que participan en ese mercado; Molinos Dominicanos importa harina de trigo. Asimismo, la Asociación de Fabricantes de Conservas del Agro (AFCONAGRO), de productores privados, tiene la exclusividad de importar pasta de tomate a granel, etc., entre otras 30 empresas cuya práctica comercial es monopólica⁵⁷.

El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC), que constituye uno de los principales resultados de las negociaciones

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

referentes a los aspectos normativos del comercio internacional, tiene implicaciones para República Dominicana, como país en desarrollo. Más allá del ámbito netamente comercial, este Acuerdo involucra, a su vez, aspectos más generales, como son los programas y proyectos de desarrollo socioeconómico. En la coyuntura actual, tiene relevancia puesto que está en debate la sustitución del régimen vigente de incentivos a las exportaciones (Ley N.º 69, del 16 de noviembre de 1979).

El GATT 1994 establece de manera precisa el *Acuerdo sobre la Agricultura* (ASA), concebido como parte de un proceso de incorporación progresiva del comercio de productos agropecuarios, a las normas y disciplinas multilaterales que debe establecerse en seis años. El acuerdo contempla compromisos con respecto a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación⁵⁸.

En cuanto al acceso a los mercados, el acuerdo establece el reemplazo de todas las restricciones de carácter no arancelario, a partir de julio de 1995, por aranceles que representen niveles equivalentes de protección. La consolidación arancelaria efectuada por el país incorpora determinados productos agropecuarios y los correspondientes compromisos en materia de acceso actual y acceso mínimo: carne de pollo, leche entera, ajo, cebolla, frijoles, maíz, arroz y azúcar. Estos productos tienen una cuota asignada, que es el límite que pueden importar; y pagar un arancel de hasta un 40%. A partir de esa cantidad, toda importación pagará una penalización que llega hasta un 140% del arancel para algunos productos⁵⁹.

El compromiso en materia de Ayuda Interna, que establece la obligación de no prestar ayuda a los productores nacionales, no aplica a los programas ambientales financiados con fondos públicos, entre otros, de acuerdo con los criterios establecidos en el acuerdo. Finalmente, con respecto a las subvenciones a la exportación, el

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

hecho de no haber asumido compromisos impide que la República Dominicana mantenga este tipo de medida una vez que el ASA entre en vigor en el país⁶⁰.

Para tener una idea más concreta del impacto del GATT sobre la agroindustria, se toma como caso específico la industria azucarera, para su análisis. En cuanto a las importaciones de maquinarias para la industria azucarera, el arancel de repuestos para equipos de fábricas, transporte y maquinaria en general, tiene un tope de 40% como el arancel máximo, y se aplica sobre el valor de la transacción en vez de sobre el *ad valorem*, lo que estimulará una vieja práctica de adquirir equipos en desuso tecnológico. En este sentido, la apertura servirá para que los países industrializados se descarguen de sus equipos obsoletos, mientras el país se convierte el receptor de la chatarra⁶¹.

Por otro lado, el mercado del azúcar, que, a pesar de la pérdida relativa en la economía nacional, sigue siendo importante, tiene como destino fundamentalmente el mercado de Estados Unidos en un contexto de mercado preferencial mediante establecimiento de cuotas y precios preferenciales. Con el nuevo GATT, Estados Unidos excluyó el azúcar de la oferta arancelaria, fijándolo en el 115%, similar a la Comunidad Europea, que aumentó el arancel desde 87% hasta el 115%. De esta manera, se sustituye el sistema de cuotas y un recargo promedio de 12%⁶².

En cuanto a las normas de calidad en un futuro no lejano, todos los productos deberán exhibir el llamado sello verde, como prueba de que cumplen con las regulaciones ambientales. Esto significa que, en un plazo de cinco años, la industria azucarera del país —por ejemplo— debe prepararse para adoptar tecnologías limpias: calderas con sistemas descontaminantes, que cuestan más que las fábricas

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

existentes; colectores de aceites y sistema de deposición de aceites usados; colección de escapes de jugos en los equipos; sistemas adecuados de recolección de desechos sólidos (cachaza, carbón activado y agentes filtrantes)⁶³. Asimismo, tratamiento de las aguas servidas, disminución de la contaminación sónica y térmica, equipos de transporte con emisiones contaminantes controladas, carreteras en las que los vehículos levanten poco polvo en áreas pobladas⁶⁴.

En el campo, se requiere el uso y manejo adecuado de agroquímicos; protección de las laderas de los ríos; prácticas agrícolas acordes con la topografía, todo lo cual resume la adopción de sistemas de seguridad industrial y social a tono con la sustentabilidad del desarrollo y el medio ambiente. En síntesis, el GATT es el eslabón de la universalización y fortalecimiento del mercado capitalista mundial.

Diagnóstico sobre el uso de instrumentos para la gestión y la política ambiental

A pesar de la preocupación de los ecologistas por una adecuada gestión ambiental, puede considerarse que, en el país, no se ha superado aún el nivel de la regulación directa. Tampoco existe una política económica orientada al desarrollo sustentable.

Si bien es cierto que no existe una política ambiental sistematizada y coherente, históricamente los Gobiernos han utilizado diferentes instrumentos de política económica y fundamentalmente instrumentos de regulación directa para promover la conservación de los recursos naturales y ambientales y encauzar la asignación de recursos.

“Estos instrumentos de regulación son identificados como la filosofía del *Command and Control* (Control e Imposición)”⁶⁵.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*

En este sentido, puede calificarse la reglamentación y legislación existentes como una política ambiental *en sí*; y, por lo tanto, se trata de superar esta etapa. Y en el contexto de la ampliación del mercado a todas las actividades públicas y privadas, las reformas estructurales y la modernización del Estado deben avanzar hacia la elaboración de una política ambiental *para sí*, con una legislación adecuada a la estrategia del desarrollo sustentable.

Políticas macroeconómicas y sectoriales que tienen impacto ambiental

Instrumentos económicos:

- **Política monetaria**

En el Banco Central, se administran los préstamos aprobados con recursos externos de los fondos FIDE e INFRATUR, actualmente unificados en el Departamento de Financiamientos y Desarrollo de Proyectos (DEFINPRO) de incentivo a la inversión agropecuaria, industrial y turística, los cuales estimulan la explotación de playas y parques industriales, sin que se compense a través de una política ambiental los involuntarios efectos del deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

- **Política fiscal**

Hasta el momento, los instrumentos fiscales a los efectos de una gestión adecuada del medio ambiente han sido esporádicos y no articulados, sin que hayan tenido influencia decisiva en el agotamiento y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, considerado como un bien público.

- **Política de subsidios.**

El subsidio más claramente vinculado con la conservación de los recursos naturales, de manera indirecta, ha sido al precio del gas propano para el consumo, tanto doméstico como industrial, para el uso alternativo de leña y carbón como combustible. Una de las justificaciones al elevado monto de subsidio, sin proponérselo, es el costo de la gestión administrativa y el control de quienes tienen que velar por el adecuado cumplimiento de la Ley.

La eliminación del subsidio impacta en la producción consumo de carbón y leña, tanto para uso doméstico —especialmente de la población más pobre— como industrial. En consecuencia, se espera que esta medida de política fiscal, que elimina el subsidio del gas, impacte directamente en la tala de árboles con el consecuente incremento de la deforestación y erosión en el país. En el corto plazo, no hay alternativas que impidan este efecto ambiental, pues los pobres no están en condiciones de postergar el consumo de combustible, aunque se agoten los recursos naturales. Asimismo, los industriales se oponen a las medidas de política ambiental, porque encarecerían los costos, tornando en más difícil la competencia en otras condiciones.

La falta de recursos frente a la incapacidad institucional para recaudar la tarifa a los usuarios del servicio de recolección de basura convirtió la basura en uno de los principales problemas urbanos de la capital. El Gobierno Central otorga un subsidio de RD\$7.0 millones mensuales al Ayuntamiento del Distrito Nacional para pagar a una empresa privada internacional la recolección de desechos de la ciudad de Santo Domingo.

- **Impuestos a propietarios y usuarios.**

En general, no existe un mecanismo para evaluar los costos y beneficios sociales asociados al medio ambiente, lo que explica un vacío en materia de impuestos a quienes están vinculados a estas actividades. Sin embargo, con propósitos fiscalistas más que ambientalistas, se contempla lo siguiente:

1. Se aplican las tarifas para las patentes de exploración y explotación de las zonas mineras;
2. Se establecen las regalías sobre la exportación de sustancias minerales en su estado natural.
3. Se establece el impuesto a la renta anual.
4. Se aplican cargos a los turistas, como, por ejemplo, el cobro de tarifas por visitar los parques naturales. Sin embargo, la medida concebida con propósitos fiscalistas no regula, por ejemplo, la cantidad de turistas que pueden visitar los parques naturales y las reservas científicas, generando un impacto no evaluado sobre estos.
5. Se aplica un costo adicional a los usuarios de energía por la operación y mantenimiento de la generación y especialmente la transmisión eficiente de electricidad, que tiende a reducir las pérdidas de energía y, por ende, la degradación ambiental causada por las emisiones perjudiciales.
6. No existen impuestos como un mecanismo que asegure un disfrute permanente de los bienes y servicios de la actividad forestal, que, de manera directa, interviene en la producción de energía de leña y carbón, de alimentos, de madera; e, indirectamente, en la producción de agua para consumo humano e industrial, y producción de materiales de construcción⁶⁶.

⁶⁶ *Ibíd.*

7. Se carga a los usuarios una tarifa mínima por la recogida de la basura en las principales ciudades del país; pero resulta realmente insuficiente para cubrir los costos de la eliminación de los desechos sólidos en las ciudades. Se producen, entonces, los vertederos a cielo abierto, que se convierten en focos de contaminación ambiental especialmente para los habitantes de los barrios que están localizados cerca de los mismos. Asimismo, estos vertederos se han convertido en verdaderos focos contaminantes de los recursos hídricos, pues contaminan las aguas de los ríos y la franja costera de las ciudades marítimas que hoy tienen sus playas inutilizadas. Adicionalmente, contribuyen a la pérdida de la biodiversidad por la desaparición de la fauna de los ríos y parte de la plataforma marítima.

- **Ley de Incentivo Forestal.**

La Ley otorga exención de un 90% del pago de impuestos sobre la renta a toda inversión realizada en actividades que fomenten el desarrollo forestal, desde la constitución de sociedades comerciales, construcción, transferencia inmobiliaria, hasta la exoneración de impuestos para la importación de insumos y equipos. Se han establecido programas para el fomento de fincas energéticas; y, en la actualidad, están funcionando unas cien fincas, pero con muy poca eficiencia, tanto por falta de incentivos como por el largo proceso de maduración y recuperación con altas tasas de interés, que los convierte en incosteables.

Por Decreto, se incentiva a los campesinos con el pago de sesenta centavos de pesos dominicanos por la siembra de cada árbol, con el objetivo de contrarrestar el proceso de deforestación. En ausencia de mecanismos de implementación, esta disposición es totalmente inoperante.

- **Ganadería.**

No existen regulaciones de la ganadería en terrenos de montaña que son propiedad del Estado.

“La ganadería extensiva en terrenos de montaña ocasiona costos sociales representados por la erosión. Tales costos son compartidos por la población en general”⁶⁷.

- **Política del sector energético**

En la actualidad, se encuentra en marcha un proceso de reforma y expansión del sector eléctrico. Existen estudios sobre los lugares de recuperación de nuevas plantas realizados por la firma canadiense Monenco Agra, acerca de los *Impactos Ambientales de las nuevas Plantas*, a cargo de la Becketel, de los Estados Unidos, sobre el Mercado Eléctrico en la República Dominicana, hecho por la Decon, de Alemania y el Plan de Expansión de la Generación y la Transmisión, preparado por la Decon⁶⁸.

Instrumentos de regulación

En el contexto de una política conservacionista de recursos naturales, se consideró que el Gobierno tenía la capacidad y “autoridad” para controlar la producción y la comercialización —incluida la exportación—, a través de medidas de regulación directa. En este sentido hay que interpretar las prohibiciones y restricciones en materia forestal. Adicionalmente, cuando se quiso modernizar el sector forestal, la política cambió hacia los subsidios directos.

En este orden, se elaboró una serie de reglamentos en los cuales se contempló una política de incentivos que abarcó exenciones contributivas en materia del impuesto sobre la renta para la constitución

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

de sociedades comerciales, construcción, transferencia inmobiliaria, exoneración de impuestos para la importación de insumos y equipos, y disposiciones como la de que el 10% de la cartera de préstamos de la banca se destinara al desarrollo de proyectos forestales con el objetivo de dar paso a un sector forestal moderno. Sin embargo, después de una década del cambio de política, es evidente que tampoco estas medidas provocaron los efectos deseados, pues no se logró la asignación de los recursos al sector forestal con los objetivos planteados. Por la falta de controles para la focalización de los subsidios, los créditos al sector forestal fueron desviados a otras actividades más rentables, como al turismo, por ejemplo.

En el marco de las reformas económicas con la visión del nuevo enfoque de la economía, que pretende convertir a los sectores en realmente competitivos al margen de estímulos especiales, desde 1992 se deroga todo tipo de incentivos con la promulgación del Código Tributario.

En el país existe un marco reglamentario y legal para las diferentes actividades económicas, vinculadas a la preservación del medio ambiente. El mismo constituye parte de los instrumentos para la gestión ambiental, cuya característica sobresaliente es la dispersión⁶⁹.

- **Recursos mineros y corteza terrestre**

Desde 1971, la exploración y la explotación de los recursos mineros y la corteza terrestre están reguladas por una Ley general, con excepción de los hidrocarburos, que se rigen por una Ley específica.

- **Recursos de la vida silvestre y la biodiversidad**

- Respecto a la vida silvestre y la biodiversidad, desde 1931 se han emitido decretos y otras medidas regulatorias que

⁶⁹ Ibid.

imponen períodos de veda, temporales o permanentes, para numerosas especies.

- A partir de 1987, se declaró una veda a todas las especies silvestres con carácter permanente.
- En lo que respecta a la protección de la biodiversidad, se han creado 22 áreas naturales protegidas. Sin embargo, la Reserva Científica de Valle Nuevo paulatinamente ha sido ocupada, tanto por residencias con propósitos de recreación, como por campesinos, que la dedicaron para agricultura intensiva y migratoria, caracterizada por la “tumba y quema”. De esta manera, se viola todo tipo de regulaciones en materia de protección.

- **Recursos marinos**

La explotación de los recursos marinos está regulada mediante estatutos legales. Se estimula la exportación de mariscos y pescados; se trazan pautas para el fomento de la piscicultura y el establecimiento de industrias afines.

- Desde 1986 se han impuesto períodos de veda para langostas, cangrejos y otras especies con alta demanda en el mercado.
- La protección de la zona costera data de la década de los años 60. Se prohibió cualquier tipo de construcción de una franja de 60 metros de ancho.
- Desde 1990, está prohibido el corte, mutilación y destrucción de los manglares costeros y estuarios del país.
- Los Bancos de la Plata y la Navidad, en el Océano Atlántico, a una distancia aproximada de 50 millas, se declararon santuarios nacionales para proteger a las miles de ballenas jorobadas.

- **Recursos forestales**

Desde finales del siglo XIX, los recursos forestales han merecido la mayor atención pública, con un legajo que consta de 63 Leyes, dos Órdenes Ejecutivas, tres Resoluciones, así como varios Decretos, entre los que merecen citarse los siguientes:

- En 1884, se promulgó el Decreto 2295, encaminado a frenar la destrucción indiscriminada de los bosques para dar paso a la expansión de la agricultura de plantación de caña de azúcar, café, cacao y otros cultivos, que han prevalecido durante este siglo como fuente y sostén de la riqueza nacional. A partir de ese momento, se pretendió conservar los bosques, en oposición a la práctica de extraer madera⁷⁰.
- En 1907, se creó el Servicio de Guardas Campestres.
- En 1919, se creó el Servicio Forestal, con la primera Ley forestal del país.
- En 1920, se promulgó la Ley de Reservas Forestales, que creó bosques nacionales estatales.
- En 1928, se dictó la ley sobre Conservación de Montes y Aguas.
- En 1962, se creó la Dirección General Forestal;
- En 1967, el Gobierno dispuso el cierre total de los aserraderos mediante una orden administrativa.
- En 1982, por Ley se formalizó el cierre de los aserraderos.
- En 1985, se aprobó un Plan Nacional de Ordenamiento Forestal, con financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID); y se creó la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF) como una ins-

⁷⁰ Ibid.

tancia normativa del sector público para todas las actividades forestales.

- **Tenencia de la tierra**

Entre los factores de riesgo vinculados a la inversión en los recursos naturales, está la tenencia de la tierra, con un alto grado de concentración de las tierras agrícolas.

- **Reforma Agraria.** La Ley de Reforma Agraria data de 1962 cuando las condiciones históricas determinaron la elaboración de un programa adecuado a ese momento. Al presente, las tierras de reforma agraria —que constituyen el 8% de la extensión territorial— son propiedad estatal. Como consecuencia, por falta de un título de propiedad que le sirva de garantía frente al banco el beneficiario de la reforma agraria tiene acceso al crédito comercial limitado al desarrollo de actividades agrícolas; lo que, además, le impide el libre movimiento de los capitales entre diferentes actividades productivas.
- **Reservas Estatales.** A partir de 1967, la participación del sector privado fue excluida de las actividades forestales. Como consecuencia, el Estado legisló la asignación de recursos mediante concesiones, a través de una política de subsidios, a favor del desarrollo forestal. Entre otras medidas, se designó el 10% de la cartera de crédito para estos fines; sin embargo, los recursos fueron canalizados hacia otras actividades más lucrativas. El crédito es insuficiente para garantizar una adecuada asignación de recursos, si no está acompañado de medidas de control en el uso de los fondos.

Por otro lado, el mal manejo del suelo que provoca erosión más el hecho de que los terrenos son estatales han inducido al campesino a migrar —invadir— las reservas estatales, especialmente los parques nacionales.

Este es el caso de los Haitises, donde, escudados en los campesinos, surgieron grandes predios ganaderos y cultivos de tubérculos con fines de exportación, aprovechando la capa vegetal que garantiza la productividad sin necesidad del uso de productos químicos. En esta actividad, se practica la política de “tumba y quema” por los campesinos sin tierra.

- **Reforestación y manejo de cuencas**

La reforestación y el manejo de cuencas son dos actividades fundamentalmente gubernamentales; sin embargo, con el objetivo de estimular el sector privado, la política económica dio señales para la asignación de recursos en esta área. Por ejemplo, desde 1994, la Ley General de Electricidad y su reglamento correspondiente están en estudio para la ponderación y aprobación del Congreso Nacional. La Ley plantea la privatización y regulación de la producción, distribución y comercialización de la energía.

Limitaciones de la política ambiental

En la estrategia de desarrollo sustentable, las limitaciones de la política ambiental son tanto de orden administrativo como político. En el primer caso, cabe mencionarse la no vigencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y el bajo nivel de institucionalidad del país; y, por otro lado, la gran dispersión y falta de coherencia del legajo legal, los múltiples organismos que obstaculizan la gestión pública, la ausencia total de regulación para actividades económicas que están surgiendo vinculadas al medio ambiente, el acomodamiento del sector privado al desorden, que genera irrespeto a lo reglamentado, entre otras.

En el orden político, se enfrenta el problema de la distribución de los beneficios y perjuicios que influyen en la necesidad de adoptar medidas ambientales eficaces y la falta de voluntad de los Gobiernos

para enfrentar las reformas estructurales que requiere el país. En mayor detalle, se menciona lo más notorio:

- La Ley que regula la exploración y explotación de los yacimientos mineros, amén de la dispersión del marco reglamentario, no contiene disposiciones ni previsiones más precisas de carácter ambiental;
- La protección de las áreas existentes que conservan la biodiversidad se ha realizado de manera *ad hoc*; de hecho no existe un verdadero sistema de áreas protegidas;
- No existe una política coherente en cuanto a la explotación moderna de la pesca;
- Pese a la abundante pero dispersa legislación y regulación de actividades forestales que crea reservas, parques, zonas vedadas, los bosques se fueron degradando por la debilidad de un aparato administrativo que, en la práctica, fue incapaz de controlar el sector privado cuyas compañías seguían obteniendo concesiones para usufructuar los bosques del Estado. Basta indicar que, en 1960, la producción maderera era de 25 millones de pies tablares —y, cuatro años más tarde, en 1964, se elevó a 40 millones—, cuya especie preponderante era el pino;
- Las disparidades de criterios y funciones entre las distintas instituciones que tienen que ver con los bosques obstaculizan la labor de protección ambiental;
- El tipo de inversiones con evidentes ventajas ambientales —como es el caso del nuevo tendido eléctrico— no obedece ni está vinculado a un diseño de política ambiental coherente;
- La expansión de la infraestructura turística ha provocado una privatización reciente de las playas, con lo que se violenta el derecho público a la recreación;

- La preocupación por la conservación del medio ambiente ha llevado a empresarios privados y ecologistas a promocionar una nueva actividad económica, como es el desarrollo del ecoturismo, que tiende a una gestión más racional de los recursos naturales.
- Finalmente, los obstáculos políticos se ven agravados por la oposición de aquellos sobre los que debe recaer el costo de la protección del medio ambiente. En un polo se encuentran las empresas extractoras de minerales; empresas agrícolas que producen en áreas protegidas, con fines de exportación; empresas turísticas, que dragan áreas costeras; zonas francas y otras industrias sin previsión de la eliminación de desechos sólidos y contaminantes del medio ambiente; empresas pesqueras que destruyen manglares, etc. En el otro polo, se encuentran los agricultores pobres que cultivan en las cuencas altas; carboneros que talan bosques; pequeños parceleros que invaden áreas protegidas; migrantes rurales que habitan en áreas marginales urbanas, etc. Por último, y no menos importante, pesa la falta de voluntad política de los Gobiernos, incluso para la ejecución de leyes aprobadas, como es el caso de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que no ha entrado en vigencia en espera de regulación.

Herramientas adicionales para la toma de decisiones en la gestión ambiental

En la actualidad, se lleva a cabo en el Banco Central de República Dominicana el Proyecto de Reforma de la metodología de las Cuentas Nacionales, auspiciado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Este nuevo sistema que se está implementando contempla, como enfoque básico, crear un sistema independiente o satélite de cuentas ambientales y de recursos naturales.

El Proyecto tiene previsto iniciar en el primer trimestre de 1995; y dependerá en su implementación de los recursos financieros previstos, asignados para este componente en el Programa general. Adicionalmente dependerá de los recursos humanos disponibles para esta tarea.

Para el inicio de esta etapa del Proyecto, que está coordinado por el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central —punto focal del Sistema—, vendrá al país una experta en la materia. Se partirá de toma de decisiones respecto de los siguientes aspectos: ¿qué instituciones producirán la información específica?, ¿cómo se canalizará la información producida?, ¿cómo se harán las mediciones?, ¿qué métodos de valuación se aplicarán?, ¿qué recursos y contaminantes se desea contabilizar?, etc. Finalmente, se definirán claramente los objetivos de corto y largo plazo.

Propuesta

Políticas económicas y sociales para dinamizar la gestión ambiental

En este momento de cambio de política comercial, con efectos en la política fiscal del Gobierno, es pertinente aplicar medidas que puedan contrarrestar aquellas que, involuntariamente, pueden deteriorar el medio ambiente.

Una manera de contrarrestar el abuso en la explotación de la leña y el carbón como combustibles debería encaminarse a gravitar sobre los costos derivados de la protección de los recursos forestales, de tal suerte que se transparenten tanto los costos vinculados a esa externalidad, como los de los usuarios. De esta manera, podría evaluarse la capacidad para regenerar los bosques y evitar la erosión, en una visión de desarrollo sustentable.

En otro orden, se están tomando medidas que indirectamente benefician los objetivos ambientales. Tal es el caso de la operación

y mantenimiento de la generación y, especialmente, de la transmisión eficiente de electricidad, que tiende a reducir las pérdidas de energía y, por ende, la degradación ambiental causada por las emisiones perjudiciales. Este proyecto es llevado a cabo por la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), con financiamiento del Banco Mundial, lo cual implica una inversión pública, necesaria y recuperable, puesto que se carga como un costo adicional a los usuarios de electricidad.

Este acuerdo regula los subsidios específicos, de los cuales hay tres tipos: (i) prohibidos, (ii) recurribles y (iii) no recurribles o permitidos. Este último tipo de subvenciones pueden incluso ser vinculadas a la adaptación de tecnología con fines ecológicos; o no específicas, que involucren la asistencia para actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos y procedimientos; desarrollo de la competitividad de determinados sectores; y asistencia a regiones de menor desarrollo relativo. Sobre este acuerdo, el país debe determinar su elegibilidad, según los criterios establecidos previamente, para implementar subvenciones a la producción nacional y las exportaciones.

Bibliografía

1. Banco Central De La República Dominicana, Luis F. Toral Córdova, Gobernador del Banco Central de la República, *El Programa Económico Dominicano: plataforma en la lucha contra la inflación y prerrequisito para el crecimiento con estabilidad*, Conferencia en la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana, Santo Domingo, D.N., marzo de 1991.
2. BID, Indicadores de pobreza, 1994.
3. CEPAL/PNUMA, Michael Betts, *Medidas de política económica para el mejoramiento y la protección del medio ambiente*, en Instrumentos Económicos para la política ambiental: Documentos seleccionados, (LC/R.1138), 16 de abril de 1992.

4. Constantino Vaitos, *Una Estrategia Integral de Desarrollo, documento presentado al Gobierno Dominicano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), Santo Domingo, RD., Secretariado Técnico de la Presidencia, 1993.
5. Encuesta de Salud (ENDESA, 1991).
6. Environmental News Network/Red Informativa sobre Medio Ambiente, "El GATT y el Medio Ambiente", en la Revista *GATT, Medio Ambiente y Tercer Mundo*, traducido al castellano por Beatriz Sosa, publicado y distribuido por NGONET, Montevideo, Uruguay.
7. Frank Moya Pons y Marina Ortiz, *Microempresas y microempresarios en la República Dominicana, 1993-1994*, Informe preparado para el Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO), Santo Domingo, R.D., 1994.
8. Fundación Economía y Desarrollo, Inc. *Estabilización, apertura y dinámica de la desigualdad y la pobreza en la República Dominicana: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos*, 1992, febrero de 1994.
9. José Ramón González Pérez, Secretario de Industria y Comercio, al tomar la decisión de aumentar los precios del gas, "Aumentan a RD\$125.85 el precio cilindro de gas de 100 libras", Sección A... Listín Diario, Santo Domingo, sábado 31 de diciembre de 1994.
10. López Bonnelly, Teonilde, *Importancia económica y social del manejo integrado de los recursos naturales en las cuencas altas*, tesis para optar el título de Licenciada en Economía, Universidad Autónoma de Santo Domingo, p. 186 y ss., Santo Domingo, D.N., 1994.
11. Marina Ariza Castillo, et. al., "El Proceso de Urbanización y su Dinámica", en la Revista *Estudio* N°. 8, Resumen Técnico del libro *Población, Migraciones Internas y Desarrollo en la República Dominicana*, del Instituto de Estudios de Población y Desarrollo p.15 y ss., Santo Domingo, R.D., diciembre de 1991.
12. Merilio G. Morell, *Situación Forestal en República Dominicana*, Fundación para el Mejoramiento Humano (PROGRESSIO), Serie PROGRESSIO 1, Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, RD, 1986.

13. Miguel Cabal, *Evolución de las Microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, Fondo para el Financiamiento de Microempresa (FONDOMICRO), 1993.
14. Moisés Blanco Genao, Administrador General de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), "Gobierno ni CDE venderán o fragmentarán esa empresa", *Listín Diario*, Santo Domingo, viernes 6 de enero de 1995.
15. Mozart De Láncer, "Hoteles e industrias favorecían subsidio estatal al gas propano", *Sección Económicas, Listín Diario*, Santo Domingo, miércoles 4 de enero de 1995.
16. NACIONES UNIDAS, "Sistema Revisado de Cuentas Nacionales, Capítulo XXI, Análisis y Cuentas Satélite", (ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.4 (Capítulo XXI), 2 de diciembre de 1992.
17. Oficina Nacional de Estadística, *VII Censo de Población y Vivienda 1993, Datos Preliminares de Población*, Santo Domingo, D.N., noviembre de 1993. La cifra preliminar del censo de 1993 arroja una población total de 7,089,041 habitantes. Si la población crece al 2% anual, se estiman 7,224,554 habitantes para 1994. Sobre la base de esta cifra, el 20.63% de población pobre resulta en 1,489,703.
18. Patricia Cely, *Microempresas y Pequeñas Empresas de Mujeres en la República Dominicana*, FONDOMICRO, 1993.
19. Pedro Caba, "OMC otorga plazo países comercian productos agro República Dominicana", *Sección Económicas, Listín Diario*, Santo Domingo, 9 de enero 1995.
20. República Dominicana, "*Informe Nacional, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Brasil'92*", Santo Domingo, Editora Taller, 1991.
21. Rodrigo Cambiaso Silié, "La industria azucarera Estatal dentro del marco GATT", *Última Hora*, Lectura Sabatina, 7 de enero de 1995.
21. Secretariado Técnico de la Presidencia/Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. Programa de las NACIONES UNIDAS para el desarrollo, Luis Abugattás, Consultor UNCTAD, con la colaboración de Federico Alberto Cuello, *Impacto de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la Economía Dominicana*, Santo Domingo, D.N., República Dominicana, 1994.

Segunda Parte

**Empleo, pobreza y políticas
sociales**

Diagnóstico de la Ocupación⁷¹

Introducción

El desempleo es uno de los problemas sociales que incide sobre la pobreza y la integración social en la República Dominicana. El mismo está vinculado a la incapacidad de la estructura de las actividades económicas y del modelo generador de divisas, para absorber y fomentar la ocupación de mano de obra.

Enfrentar la disminución del desempleo es un reto de la política macroeconómica que induzca la creación de condiciones que orienten y garanticen la asignación de recursos al sector privado, a sabiendas de que la creación de empleo productivo de bienes y servicios está relacionada con la capacidad para invertir en el país.

Para la economía dominicana, es necesaria la estabilidad monetaria, cambiaria y de precios, en función de la demanda interna y externa propia de la apertura. La política macroeconómica vigente, cuya

⁷¹ Propuesta de la autora para discusión en el proceso de elaboración del *Plan Nacional de Política Social*, febrero de 1996.

meta es mantener altas tasas de interés, para atraer capitales de corto plazo, privilegia la economía exportadora vinculada al turismo, zonas francas, comunicaciones, etc., cuyo financiamiento externo es de bajas tasas de interés, lo cual caracteriza el modelo económico en el país. Sin embargo, este modelo no es suficiente para garantizar el crecimiento económico relacionada con la seguridad alimentaria, al crecimiento del empleo y al incremento de la calidad de vida de la población. Es decir, no es suficiente para disminuir la pobreza ni garantizar la integración social.

La ampliación del mercado laboral exige, por lo tanto, mejorar las condiciones de competitividad para la inversión de capitales, especialmente en aquellos sectores rezagados, como el agropecuario, y la micro, pequeña y mediana empresa. Por otro lado, para elevar la calidad de vida, es necesario mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, a través de un régimen de seguridad social, cuya carencia, en la actualidad, frena el incremento de la productividad y del ingreso.

Análisis ocupacional

Limitación de la información

Las estadísticas de empleo en el país, base para un análisis ocupacional, presentan serias limitaciones. Las diferentes encuestas de empleo realizadas varían en objetivos, metodologías, conceptos, diseños muestrales, coberturas, todo lo cual las convierte en no comparables entre sí, y limita su utilidad. Es el caso de la Encuesta de Mano de Obra de 1991 (ENMO'91), de la Fundación de Crédito Educativo (FUNDAPEC)⁷²; la Encuesta Demográfica y de Salud de

⁷² Fundación de Crédito Educativo, Inc. Fundapec. Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91), diciembre de 1992.

1991 (ENDESA'91), del Instituto de Población y Desarrollo (IEPD)⁷³; o las Encuestas de Empleo de 1991 y 1994 del Banco Central (BC)⁷⁴.

A modo de ilustración se señala que, mientras en 1991, la ENDESA'91, estimó la tasa de desempleo en 26.2%, la encuesta del Banco Central la estimó en 20.2%, y la encuesta de FUNDAPEC no la estimó.

La diferencia en la estimación de la tasa de desempleo permite una digresión crítica, pues no es posible que, en el mismo año de referencia, se estime un 26.2% por un lado; y un 20.2%, por otro. En términos relativos, esto significa una subestimación de casi un 30% de la población económicamente activa desocupada. Estos datos son aun más relevantes, si se considera que, en 1991, apenas se dieron muestras de recuperación económica en relación a 1990, que fue el año de crisis por excelencia.

La dinámica del análisis ocupacional solo tiene como referente estadístico las encuestas del Banco Central, que replica la misma metodología en sus diferentes mediciones. Por ejemplo, la tasa de desempleo que según esta metodología fue del 20.2% en el 1991, bajó a un 15.5% en 1994. Si aplicamos el criterio de que sigue subestimado, en cerca del 30%, el cálculo de la tasa de desocupación, hay que inferir que, según la metodología de ENDESA'91, debió estar en más de un 20% en 1994. Para mayor argumento en este sentido, véase el examen crítico que, al respecto, hace Nelson Ramírez⁷⁵.

Características de la ocupación

La característica fundamental de la ocupación en la República Dominicana es el cambio registrado en su estructura. Este se ha

⁷³ Encuesta Demográfica y de Salud 1991. (ENDESA'91).

⁷⁴ Banco Central de la República Dominicana, Mercado de Trabajo, 1995.

⁷⁵ Nelson Ramírez, *Las Encuestas de Fuerza de Trabajo del Banco Central, 1991 y 1994: un examen crítico*. CESDEM. POBLACIÓN y SOCIEDAD No.4. Julio-agosto de 1995.

derivado del comportamiento económico acentuado en los tres últimos lustros, durante el cual se definió un nuevo patrón de crecimiento generador de divisas. En rasgos generales, la generación de divisas de la economía era básicamente agroexportadora; en la actualidad, la generación de divisas que define el modelo económico parte del turismo, zonas francas, comunicaciones, transferencias de capital, entre otros. El modelo económico agroexportador ha dado paso al modelo exportador de servicios. En este sentido, el proceso de cambio de la estructura exportadora ha significado, concomitantemente, el cambio de la estructura ocupacional en el país.

No debe confundirse la estructura económica generadora de divisas, o estructura de exportación —cuya dinámica depende de la demanda externa—, con la estructura del PIB, en la cual, la participación de los servicios desde 1970 ha estado sobre el 51%, hasta alcanzar el 56%, a finales del siglo XX.

La dinámica de los sectores económicos se refleja en el comportamiento del PIB. En los últimos cuatro años (1991-1994), mientras el crecimiento económico del Producto Interno Bruto (PIB) fue de un 5.3%, la agricultura se estancó. El sector primario de la economía o de bienes sin transformación —que abarca la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y la minería en su conjunto— creció un 1%⁷⁶.

Mantener la producción tradicional al margen de los criterios de rentabilidad y eficiencia del mercado, especialmente la producción estatal, ha conducido a la quiebra de las empresas.

Por otro lado, la producción de bienes transformados —que incluye la manufactura y construcción—, creció un 8.5%, debido al dinamismo de esta última, que creció un 15%. El sector de manufactura —que incluye la producción de azúcar, zonas francas y el resto de la manufactura— alcanzó un crecimiento de un 5.6%. Nuevamente, la dinámica de la manufactura se debió al crecimiento de zonas francas,

⁷⁶ Banco Central, Op. cit.

que creció en un 10%, frente al azúcar que no alcanzó el crecimiento de un 1% en el período analizado⁷⁷.

Finalmente, el sector de servicios creció en su conjunto en un 5%, por causa del incremento de los servicios más dinámicos⁷⁸. Así, el turismo —hoteles, bares y restaurantes— creció un 19%; la electricidad y agua, un 18%; y las comunicaciones, un 14%.

Con las limitaciones y reservas de las encuestas de empleo del Banco Central, en las que según algunos expertos, aparece subestimada la tasa de desocupación, y sobrestimada la población económicamente inactiva, el análisis dinámico de la ocupación se concentra en sus informaciones, como única posibilidad desde el punto de vista estadístico.

Demanda de empleo

En correspondencia con las variaciones registradas en la estructura del PIB, la ocupación del sector agropecuario disminuyó de un 19.8% en 1991, a un 18.3% en 1994. La ocupación del comercio pasó de un 22.8% a un 23.4%; y la de los otros servicios, de un 29% a un 27.2%⁷⁹.

Desde el punto de vista ocupacional, el deterioro de las actividades productivas, tanto de la agricultura como de la manufactura, ha significado desocupación. Por su parte, el crecimiento de zona franca, turismo y otros servicios ha significado una demanda de fuerza laboral con un perfil de requerimientos diferentes.

En efecto, la disminución de la producción agropecuaria intensiva en el uso de fuerza de trabajo genera desocupación en la zona rural, lo cual se refleja en la migración hacia las ciudades, que no necesariamente es absorbida por las nuevas actividades económicas.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

Por el contrario, la desocupación rural es fuente de pobreza en las ciudades, en una población que, por lo regular, no se inserta en los sectores emergentes de la economía, y pasa a engrosar la economía informal en actividades microempresariales, como forma estratégica de subsistencia familiar. Esto refleja la desocupación formal; y, a la vez, la alivia.

Entre marzo de 1992 y marzo de 1995, el total de las microempresas pasó de 329,876 a 294,305, lo que significa que se ha registrado una disminución neta en el período de un 10.8%, cuya característica fundamental es la vulnerabilidad de las mismas. A estas variaciones corresponde el cambio en el empleo. En 1992, había 761,351 trabajadores; y, en marzo de 1995, se registraron 767,860 trabajadores, con una tasa de cambio neto que no alcanza un 1% en el período, a pesar de que se registró la disminución de un 7.6% entre 1994 y 1995. En este período, cambió el promedio de trabajadores por empresa, de 2.3 en 1992 a 2.6 en 1995. El empleo generado en la microempresa representa un 27% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el país, según la encuesta del Banco Central.

En lo que respecta a la generación de empleo, los sectores más dinámicos de la economía históricamente se han vinculado, a políticas sectoriales especialmente diseñadas: Ley 299, de incentivo y protección para la industria doméstica y zonas francas; Ley 409, de incentivo agroindustrial; y Ley 153, de incentivo al turismo. Por otro lado, el empleo por actividad económica tiene que ver con la rentabilidad de la inversión, asociada a bajos salarios relativos. Finalmente, las condiciones laborales están relacionadas a los salarios y beneficios adicionales —como seguro médico privado, bonificación anual, vacaciones pagadas, alimentación y transporte—, los cuales varían según el sector⁸⁰.

En función de estas características, la zona franca demanda una mano de obra intensiva de un mercado laboral que estaba inactivo en la economía agroexportadora: mujeres jóvenes sin experiencia

⁸⁰ Ibid.

laboral previa, susceptibles de bajos salarios. Evidentemente, en la zona franca, un 73% de los trabajadores son obreros, en comparación con el sector turismo, que absorbe un 60% de técnicos de base; y un 22% son operarios no calificados. La agroindustria, por su parte, utiliza mano de obra intensiva; y un 50% de los trabajadores son obreros⁸¹.

La demanda de mano de obra de zona franca ha sido la más dinámica de la economía, a lo largo de los últimos quince años. En el período 1980-1995, creció a un promedio anual de 19%. Sin embargo, a partir del 1995, frente a las perspectivas de la Ley de Paridad Textil, se espera, en el corto plazo, un descenso de la tendencia de crecimiento de la demanda de mano de obra. Zona Franca es un sector en el cual la rentabilidad y el salario dependen altamente de la política cambiaria y del mercado de EE.UU. adonde exporta fundamentalmente.

En el período 1980-1991, en el sector turismo el empleo creció a una tasa de un 15.8%; zona franca creció en un 12.6%; mientras la industria doméstica decreció en un 1.2%⁸².

En el proceso de transformación económica, otros sectores de la economía se caracterizan por un mayor dinamismo; sin embargo, esto no tiene incidencia importante en el mercado laboral, pues su característica es de uso intensivo de capital. Es el caso de finanzas, transporte, comercio, comunicaciones, energía, agua, etc. Por ejemplo, el total del personal ocupado en el sector comunicaciones, incluidos Correos y Telecomunicaciones, asciende a tres mil en 1995. En este mismo año, el personal ocupado en el sector finanzas asciende a 25 mil⁸³.

Finalmente, el sector público —incluido el Gobierno y las empresas estatales— históricamente ha sido una fuente de empleo con efectos negativos, tanto para el funcionamiento del Estado, como para la

⁸¹ Ibid.

⁸² ENMO'91.

⁸³ Banco Central, Informe de la Economía Dominicana, agosto 1995.

eficiencia de las empresas. Al convertirse en agencia de clientelismo político, ha desnaturalizado su legítimo rol.

La perspectiva frente a la modernización del Estado es la disminución relativa del empleo. En el Gobierno Central entre 1980 y 1991 el empleo no creció; sin embargo, entre 1993 y 1994, creció un 6.2%, al pasar de 198 mil a 209 mil. El empleo en el Gobierno Central, incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas y municipios, entre 1993 y 1994 creció un 5.1%, al pasar de 254 mil a 267 mil. No cabe duda de que el Gobierno es el mayor empleador de la economía; es mayor que zonas francas, que ha sido el más dinámico en cuanto a la generación de empleo⁸⁴, lo cual representa un 11% de la ocupación total en 1994.

Oferta de empleo

El mercado laboral no solo está explicado por los cambios ocurridos del lado de la demanda de fuerza de trabajo, sino por los cambios en la oferta. Estos están relacionados con los cambios económicos, sociales, políticos, demográficos y culturales de la población económicamente activa del país:

- Desde el punto de vista demográfico, el crecimiento vegetativo de la población se estima en el 1.9%⁸⁵; mientras el crecimiento de la población en edad de trabajar entre 1991 y 1994 se estima que creció un 2.56%. Cabe destacar que la población joven de 10-29 años, que representa el 56% del total de la población en edad de trabajar, creció un 2.8%⁸⁶.
- Por otro lado, se estima que la población económicamente activa decreció un 0.48%; y el tramo de 10-29 años decreció un 1.97%. Estos datos parecen reflejar, más que la

⁸⁴ Enmo'91 y Banco Central, *Mercado de Trabajo*, 1995.

⁸⁵ VII Censo Nacional De Población y Vivienda, 1993, República Dominicana, 1994.

⁸⁶ Banco Central, *Mercado de Trabajo*, 1995

disminución de la PEA, las nuevas nociones de población inactiva en las encuestas del Banco Central⁸⁷.

- Como consecuencia de la desocupación en el sector agrícola, la población migrante dio lugar a un cambio de residencia de la población económicamente activa. La población urbana, que en 1981 era un 52% del total, pasó a un 55.5% en 1993, con mayor nivel de desempleo que el total, estimado en un 27.4% en 1991, según la ENDESA'91.
- La desocupación en el área urbana explica que, en marzo de 1995, un 61% del sector microempresarial esté ubicado en las ciudades; y el 39%, en el resto del país. Del total de empresas de este sector, el 31% está localizado en Santo Domingo⁸⁸.
- En marzo de 1995, un 37.8% de las microempresas es propiedad de mujeres; un 54.8% es de propiedad masculina; y un 7.4% es de propiedad conjunta de hombres y mujeres. Un 88.5% de las micro y pequeñas empresas son unidades de propiedad individual; sin embargo, en un 98.1% de las empresas de mujeres, predominan las unidades de propiedad individual, frente a un 92.5% de las empresas de hombres⁸⁹.
- De las empresas que se identifican como propiedad de mujeres, un 65% no recibió crédito, frente a un 60% de hombres⁹⁰. Esta situación se explica porque, además de las

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Fondo para el financiamiento de la microempresa, Inc. (Fondomicro), *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana, 1994-1995*, Frank Moya Pons & Marina Ortiz, Santo Domingo, República Dominicana, 1995, pág. 7.

Fondo para el financiamiento de la microempresa, Inc. (Fondomicro), *Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, 1993.

⁸⁹ Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Inc. (FONDOMICRO), *Indicadores de las Microempresas en la República Dominicana, 1994-1995*, Frank Moya Pons & Marina Ortiz, Santo Domingo, República Dominicana, 1995, pág. 33.

⁹⁰ Ibid., pág. 57.

altas tasas de interés y el mercado reducido en el que se involucran, las mujeres no son sujetos de crédito, a pesar de que —según la encuesta de la microempresa— tienen mayor capacidad de ahorro.

- Desde el punto de vista cultural, ha cambiado el patrón de comportamiento de la población. Los cambios económicos, sociales y políticos modifican valores de la familia típicamente patriarcal, y comienza a reconocerse como positivo el aporte de la mujer, en cuanto copartícipe del mantenimiento de la familia, o, incluso, en un alto porcentaje, soporte económico exclusivo de la misma.
- Los hogares con jefatura femenina, de mujeres de poca escolaridad y formación para el trabajo, son muy vulnerables económicamente. Un porcentaje importante de mujeres trabajan en el sector informal de baja productividad y con limitado acceso al sistema financiero.
- Esta tendencia, que apareció en encuestas anteriores, no se refleja en las encuestas del Banco Central, por criterios conceptuales. Sin embargo, en estas últimas, por el contrario, sí aparece una disminución relativa de la PEA de mujeres, que, en 1991, era un 36%; y, en 1994, bajó a un 35%⁹¹.

Estructura del mercado laboral

Las nuevas condiciones económicas y sociales modifican la estructura del mercado laboral. Cambia la composición de la PEA al

⁹¹ Banco Central, *Mercado de Trabajo*, 1995

incorporarse la mujer al mercado laboral⁹², que se incorpora, por lo regular, con más alta calificación en relación a los hombres⁹³.

Por otro lado, la desocupación rural incide en el cambio de la estructura por edad. Cada año, más niños son lanzados al mercado laboral como soporte adicional de las familias, a pesar de que en la encuesta del Banco Central, la PEA de 10-14 disminuye entre 1991-1994 en un 40%, equivalente a una tasa anual de un -17.6%, por las nuevas nociones introducidas de la PEA inactiva⁹⁴.

A pesar de los resultados de las encuestas, la reducción de la PEA no es absorbida por la limitada demanda en el mercado laboral, que redujo sobre todo las posibilidades en el área rural ligada a la producción agropecuaria; y en el sector manufacturero, que no ha aumentado la inversión desde la reforma arancelaria, en 1990.

Las nuevas actividades económicas y de servicio no han requerido de una fuerza laboral especialmente entrenada. Por el contrario, sus expectativas han sido sobradamente satisfechas con mano de obra femenina de relativa baja calificación, sin experiencia laboral previa, sin organización sindical, sin capacidad negociadora en el mercado salarial, todo lo cual, en su conjunto, ha determinado la competitividad de las mismas frente a otros países en similares condiciones⁹⁵.

La educación es un primer criterio para cubrir vacantes de trabajadores calificados en un 18% en la agroindustria; un 14% en zonas francas; y un 11% en turismo. Mientras que, para cubrir vacantes de

⁹² ENMO'91. La gran mayoría de las empresas en zonas francas se concentra en la confección de vestimentas, calzados y productos del cuero. Pág.36.

⁹³ ENMO'91. La tasa refinada de participación económica de las mujeres urbanas ha crecido sistemáticamente desde 1970. Pasó de 27% a 35% en 1981, y a 50% en 1989 (véase Arango, 1992).

⁹⁴ Banco Central, Mercado de Trabajo, 1995.

⁹⁵ El 43% de las empresas de zonas francas tienen aprendices, el 68% de las empresas de zonas francas ejecutan programas de entrenamiento de los trabajadores. Sin embargo, el tipo de entrenamiento que ofrecen las empresas de zonas francas es en la mayoría de los casos, de carácter simple e informal. Es un entrenamiento que dura no más de tres meses. ENMO'91, pág. 38.

los no calificados, la educación es un primer criterio en un 9% en agroindustria y zonas francas; y, en un 2%, en turismo⁹⁶.

Para 1991 y 1994, la población en edad de trabajar era fundamentalmente joven; esta representa un 56% entre 10-29 años, tanto para hombres como mujeres. Empero, la PEA disminuyó en este tramo de edad de un 49% a un 47% entre 1991 y 1994. Según la encuesta del Banco Central, disminuyó la PEA entre los jóvenes de 10-24 años, entre 1991 y 1994.

Adicionalmente, hay que destacar que no se han creado las condiciones de seguridad social para los trabajadores y sus familias tanto del sector formal como informal; sólo un 7% de los trabajadores tiene acceso al Seguro Social Dominicano. Esta es una razón por la que permanecen en el mercado laboral especialmente los hombres de más de 65 años; y, lo que es peor, los niños entran al mercado de trabajo por necesidad de incrementar el ingreso familiar.

En cuanto a las condiciones institucionales, en el Código de Trabajo vigente persisten aspectos que discriminan y/o no garantizan el disfrute de los derechos de la mujer, en cuanto a la organización laboral, salarios y condiciones de trabajo.

En conjunto, ha cambiado la oferta ocupacional en la estructura por edad, sexo, estado civil, nivel de educación y lugar de residencia de la PEA.

Desocupación

Independientemente de las mediciones de la PEA, cuya cuantificación varía en función de la noción que cada encuesta tiene de lo activo o inactivo de la población económica, lo cierto es que:

“Los niveles de la tasa de desocupación de los jóvenes y específicamente de la proporción que entra por primera vez al mercado de trabajo, implican

⁹⁶ (ENMO'91).

que aún es insuficiente la capacidad del aparato productivo para absorber la fuerza de trabajo joven y nueva”⁹⁷.

Esta conclusión es común a todas las encuestas e informes de empleo en la República Dominicana, razón por la que es pertinente reflexionar sobre diferentes estrategias sociales que promuevan empleo, especialmente focalizadas hacia las poblaciones más vulnerables que aparecen más necesitadas de ocupación y hacia aquellas actividades en las que la espontaneidad del mercado formal e informal dan pautas de seguimiento.

- Tomando como referencia la Encuesta del Banco Central, aun cuando la desocupación habría disminuido, según el género, la tasa de desocupación de los hombres fue de un 9.6% en 1994, frente a un 12% en 1991; por otro lado, la desocupación en las mujeres fue de 26.5% en 1994, frente a un 35% en 1991.
- La desocupación por estructura de edad también habría disminuido. La tasa de desocupación más alta está en el tramo de edad de 15-19 años, la que habría bajado en el período de estudio del 40% al 38%.
- La tasa de desocupación en las mujeres jóvenes de 15-19 años es la mayor; bajó de un 58% en 1991 a un 55% en 1994, mientras que la desocupación de los hombres en el mismo tramo de edad se habría mantenido en un 27%.
- En su conjunto, la desocupación de los jóvenes de 15-29 años es de un 29% en 1991, frente a un 24% en 1994, mientras que la desocupación de los hombres habría bajado del 18% al 16%, frente a la desocupación de las mujeres, que bajó de un 45% a un 36%. En la encuesta no existen desocupados por definición, de 10 a 14 años.
- En cuanto a la situación de la mujer frente al mercado laboral, se evidencia el acceso desigual al empleo, aun con

⁹⁷ Banco Central, Mercado de Trabajo, 1995, Pág. 11.

niveles educativos adecuados y/o superiores. La estructura de la desocupación por género muestra que, en 1991, del total de desocupados, un 37% eran hombres y un 63% mujeres; mientras que, en 1994, del total de desocupados, un 40% eran hombres y un 60% eran mujeres⁹⁸.

El desempleo es un problema social *per se*, por sus implicaciones en la vida de los trabajadores y sus familias; sin embargo, no tiene una solución al margen de la estructura productiva. La creación del empleo y el fortalecimiento del existente están vinculados al patrón de crecimiento de la economía y sus tendencias, es decir, están determinados por las funciones de producción, en las que la mano de obra es solo uno de los factores. El empleo varía en función de la inversión; sin ella es patética la vulnerabilidad de la microempresa que no revela otro fenómeno que no sea la desocupación y la pobreza.

Nivel y distribución de ingreso por ocupación

Otra característica de la ocupación es el nivel de ingreso, sobre todo considerando que el ingreso por ocupación es el principal componente, estimado en un 85% del total⁹⁹.

- Según ENDESA'91, un 50% de la población percibía poco menos de un 10% del ingreso total. Por el contrario, un 10% más rico concentraba un 56% del ingreso¹⁰⁰.
- La distribución del ingreso varía según zonas. En la zona urbana se presenta mayor grado de concentración, un 10%

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ Juan José Polanco, "Concentración del Ingreso y Condiciones de Vida en la Población Dominicana", CESDEM, *Población y Sociedad*, N.º 3, mayo-junio de 1995.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

más rico concentra un 61% del ingreso urbano, frente a la zona rural en la que un 10% absorbe un 40% del ingreso rural¹⁰¹.

- Asimismo, se han detectado diferencias significativas entre los ingresos de hombres y mujeres, no obstante presentar estas últimas, en términos generales, un nivel educativo superior. Existe un alto porcentaje de mujeres con 60 años y más que no cuentan con ingresos seguros que les garanticen su subsistencia.
- Naturalmente, la escala de salario de los empleados y trabajadores explica solo en parte la inequitativa distribución del ingreso. Durante la década de los años ochenta, y hasta 1992, el salario perdió sistemáticamente su poder adquisitivo frente a la carrera devaluatoria e inflacionaria ocurrida en el país. Para 1995 los reajustes salariales reflejan variaciones positivas tanto en las empresas del sector privado y turismo —cuyo salario mínimo real creció un 15.7% entre diciembre de 1994 y junio de 1995— como de zona franca, que creció un 6.1% en el mismo período¹⁰², después que había perdido su poder adquisitivo incluso frente a los salarios de los años setenta.
- Hay que destacar que el mayor crecimiento salarial se registró en el Sector Público, con una variación real de un 25.3%, debido a que el salario mínimo nominal pasó de RD\$780 a RD\$1,014, para una variación de un 30%. Aun así es el más bajo en el país, incluso comparado con el salario mínimo nominal de las pequeñas empresas que pasó de RD\$1,080 a RD\$1,296¹⁰³.

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Banco Central, *Informe de la Economía Dominicana*, agosto 1995.

¹⁰³ *Ibíd.*

Este patrón de la distribución del ingreso se explica, entre otros factores, por el bajo nivel de ingreso de los trabajadores agrícolas, de la microempresa y del sector público, así como por los altos niveles de la tasa de rentabilidad, la evasión arancelaria y tributaria, la ausencia de una política tributaria efectiva, entre otros.

Por todos los factores señalados, especialmente por los niveles salariales que no se corresponden con el costo de la canasta familiar, se estimula el pluriempleo y la permanencia en el mercado laboral de los trabajadores de más de 65 años, y el temprano inicio de los niños de 10-14 años y aun de menos edad en el mercado laboral.

Salario mínimo

En cuanto al salario mínimo hay que señalar que las escalas de 1,080, 1,014 y 1,296 pesos mensuales, correspondientes a diferentes sectores de la economía, son inadecuadas para mantener al trabajador y a su familia. Se argumenta que una familia típica de cinco miembros cuenta con un promedio de 2.6 personas trabajando, lo cual define el ingreso familiar. De tal suerte se supone que 2.6 salarios mínimos por familia equivalentes a 2,808.0, 2,636.4 ó 3,369.6 pesos, respectivamente, definen el ingreso mínimo para mantener al trabajador y a su familia.

Las explicaciones en este sentido pierden de vista lo concreto y real en un país en el que en 1991, alrededor de un 30% de hogares estaban encabezados por mujeres, en relación a un 20% en 1970; y a un 22%, en 1981¹⁰⁴. De este 30% de hogares dominicanos encabezados por mujeres, un 22% no tiene personas ocupadas en el hogar, y un 26% tiene un ocupado. Es decir que hay un 48% de hogares de jefatura femenina —esto es, un 14% de los hogares dominicanos— que se

¹⁰⁴ Secretariado Técnico De La Presidencia, Oficina Nacional De Planificación, Gisela Quiterio Benítez, *Los Hogares en República Dominicana: Cambios de las Condiciones Sociodemográficas y Económicas 1981-1991*, República Dominicana, octubre de 1995.

debaten en niveles precarios de ingreso. En este sentido, si se toma en cuenta que, del 70% de hogares encabezados por hombres, un 6% no tienen ocupados y un 27% tiene un sólo ocupado, significa que un 33% de los hogares de jefatura masculina —un 23% del total de los hogares— tienen un nivel inadecuado de ingreso. En total, un 37%¹⁰⁵ de los hogares dominicanos, o no tienen ocupados o tienen un solo ocupado, que, en caso de percibir un salario mínimo para mantener a su familia, su escaso ingreso explica su situación de pobreza y la necesidad de que los hijos salgan prematuramente a buscar trabajo.

La encuesta de “Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1994-1995” revela que:

“Aproximadamente ocho de cada diez microempresarios (78.9%) declararon que estarían dispuestos a dejar su negocio por RD\$3,000 ó menos”¹⁰⁶.

El costo-oportunidad de este tipo de trabajo vinculado a la microempresa es el indicador que, entre otros elementos, revela la racionalidad de lo mínimo para subsistir y, por demás, señala el bajo monto de los salarios mínimos vigentes.

Lineamientos para una política de empleo

La creación de empleos productivos es un desafío de la política económica para enfrentar la desocupación, la pobreza y la desintegración social.

La dinámica del modelo económico dominicano no es un proceso espontáneo; por el contrario, ha sido inducido a través de distintas políticas económicas sectoriales. Sin embargo, la expectativa del crecimiento de la ocupación en zona franca, a partir de 1995 comenzará a debilitarse, en función del mercado internacional, lo

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ FONDOMICRO, 1994-1995.

cual no depende necesariamente de la productividad de las mismas, sino de las políticas específicas externas, tal como la integración económica, la Paridad Textil, etc. Lo que está aconteciendo en términos de la paridad textil es una lección que deriva hacia nuevos retos con el objetivo del empleo.

La creación de empleo en el contexto de una política social debe tomar en cuenta la reforma del marco legal e institucional que vele por las condiciones materiales de los trabajadores, referida a los siguientes aspectos:

- Niveles salariales, especialmente en relación con el salario mínimo;
- Protección del trabajador adolescente y eliminación del trabajo infantil;
- Igualdad de derechos económicos para la mujer trabajadora;
- Seguridad social para el trabajador y su familia.

Deben tomarse en cuenta estos factores, que guardan relación con una política económica capaz de crear las condiciones necesarias, suficientes y de largo aliento, para inducir el crecimiento de la producción de bienes y servicios.

Se impone, pues, una estrategia general, en los marcos de las reformas económicas y la globalización en marcha, que vincule tanto la seguridad alimentaria de la población, en un mercado interno limitado, como la orientación de la producción de bienes y servicios dirigida a la exportación, en un mercado externo competitivo.

En condiciones de la globalización, la competencia, la ampliación del mercado interno y la búsqueda del externo, son los mecanismos hacia el incremento de la producción tanto para la seguridad alimentaria como para la producción de exportación no tradicional. La producción de alimentos puede ampliar el mercado interno vinculándose a los hoteles, bares y restaurantes, y de manera competitiva ofertar productos de calidad. A este mercado, en el corto y

mediano plazo hay que añadir el mercado de alimentos hacia Haití y el Caribe, cuya tendencia es a crecer.

El replanteo del modelo de crecimiento de la economía dominicana es un reto de la política macroeconómica, cuya misión sería garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y fiscal, impulsando el crecimiento sostenido y sustentable.

En este proceso, es necesaria la integración de las políticas macroeconómicas y sociales, a fin de promover el crecimiento y la equidad laboral entre hombres y mujeres.

Concomitantemente, hay que crear un marco jurídico e institucional propio de un Estado moderno, adecuado para estimular la producción y los servicios.

Con las reformas económicas e institucionales, la ocupación del Gobierno Central tenderá a cambiar, por lo que es necesaria una política de empleo específica para este sector, a la luz de un Estado adecuado y ágil.

La creación de empleo en el sector privado, exige mejorar las condiciones materiales y el entorno socioeconómico y ambiental, cuyas prioridades entre otras son:

- Solucionar el problema energético,
- Completar la infraestructura de los servicios básicos,
- Empezar el saneamiento ambiental.

La conversión del sector agropecuario exigirá infraestructura básica. Al Estado le corresponde dirigir la política de construcción hacia este sector, lo cual adicionalmente absorberá ocupación.

La modernización del sector agropecuario dinamizaría la comercialización agrícola, el transporte y el sector agroindustrial y manufacturero, vinculados a la reestructuración de los mismos y a la ampliación de los mercados.

Es necesario relanzar un patrón de crecimiento complementario y no excluyente de turismo y zona franca, que, tomando en cuenta el papel rector del sector agroindustrial, industrial y agropecuario, refuerce además el sector informal de la economía, mediante la institucionalidad y canalizando financiamiento. Este es un sector de ocupación inestable, que exige de atención y políticas específicas para que pueda convertirse en un sector competitivo.

Objetivos

- Disminuir el desempleo junto a la estabilidad económica a través del diseño de la política, tanto de orden macroeconómico como sectorial, regional, y por actividad económica.
- Estimular la ocupación y la producción de los grandes, medianos y pequeños productores, a través del incremento de la productividad en todos los sectores de la economía.
- Retomar la actividad agropecuaria bajo el criterio de inversión rentable y competitiva, como estímulo al incremento de la productividad y empleo para los empresarios grandes, medianos y pequeños, e incluso de los parceleros de la reforma agraria. Aumentar la ocupación expandiendo y diversificando la producción agropecuaria, aprovechando las ventajas competitivas.
- Consolidar el mercado asalariado agrícola para convertir la producción agropecuaria tradicional en una producción capitalista moderna que garantice rentabilidad. Este proceso de conversión agropecuaria absorbería capital, tecnología y mano de obra asalariada.
- Incrementar la ocupación y producción de los pequeños productores y parceleros mediante la titulación de tierras y acceso al financiamiento.

- Absorber mano de obra de los campesinos con y sin tierra en programas de reforestación del país.
- Elevar la productividad del trabajo mediante la preparación técnica adecuada de la mano de obra, acorde con las exigencias del mercado; y promover la formación técnico-profesional en el nivel de secundaria y bachillerato, ampliando perspectivas frente al mercado laboral, tanto como estimular la responsabilidad de las empresas en el entrenamiento de los trabajadores según sus necesidades.
- Ampliar el mercado laboral mediante el estímulo a la organización de los productores, trabajadores y la comunidad, estimulados por el propio sector privado, las ONG y el Estado.
- Fortalecer la política de empleo para zonas francas y turismo, considerando sus tendencias actuales.
- Readecuar una política de empleo en consonancia con las condiciones del mercado para el sector agroindustrial e industrial.
- Reorientar el mercado laboral informal, institucionalizando la pequeña y microempresa, estableciendo un fondo de garantía y facilitando el acceso al financiamiento.
- Estimular la formación y capacitación de los microempresarios, para mejorar las condiciones de competitividad.
- Adoptar medidas orientadas a redistribuir el ingreso, fundamentalmente mediante salarios que se correspondan con el costo de la vida, el nivel educacional, la calificación y la experiencia.
- Diseñar una reforma fiscal que se proponga la equidad en la distribución del ingreso.
- Desarrollar programas que eleven la condición de la mujer capaz de cumplir con un rol económicamente más activo en

consonancia con el desarrollo económico, su preparación técnico-profesional y familiar.

- Reglamentar y ampliar la aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos.
- Reglamentar y acatar el Código del Trabajo, en torno al cumplimiento de las mismas condiciones de trabajo de hombres y mujeres.
- Establecer un sistema de Seguridad Social que permita al trabajador el retiro adecuado por razones biológicas o físicas.
- Reformar la Seguridad Social con cobertura para todos los trabajadores y sus familias, independientemente de su condición de asalariados o no.
- Proteger a los niños y niñas del mercado laboral otorgándoles condiciones de educación; y a la población infantil pobre, programas especiales de desayuno escolar y nutrición.
- Aplicar los reglamentos establecidos en el Código del Menor, para que los adolescentes puedan insertarse en el mercado de la fuerza laboral, con todos los derechos.

Metas

Desde el punto de vista de la demanda de empleo, la ocupación refleja el modelo de crecimiento de la economía; sin embargo, desde el punto de vista de la oferta, esta refleja el crecimiento de la fuerza laboral.

Las metas de empleo en República Dominicana deben ser planteadas con el objetivo de crear ocupación en función de la oferta laboral, lo cual no es un planteamiento nuevo. En noviembre de 1982, el Banco Central, estimó que:

“En los próximos 18 años, será preciso crear 1.6 millones de empleos para satisfacer el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral”¹⁰⁷.

Este criterio implica la creación de 89 mil empleos cada año desde 1983 hasta el año 2000, para resolver la ocupación de la demanda laboral.

Si se hubiera cumplido la meta de ocupación en 1991, hubiera habido 2,621,888 ocupados, y no 2 millones 297 mil 667, como arrojó la encuesta del Banco Central en 1991; y hubieran sido 2,888,552 ocupados en el 1994 y no 2,398,832, según la encuesta de empleo en 1994, lo cual arroja una desocupación acumulada de 489,720, que no se registra en las encuestas a causa del cambio de definición de la población económicamente activa e inactiva.

Concretamente, entre 1991 y 1994 se registró un aumento de 101,166 empleos en tres años, para un promedio anual de 33,722 ocupados, lo que equivale al 38% de la meta de los últimos tres años. En otras palabras, para crear empleo de acuerdo con el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral en los tres últimos años debieron haberse creado 266,666 empleos. El no crecer en ese sentido significa en tres años 165,500 desocupados adicionales a los existentes.

Esto significa que a los 88,888 ocupados anuales, previstos en 1981, es necesario incorporar los que no han logrado ocupación hasta 1994.

Según las encuestas del Banco Central en este periodo aumenta la población en edad de trabajar de 4,996,834 a 5,380,470, equivalente al crecimiento anual del 2.6%; por el contrario, la PEA disminuye de 2,881,022 a 2,839,422 equivalente a una tasa anual de -0.5% de crecimiento.

Para estas estimaciones no hay otra explicación que el cambio conceptual. Por esa razón, se prefiere retomar como referencia las

¹⁰⁷ Banco Central, Gumersindo del Rosario, Coordinador, *Conclusiones de la Primera Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 1976-1977*, noviembre de 1982.

necesidades de empleo estimadas por el Banco Central en 1981 hasta el 2000, para concluir que sería necesario crear 1,023,048 empleos en seis años incluido 1995. Esto equivale a crear 170,508 empleos anuales, casi el doble de lo planteado en 1981, puesto que se ha ido acumulando el desempleo, bajo el supuesto de que las mujeres seguirán siendo solo un 30% de los ocupados.

El colchón social del empleo ha sido la microempresa, que, en 1994, elevó a 830,997 sus trabajadores. Sin embargo, en 1995 disminuyeron a 767,860, una reducción de 63,137 en un año. Esta variación equivale a una tasa de cambio negativa de un 7.6% en el empleo en el sector de las MPE, entre marzo 1994 y marzo 1995¹⁰⁸. Por otro lado, en 1994 los trabajadores en la microempresa representaron un 34.6% comparado con el total de 2,398,832 ocupados, según la encuesta del Banco Central.

Las metas desde la oferta laboral deben ser tomadas en cuenta por los diseñadores de política económica, puesto que el patrón de crecimiento económico implementado hasta 1994 ha sido rígido frente a la creación de empleo, sobre todo asalariado.

Desde el punto de vista de la demanda laboral, si se sigue la tendencia actual, las perspectivas del mercado laboral se ampliarían hasta el año 2000 en hoteles, restaurantes, zonas francas y agroindustria a una tasa esperada de un 7% anual en promedio¹⁰⁹. Con ese comportamiento en el año 2000 se totalizaría 424,626 empleos de estos sectores, equivalente a un 12.6% del empleo requerido en ese año, estimado en 3,367,700.

Si, por otro lado, se sigue la tendencia del empleo en el sector agropecuario, que disminuyó un 7% anual entre 1991 a 1994, al pasar

¹⁰⁸ FONDOMICRO, 1995, Op. Cit. Pág.10.

¹⁰⁹ Las tasas de crecimiento de la ocupación por actividad, se justifican en los diferentes modelos aplicados en la *Encuesta Nacional de Mano de Obra*, de FUNDAPEC, en el capítulo "Perspectivas del Mercado Laboral en República Dominicana, 1992-2000".

de 445,044 a 351,438 ocupados¹¹⁰, las metas de ocupación serán difíciles de cumplir conservando el patrón de crecimiento económico vigente. Por consiguiente, el reto para generar empleo radica en la readecuación del patrón de crecimiento, al menos conservando el empleo en el sector agropecuario, para que no siga aumentando la desocupación, ya que incluso hasta la microempresa aparentemente alcanzó su techo.

Las tasas relativamente altas de crecimiento de la ocupación en los sectores más dinámicos de la economía corresponden a los sectores hoteles, bares y restaurantes, que crecieron un 9%; y zonas francas, que creció un 11% anual, entre 1989 y 1994.

En la actualidad, persiste la duda respecto al futuro de las zonas francas, por la paridad textil, lo cual cambiaría las condiciones para la validez de las estimaciones. Sin embargo, hasta el momento, es una advertencia que debe tomarse en cuenta, con el fin de consolidar las condiciones alcanzadas para el establecimiento de las mismas en el país, que aún es posible conseguir.

En resumen, se necesitan al menos 170,000 empleos anuales adicionales a partir de 1995 para conseguir la meta de 3,367,700 ocupados en el año 2000, considerando las necesidades de la oferta laboral.

¹¹⁰ Banco Central, *Medición del empleo*, 1995, Op. Cit.

ANEXO N.º 1

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO 1991

SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		OCUPADOS		DESOCUPADOS		TASA
TOTAL	2,881,022	100%	2,297,667	100%	583,355	100%	20%
Agropecuario	459,804	16%	445,044	19%	4,760	1%	1%
Minería	11,899	0.4%	11,099	0.5%	800	0.1%	7%
Manufactura	346,232	12%	328,232	14%	18,000	3%	5%
Construcción	95,450	3%	85,050	4%	10,400	2%	11%
Comercio	539,220	19%	522,900	23%	16,320	3%	3%
Transporte y Comunic.	142,884	5%	138,164	6%	4,720	1%	3%
Electricidad y Agua	11,812	0%	11,052	0%	760	0.1%	6%
Finanzas	77,158	3%	74,798	3%	2,360	0.4%	3%
Otros Servicios	677,427	24%	666,547	29%	10,880	2%	2%
Actividades no especificadas	519,136	18%	4,781	0.2%	514,355	88%	99%
HOMBRES	1,844,903	100%	1,626,939	100%	217,964	100%	12%
Agropecuaria	441,141	24%	437,141	27%	4,000	2%	1%
Minería	11,150	1%	10,350	1%	800	0.4%	7%
Manufactura	218,262	12%	207,861	13%	10,400	5%	5%
Construcción	92,454	5%	82,054	5%	10,400	5%	11%
Comercio	316,176	17%	308,975	19%	7,200	3%	2%
Transporte y Comunicación	135,372	7%	132,172	8%	3,200	1%	2%
Electricidad y agua	9,554	1%	9,554	1%	0	0%	0%
Finanzas	50,182	3%	48,582	3%	1,600	1%	3%
Otros servicios	390,269	21%	385,469	24%	4,800	2%	1%
Actividades no especificadas	180,343	10%	4,781	0.3%	175,562	81%	97%
MUJERES	1,036,119	100%	670,728	100%	365,391	100%	35%
Agropecuaria	18,663	2%	17,903	3%	760	0.2%	4%
Minería	749	0%	749	0.1%	0	0.0%	0%
Manufactura	127,970	12%	120,371	18%	7,599	2.1%	6%
Construcción	2,996	0%	2,996	0%	0	0.0%	0%
Comercio	223,044	22%	213,925	32%	9,119	2.5%	4%
Transporte y Comunicación	7,512	1%	5,992	1%	1,520	0.4%	20%
Electricidad y Agua	2,258	0%	1,498	0.2%	760	0.2%	34%
Finanzas	26,976	3%	26,216	4%	760	0.2%	3%
Otros Servicios	287,158	28%	281,078	42%	6,080	1.7%	2%
Actividades no especificadas	338,793	33%	0	0%	338,793	92.7%	100%

Fuente: BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, Medición del empleo mediante encuestas de hogares y características del mercado de trabajo (1991-1994). TABLA 5, 1995.

ANEXO N.º 2
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO 1994

SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		OCUPADOS		DESOCUPADOS		TASA
TOTAL	2,839,423	100%	2,398,833	100%	440,590	100%	15.5%
Agropecuaria	362,851	13%	351,438	15%	11,413	3%	3.1%
Minería	11,177	0.4%	11,177	0.5%	0	0%	0.0%
Manufactura	495,145	17%	438,738	18%	56,407	13%	11.4%
Construcción	120,249	4%	111,204	5%	9,044	2%	7.5%
Comercio	597,878	21%	561,091	23%	36,787	8%	6.2%
Transporte y comunicación	173,080	6%	165,021	7%	8,059	2%	4.7%
Electricidad y agua	21,321	1%	18,062	1%	3,259	1%	15.3%
Finanzas	92,753	3%	87,221	4%	5,533	1%	6.0%
Otros Servicios	709,931	25%	653,141	27%	56,790	13%	8.0%
Actividades no especificadas	255,038	9%	1,740	0.1%	253,298	57%	99.3%
HOMBRES	1,848,316	100%	1,670,119	100%	178,196	100%	9.6%
Agropecuaria	345,333	19%	335,065	20%	10,268	6%	3.0%
Minería	10,647	1%	10,647	1%	0	0%	0.0%
Manufactura	309,613	17%	287,265	17%	22,348	13%	7.2%
Construcción	116,519	6%	107,760	6%	8,758	5%	7.5%
Comercio	380,997	21%	361,669	22%	19,328	11%	5.1%
Transporte y Comunicación	160,461	9%	154,119	9%	6,342	4%	4.0%
Electricidad y agua	16,211	1%	14,097	1%	2,114	1%	13.0%
Finanzas	54,815	3%	53,003	3%	1,812	1%	3.3%
Otros Servicios	363,478	20%	344,754	21%	18,724	11%	5.2%
Actividades no especificadas	90,242	5%	1,740	0.1%	88,502	50%	98.1%
MUJERES	991,107	100%	728,715	100%	262,394	100%	26.5%
Agropecuaria	17,518	2%	16,373	2%	1,145	0.4%	6.5%
Minería	530	0%	530	0.1%	0	0.0%	0.0%
Manufactura	185,532	19%	151,473	21%	34,059	13.0%	18.4%
Construcción	3,730	0%	3,444	0.5%	286	0.1%	7.7%
Comercio	216,881	22%	199,422	27%	17,459	6.7%	8.1%
Transporte y Comunicación	12,619	1%	10,902	1%	1,717	0.7%	13.6%
Electricidad y agua	5,109	1%	3,965	1%	1,145	0.4%	22.4%
Finanzas	37,939	4%	34,218	5%	3,721	1.4%	9.8%
Otros Servicios	346,453	35%	308,388	42%	38,066	14.5%	11.0%
Actividades no especificadas	164,796	17%	0	0%	164,796	62.8%	0.0%

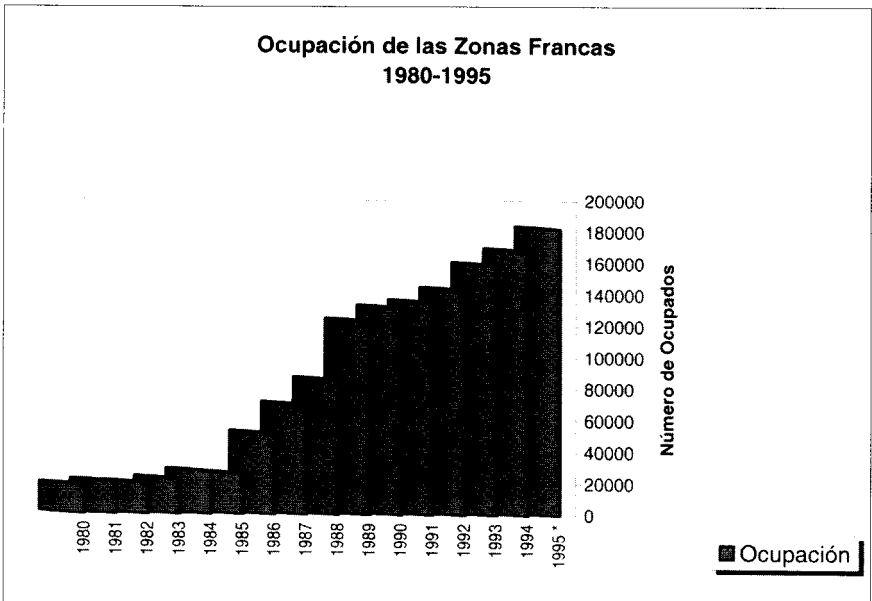
Fuente: BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, Medición del empleo mediante encuestas de hogares y características del mercado de trabajo (1991-1994). TABLA 5, 1995.

Anexo No. 3

OCUPACION DE ZONAS FRANCAS 1980-1995		
Años	Ocupación	Crecimiento
1980	18,339	
1981	20,520	12%
1982	19,629	-4%
1983	22,272	13%
1984	27,126	22%
1985	25,720	-5%
1986	51,231	99%
1987	69,538	36%
1988	85,468	23%
1989	122,946	44%
1990	131,552	7%
1991	135,000	3%
1992	143,000	6%
1993	159,000	11%
1994	168,000	6%
1995 *	182,000	8%
Tasa Promedio de 15 años		19%

Fuente: Enmo'91 y Banco Central.

* Estimado



Bibliografía

1. Banco Central, Gumersindo del Rosario, Coordinador, *Conclusiones de la Primera Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 1976-1977*, Santo Domingo, República Dominicana, noviembre de 1982.
2. Banco Central, *Informe de la Economía Dominicana*, agosto 1995.
3. Banco Central. *Medición del empleo mediante encuestas de hogares y características del mercado de trabajo (1991-1994)*, Santo Domingo, República Dominicana, mayo de 1995.
4. Banco Central, *Mercado de Trabajo*, Santo Domingo, República Dominicana, 1995.
5. Nelson Ramírez, *La Fuerza de Trabajo en República Dominicana, Encuesta demográfica y de salud 1991*, (ENDESA'91), Análisis de los resultados del Cuestionario de Hogar ampliado, Instituto de Estudios de Población Y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana, septiembre de 1993.
6. Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Inc. (FONDOMICRO), *Evolucion de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993, 1993*, Santo Domingo, República Dominicana, FONDOMICRO, 1994-1995.
7. Frank Moya Pons & Marina Ortiz, *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana, 1994-1995*, Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Inc. (FONDOMICRO), Santo Domingo, República Dominicana, 1995.
8. Fundación de Crédito Educativo, Inc., FUNDAPEC, *Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91)*, Santo Domingo, República Dominicana diciembre de 1992.
9. Gisela Quiterio Benítez, *Los Hogares en República Dominicana: Cambios de las Condiciones Sociodemográficas y Económicas 1981-1991*, Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional De Planificación, Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 1995.

10. Juan José Polanco, "*Concentración del Ingreso y Condiciones de Vida en la Población Dominicana*", CESDEM, Población y Sociedad, No.3, Santo Domingo, República Dominicana, junio de 1995.
11. Nelson Ramírez, "*Las Encuestas de Fuerza de Trabajo del Banco Central, 1991 y 1994: Un Examen Crítico*", CESDEM, Población y Sociedad No. 4, Santo Domingo, República Dominicana, julio-agosto de 1995.
12. *VII Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993*, Santo Domingo, República Dominicana, 1994.

Crédito, Empresa y Desarrollo Local ¹¹¹

Organizaciones locales en los comités de crédito

La formulación de una estrategia provincial de desarrollo para la Provincia de Salcedo es la búsqueda de soluciones viables a corto, mediano y largo plazo para los problemas socioeconómicos y culturales, cuya naturaleza es conocida.

Asimismo, la estrategia expresa la necesidad de superar la improvisación en la búsqueda de soluciones, lo cual exige anticipar en un plan todos los componentes que se han detectado como los factores restrictivos del desarrollo local.

En este contexto, se ha identificado como un elemento básico, la necesidad de la coordinación del financiamiento de las actividades del sector privado con las iniciativas y las políticas del sector público,

¹¹¹ Presentado en el taller sobre "Crédito, empresa y desarrollo local". Discusión del papel de las organizaciones locales en los comités de crédito y la participación social como garantía en la recuperación. Salcedo, 24 de julio de 1993.

de alcance central, provincial y local. La coordinación e integración de las políticas permitirán alcanzar las metas de desarrollo propuestas.

Financiamiento

La experiencia de los últimos años en el país enseña que el crecimiento del sector financiero y su mayor participación dentro de la formación del Producto Interno Bruto (PIB), no garantizan el crecimiento del mismo. Todo lo contrario, en la medida en que creció el sector financiero, el conjunto de la economía perdió dinamismo, e incluso entró en crisis hasta frenar, disminuir y actualmente restringir el crecimiento.

Esta simple comparación, verificable estadísticamente, conduce a preguntarse, antes que nada, por qué ha sido inversa la relación entre la producción y el financiamiento, y cómo revertir esa tendencia, sobre todo porque entra en conflicto con la lógica del desarrollo que se busca.

En primer lugar, en la década de los años ochenta, el *boom* del sector financiero significó la apertura de instituciones financieras formales e informales, así como la ampliación de sucursales en todo el país. Una de las finalidades de estas instituciones fue captar recursos con fines especulativos, más que dirigirlos a préstamos de nuevos proyectos de desarrollo o ampliación de los existentes.

Entre las organizaciones crediticias, las Financieras —instituciones no reguladas por las autoridades monetarias—, fueron las más vulnerables a la quiebra. Sin embargo, no escaparon a los “feriados” —el eufemismo de la quiebra— para las instituciones bancarias, que son reguladas por las autoridades monetarias.

Este panorama, llamado por los expertos “la crisis del sistema financiero”, se debió tanto a la falta de regulación, como, fundamentalmente, a la falta de control, por parte de las autoridades. El

resultado fue la pérdida de los ahorros, y la falta de confianza de los depositantes.

En este sentido, en el sector público se está buscando la manera de resolver este tipo de problemas, para lo cual se envió a estudio la Reforma Financiera y se espera su promulgación. Como complemento, está en marcha la reforma institucional tanto de la Junta Monetaria como del Banco Central.

Por otro lado, ante la pérdida de los ahorros y de la confianza de los depositantes, la respuesta es la organización de la sociedad civil, para vigilar y ejercer control no solo respecto de la legalidad de las operaciones, sino del funcionamiento y, sobre todo, de la política crediticia.

Política crediticia

La política crediticia actual está enmarcada en el contexto de la política de ajuste iniciada en agosto de 1990, *grosso modo*, eso significa que el sector público está empeñado en seguir aumentando las reservas monetarias, lo cual se logra fundamentalmente a través de las exportaciones, turismo, zona franca, remesas de los dominicanos ausentes, entradas de capital de corto y mediano plazo, inversión extranjera y préstamos, entre otras fuentes.

Una rápida ojeada al comportamiento de las exportaciones indica que, día a día, pierde dinamismo por la caída de estas, lo cual revela la situación del aparato productivo del país que rápidamente ha sido sustituido por la fuente de divisas de turismo y zona franca. Por otro lado, la entrada de divisas al país es atraída por las altas tasas de interés interna, frente a las bajas tasas de interés internacional.

La lógica de las altas tasas de interés para atraer divisas, aumentar las reservas y pagar la deuda externa ha traído como consecuencia, en el mercado interno, la restricción del crédito y, por ende, este se

convierte en una gran limitante para el estímulo a la producción nacional.

Dentro de esta política, el sistema financiero ha adecuado su funcionamiento, al punto que, dada la concentración del capital financiero en pocas instituciones, estas deciden en el mercado interno, respecto del nivel de las tasas activas y pasivas, cuyo margen supera, en promedio, un 20% y hasta un 30%.

Por otro lado, el volumen de las captaciones supera en un 65% a los préstamos que otorga el sector financiero. Esto quiere decir que en el país hay una captación de recursos financieros que, en lugar de prestarse, se depositan en el Banco Central, lo que a su vez conduce a la desmonetización.

Política crediticia alternativa

Dentro de la situación actual, es evidente que ha entrado en conflicto la necesidad del desarrollo nacional —y, por ende, regional y local— con la política crediticia, evidenciada a través de las altas tasas de interés, y agudizada por la ausencia de la entrada de capitales esperada como contrapartida a las restricciones, de la actual política económica de ajuste.

Frente a esta política crediticia, en el ámbito nacional, el propio Gobierno ha tomado ciertas iniciativas, destinando fondos con tasas de interés preferencial, tanto al Banco Agrícola, como al Banco de Reservas, para que con ciertos criterios sean distribuidos tanto al sector agropecuario, como al sector manufacturero del país. Sin embargo, estas medidas positivas, por su carácter emergente, son coyunturales y por ende, de poco aliento. Por otra parte, esas iniciativas son la demostración de la improvisación más que de la expresión de una política de desarrollo.

El hecho de señalar el crédito como un aspecto importante para cualquier plan de desarrollo pone en evidencia la necesidad de

modificar la política crediticia. Por lo menos, es necesario enmarcar acciones que conduzcan hacia la modificación de esa política, a partir de las condiciones concretas, no solamente de los sectores económicos, sino de las diferentes regiones del país.

Por estas razones, junto al papel que deben jugar las distintas instituciones financieras —específicamente la banca comercial—, en la implementación del Plan de Desarrollo Provincial, es pertinente que se discuta el papel de las organizaciones locales en los comités de crédito y la participación social como garantía en la recuperación. Asimismo, es pertinente que se debata la participación de estas instituciones como de las asociaciones de ahorros y préstamos en la canalización de los ahorros y remesas del exterior, la modalidades de otorgamiento de crédito a pequeños y medianos productores, así como el papel de las instituciones y las modalidades para el manejo y el desembolso en el ámbito local de fondos de créditos otorgados por instituciones financieras y de cooperación internacional.

Papel de las organizaciones locales

La Oficina Técnica Provincial de Salcedo, gestora de este Taller, ha sabido concitar una amplia participación, a partir de la necesidad de aunar esfuerzos para la formulación de una estrategia provincial de desarrollo.

La elaboración del Plan de Desarrollo local —cuyos objetivos concretos son la generación de empleos, la transformación productiva con equidad, dentro de un marco de sustentabilidad ambiental—, encuentra que el crédito es una restricción que limita y obliga a definir proyectos prioritarios.

Los proyectos prioritarios en una provincia agrícola como Salcedo, lógicamente deben estar ligados al sector agrícola, especialmente de alimentos, con miras al mercado interno y la exportación, y dar impulso a proyectos agroindustriales y a otro tipo de iniciativas. Estos son los criterios que deben debatirse y acordarse entre los

diferentes sectores que constituyen las fuerzas vivas de la provincia, pues cumplen con los objetivos de empleo y de transformación productiva, entendida como la modernización tecnológica, en pos de mayor productividad y competitividad en el mercado.

Definida en este orden la estrategia, corresponde a las organizaciones locales la participación en los comités de crédito, para garantizar, entre otras funciones, las siguientes:

- Definición de las políticas de crédito:
 - Préstamos a tasas de interés preferencial, de manera que garanticen rentabilidad a los productores y la recuperación a los organismos crediticios.
- Canalización de recursos financieros:
 - Del sector público
 - Del sector privado
 - De organismos internacionales
 - De las remesas de divisas.
- Promoción de la canalización de recursos de la provincia, a través de la constitución de cooperativas de ahorro y crédito, con vínculos internacionales.
- Control del plan de inversión para el desarrollo, mediante:
 - Análisis de las solicitudes de crédito
 - Seguimiento para que los productores cumplan con los requisitos exigidos por las instituciones crediticias
 - Asignación de préstamos a proyectos prioritarios
 - Asignación de los préstamos, justo a tiempo, a los productores
 - Distribución de los préstamos según las necesidades de la producción y la comercialización previamente planificada

- Control para que los préstamos guarden relación con la captación de los recursos financieros
- Cuidado para que no se inicie proyecto alguno cuyo financiamiento no se haya garantizado previamente.
- Suspensión de los créditos a la producción que no conste en el plan de la provincia, para evitar la sobreproducción, que conduce a la ruina de los productores.

Estas funciones requieren la coordinación de la política crediticia y de financiamiento del sector público con el sector privado, lo cual facilita el acceso a la información, y, por ende, a las diferentes fuentes de financiamiento que de otro modo no se canalizan.

De esta suerte, la participación de la sociedad organizada es la garantía para que regrese la confianza del ahorrista, se consoliden las instituciones financieras sanas, se viabilice el cumplimiento de la Ley monetario-financiera, se respete la institucionalidad, se evite la especulación a través del crédito y se fortalezca la inversión productiva. Así se cristalizaría la aspiración del desarrollo de la provincia de Salcedo en la que están comprometidas las organizaciones locales.

Pobreza Rural ¹¹²

Características de la pobreza rural

La expresión de la realidad económica es la situación social, en última instancia, las variaciones de la producción agrícola se reflejan en la migración de las familias rurales y en el deterioro de las condiciones de vida en la zona rural y urbana.

La pobreza tiene su dimensión en el desempleo, el subempleo, la migración, los bajos ingresos y su relación con la alimentación y la nutrición; así como en la insatisfacción de las necesidades básicas vinculadas al nivel de educación, salud, y el grado de acceso a los servicios de sanidad, agua potable y saneamiento, que con la vivienda forman las condiciones materiales de existencia.

Tradicionalmente, la pobreza rural se ha explicado por la distribución de la tenencia de la tierra caracterizada por la estructura

¹¹² Ponencia presentada en el seminario *Hacia una política nacional de desarrollo agropecuario*, Instituto Superior de Agricultura (ISA), Santiago, República Dominicana, Noviembre 1993.

latifundio-minifundio, y en general, por la inequitativa distribución de los ingresos. Estos fenómenos estructurales, mientras persistan, son la gran herencia histórica que hace que la pobreza se reproduzca asociada a cualquier patrón de crecimiento.

Actualmente, a las causas estructurales, se añade el impacto negativo de la crisis de los años ochenta, en la que la deuda externa y los subsecuentes ajustes y reformas juegan su rol. Al respecto, Enrique Iglesias, dice:

“...el proceso de ajuste precipitado por la crisis de la deuda externa fue ‘altamente costoso’ para los países de la región, pero, al mismo tiempo, fue una opción necesaria para poner su casa en orden, lo que en el mediano y largo plazo les permitió acceder a una nueva visión del desarrollo que trascendiese el problema de la deuda”¹¹³.

El crecimiento económico en República Dominicana, sustentado en la actividad primaria, agropecuaria y minera de exportación —caña de azúcar, café, cacao, tabaco, oro y níquel—, perdió importancia relativa frente a otras actividades de mayor dinamismo en la década de los años ochenta. El proceso exportador agrominero evidenció su estancamiento, en la disminución tanto de la producción agrícola como de las exportaciones.

Este proceso ocurrió en medio del deterioro de los precios de intercambio, la crisis de la deuda externa, y las políticas de ajuste y estabilización. Simultáneamente, corrió paralelo con el crecimiento del turismo, como la principal fuente de divisas; con los servicios de maquila en las zonas francas, como la principal fuente de empleo; con la agroindustria, como la actividad dirigida hacia los mercados de productos no tradicionales de exportación; y, finalmente, con el crecimiento del sector financiero. A este proceso le correspondió también la contracción del sector manufacturero.

¹¹³ Enrique Iglesias, “La transición económica y social de América Latina hacia el siglo 21”, tomado de *El Siglo*, en el artículo de la AFP, “Pobreza obstaculiza reformas”, p. A1, 27 de septiembre de 1993.

De esta manera, en la década del ochenta, se produjo el cambio de la actividad agrominera exportadora hacia la economía de servicios, con lo cual se definió una diferente estructura de las actividades económicas, y, concomitantemente, del empleo.

La variación en la estructura del empleo ha estado acompañada del aumento de la desocupación, y de la subocupación, expresada en el aumento de la microempresa o economía informal. El crecimiento de la microempresa es una manifestación de la estrategia de supervivencia de la población económicamente activa que no tiene acceso al mercado salarial; pero finalmente, constituye el soporte que amortigua la crisis económica expresada en la desocupación abierta.

El proceso de cambio en el patrón de crecimiento de la economía ha sido inducido tanto por el deterioro del sector agropecuario como por la política de ajuste y estabilización, y simultáneamente, por las nuevas condiciones del mercado internacional. El nuevo modelo de crecimiento, que exige mayor coeficiente capital/trabajo, desde el punto de vista social, agudizó la desocupación y la distribución inequitativa del ingreso, cuyo costo recayó sobre la población de menores ingresos.

En el documento de *Reforma social y pobreza*, se apunta:

“La crisis puso de manifiesto nuevamente la estructura inequitativa de las sociedades latinoamericanas, toda vez que la mayor parte de los costos del ajuste recayeron sobre los grupos de ingresos bajos y medianos... En suma, la crisis agravó el antiguo fenómeno de la pobreza en la región”¹¹⁴.

Cuanto acontece en la economía lo enfrentan los distintos grupos poblacionales en diverso grado, según su situación geográfica, nivel educativo y cultural así como tamaño, género y composición de la familia; y, especialmente, según su actividad económica, fuente de ingreso, precios y condiciones de los mercados, incluido el mercado laboral, a los que tienen que hacer frente.

¹¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Hugo Fernández Faingold, Luis Ratinoff y Edmundo Jarquín, *Reforma social y pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*, p.3, 1993.

Los esfuerzos por conocer las condiciones de la pobreza rural y su cuantificación tiene como objetivo su superación a través de políticas específicas, tanto del sector agropecuario, como macroeconómicas, en condiciones de mercado.

A partir de la recomposición de las actividades económicas en el país, cualquier estrategia de desarrollo debe implicar la reestructuración del sector agropecuario, de manera que las reformas económicas vayan simultáneamente —y no sucesivamente— con la reforma social, tal como está planteado en el documento *Reforma social y pobreza* del BID/PNUD:

“La reforma social significa pensar lo social en el mismo marco estratégico que la reforma económica, proponiéndose, por tanto, un nuevo modelo de desarrollo en que la reforma social y la reforma económica se complementan y refuerzan en una misma lógica de eficiencia y equidad, superándose la limitación de considerar lo social como objeto de políticas sectoriales o asistenciales, que fue una de las contradicciones del viejo patrón en que hubo fuerte crecimiento sin eliminación de la pobreza”¹¹⁵.

En este contexto, entre las diferentes líneas de acción propuestas para la reforma social, se identifica como una necesidad:

“La adopción de una estrategia destinada al alivio de la pobreza en el corto plazo, y a la reducción progresiva de la misma al acercarnos al nuevo milenio”¹¹⁶.

Características de la pobreza

Pobreza e indigencia rural

La determinación de la pobreza se relaciona con la capacidad adquisitiva de la canasta mínima de alimentos, medida en términos nutricionales, tanto como en relación con la satisfacción de otras necesidades consideradas esenciales, como el alojamiento,

¹¹⁵ Ibid., p. 2

¹¹⁶ Ibid., p. ii

equipamiento doméstico, servicios públicos, etc. Para el análisis cuantitativo de la pobreza, limitamos el mismo al criterio de la línea de pobreza y de indigencia:

“La línea de pobreza corresponde a un presupuesto mínimo de gastos de consumo privado, requerido para satisfacer las necesidades básicas, e implica clasificar los hogares como en situación de pobreza si su poder de compra es inferior al monto de la canasta de Alimentos, Bebidas y Tabaco, dividido por el porcentaje que representa dicho monto en el total del gasto familiar”¹¹⁷. “En la determinación de la línea de pobreza en la República Dominicana, se utilizó un método basado en la alimentación”¹¹⁸.

Asimismo, la línea de indigencia corresponde al valor de la canasta mínima de alimentación de los hogares cuyos ingresos totales no alcanzan estos valores, y es muy probable que padezcan déficits agudos de nutrientes¹¹⁹. La canasta mínima en términos nutricionales para el área rural se determinó en 2,183 calorías diarias, 2,138 para la urbana, 2,161 calorías el promedio nacional, y 36 gramos de proteínas de alta calidad (animal) o su equivalente de 51g de proteínas dietéticas (vegetal)¹²⁰.

El costo mensual *per cápita* de la canasta mínima de alimentos, de la línea de indigencia, para la zona rural, en 1984 resultó en RD\$31.21; y, en RD\$131.24, en 1989. El costo mensual *per cápita* de la canasta mínima de alimentos de la línea de pobreza para el área rural resultó en RD\$55.52, en 1984; y, en RD\$269.00, en 1989.

¹¹⁷ Gumersindo Del Rosario M., Estructura del consumo, nutrición y pobreza en la República Dominicana, 1984, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, R. D., p.114, 1993.

¹¹⁸ “Este método consistió en el costo de una canasta de alimentos que cubra adecuadamente las necesidades nutricionales mínimas, sobre la base de requerimientos de 2,287 calorías y 40.6 gramos de proteína per cápita/día, según recomendaciones de la FAO/OMS (1971), teniendo en cuenta los precios por caloría de cada tipo de alimento y los hábitos de consumo de la población” (Ibíd.).

¹¹⁹ Ibíd., p.122.

¹²⁰ PNUD, Susana Gámez, La pobreza en República Dominicana, Seminario Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la pobreza en la República Dominicana, agosto de 1993.

CUADRO N.º 1
LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA
(RD\$/PER CÁPITA)

	1984	1989
Línea de Indigencia		
Área Rural	31.21	31.24
Área Urbana	31.43	31.76
Total Nacional	31.26	31.26
Línea de Pobreza		
Área Rural	55.52	269.01
Área Urbana	64.17	255.75
Total Nacional	60.91	233.47

Fuente: PNUD, Susana Gámez, La Pobreza en República Dominicana¹²¹.

Entre 1984 y 1989, la línea de indigencia en la zona rural y urbana fue similar. Esto quiere decir que este ingreso no alcanzó a satisfacer las necesidades mínimas de alimentos, y se corrió el riesgo de padecer agudo déficit nutricional.

Por otro lado, el nivel de pobreza era diferente para cada área y ha variado. En 1984, el nivel de gasto requerido para satisfacer las necesidades mínimas era menor en el área rural que en la urbana: RD\$55.50 y RD\$64.20 por persona, respectivamente. Sin embargo, en 1989, el pobre de la zona rural necesitó mayor nivel de gasto que en la zona urbana —RD\$269.00 y RD\$255.80, respectivamente— para satisfacer el mismo conjunto de necesidades consideradas esenciales.

El análisis cuantitativo de la pobreza abarca tanto la situación de indigencia como la de no indigencia. Analizando la composición de la pobreza como indigencia y no indigencia, esta varió entre 1984 y 1989 en las dos áreas: de cada 100 hogares pobres rurales, entre 1984

¹²¹ *Ibíd.*

y 1989, pasó de 36 a 49 el número de hogares indigentes con déficit nutricional, y de 64 a 51 el número de no indigentes con el mínimo requerido cubierto. Mientras aumentó la indigencia, disminuyó relativamente la no indigencia.

Por otro lado, en el mismo período, de cada 100 hogares pobres urbanos, pasaron de 19 a 47 los hogares indigentes; mientras disminuyeron relativamente los no indigentes al pasar de 81 a 53.

Lo más significativo fue el crecimiento de los indigentes en el área urbana. De cada 100 hogares urbanos cinco eran indigentes en 1984, y pasaron a 23 en 1989. Mientras, en el mismo período, en el área rural, de cada 100 hogares, los indigentes cuyo ingreso no les permitía cubrir ni siquiera el mínimo de alimentos requeridos pasaron de 19 a 28.

CUADRO N.º 2
PARTICIPACIÓN DE LA INDIGENCIA EN LA POBREZA DEL ÁREA RURAL Y URBANA

	1984		1989	
	% Hogares	Composición	% Hogares	Composición
Área Rural				
Hogares indigentes	18.7	36	28.3	49
Hogares no indigentes	32.9	64	30.3	51
Hogares pobres	51.6	100	58.6	100
Área Urbana				
Hogares indigentes	5.2	19	23.1	47
Hogares no indigentes	22.2	81	26.0	53
Hogares pobres	27.4	100	49.1	100
Total Nacional				
Hogares indigentes	11.8	30	24.5	47
Hogares no indigentes	27.4	70	27.2	53
Hogares pobres	39.2	100	51.7	100

Fuente: PNUD, Susana Gámez, La Pobreza en República Dominicana.

CUADRO N.º 3
EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES POR ÁREA 1984-1989

Área	1984	Composición	1989	Composición	Variación %	
					Quinquenal	Anual
Rural	576.102	48,7%	375.493	27,6%	-34,8%	-7%
Urbano	607.620	51,3%	985.632	72,4%	62,2%	12%
País	1,183,722	100,0%	1,361,125	100,0%	14,9%	3%

Fuente: PNUD, Susana Gámez, La Pobreza en República Dominicana.

CUADRO N.º 4
EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES POBRES POR ÁREAS 1984-1989

Área	1984	Composición	1989	Composición	Variación %	
					Quinquenal	Anual
Rural	297.268	64,10%	220.039	31,30%	-25,9%	-5%
Urbano	166.488	35,90%	482.960	68,70%	190,1%	38%
Total	463.756	100,00%	702.999	100,00%	51,5%	10%

Fuente: PNUD, Susana Gámez, La Pobreza en República Dominicana.

Crecimiento de la pobreza

En la República Dominicana los estudios de pobreza han cuantificado e identificado a los pobres tomando en cuenta su localización urbana y rural.

En la segunda mitad de la década del 80, mientras el número de hogares creció a la tasa del 3% anual, el de hogares pobres creció a una tasa del 10% anual. *Grosso modo*, los hogares pobres en cinco años, más que triplicó la tasa de crecimiento de los hogares en el país.

Por otro lado, en el período analizado 84-89, mientras aumentó el número de hogares en el país, disminuyeron los rurales a una tasa del 7% anual. Esta variación explica por qué frente a una tasa anual de crecimiento del 3%, los hogares urbanos crecieron a una tasa del 12% anual. El dinamismo de los hogares en la zona urbana revela la magnitud de la emigración rural en el período (Cuadro N.º 3)

La disminución de los hogares rurales en términos absolutos ocurrió a un ritmo promedio de más de 40 mil por año, de los cuales 15 mil fueron pobres. A partir de esta estimación, y considerando el tamaño del hogar rural, se estimó una emigración promedio anual de más de 190 mil personas, de las cuales 74 mil eran pobres.

Mientras los hogares rurales pobres disminuyeron a una tasa del 5% anual, aumentaron los hogares urbanos pobres a una tasa del 38% anual, lo cual se explica, en parte, por este movimiento migratorio. En promedio los hogares pobres en el país aumentaron a la tasa anual de un 10% (Cuadro N.º 4).

Por consiguiente, el resultado en 1989, comparado con 1984 es el cambio de la composición de los hogares pobres:

- En 1984, del total de hogares pobres, el 64% vivía en el área rural; y el 36%, en el área urbana.
- Por el contrario, en 1989 se revertió la distribución de los hogares pobres por área. Del total de hogares pobres, el 31%

CUADRO N.º 5
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POBRES POR ÁREA Y RITMO DE VARIACIÓN

Área	Hogares pobres/Total Hogares		Ritmo de Variación	
	1984	1989	Quinquenal	Anual
Rural	51,60%	58,60%	13,57%	2,7%
Urbano	27,40%	49,00%	78,83%	15,7%
País	39,18%	51,65%	31,83%	6,4%

Fuente: PNUD, Susana Gámez, La Pobreza en República Dominicana

vivía en la zona rural; y el 69%, en el área urbana. Así se explica la triplicación de los hogares pobres en el área urbana.

Desde otra perspectiva, la pobreza caracterizó al 59% de los hogares rurales en 1989, lo cual fue mayor que en 1984, cuando los hogares pobres rurales eran el 52%. Esta relación es significativa cuando se compara con el área urbana donde los pobres en 1984 eran el 27%, y en 1989 pasaron al 49% de los hogares urbanos (Cuadro N.º 5).

Estas diferencias se expresan en el ritmo de variación anual. Mientras en el área rural el saldo de la pobreza creció al 3% anual, el saldo en el área urbana creció al 16% anual, lo que significa que en el país los hogares pobres crecieron al 6% anual.

Pese a esta dinámica, en términos relativos hay más pobres en el área rural: en 1989 de cada 100 hogares rurales, 59 eran pobres; mientras que en el área urbana, de cada 100, lo eran 49.

En resumen de 1984 a 1989, en el país los hogares pobres aumentaron de 39 a 52 de cada 100.

Manifestación de la pobreza

Consumo y nutrición

Existe un problema significativo de adecuación nutricional en la República Dominicana, especialmente en la zona rural, comparado con los niveles recomendados por la FAO—de 2,300 calorías diarias y de 52.3 gramos por día de consumo proteico—, basado en los requisitos de un adulto masculino de 145 libras, de actividad moderada.

Esta es la conclusión a la que llega el estudio de consumo y nutrición en la República Dominicana, que se realizó en 1986, mediante una

encuesta nacional y por regiones, representativo del ingreso familiar, el gasto y el consumo de alimentos¹²². En el citado estudio, se afirma:

“[...] Los consumidores, especialmente los de bajos ingresos, encaran una pérdida de su poder de compra debido a la caída del valor del peso en el mercado internacional, mientras aumentan los precios de muchos alimentos y otros ítems”¹²³.

Adecuación nutricional en la zona rural

Los promedios de adecuación nutricional de la población total y regional, en todos los casos superan el 100% del nivel recomendado.

En cuanto al consumo de calorías, el promedio de la adecuación en Santo Domingo (102%) está por debajo del promedio nacional (120%). En cuanto al promedio de la adecuación proteica este es más bajo en la Frontera Rural (102%) y en la capital (106%) que en toda la nación (115%). (Cuadro N.º 6)

Sin embargo, los promedios nacionales y regionales ocultan las diferencias regionales significativas considerando distintos niveles de la adecuación del consumo calórico y proteico, que se hacen relevantes en el estudio.

Corren el riesgo de una baja ingesta calórica, inferior al 75% de los niveles recomendados, el 22% de los hogares de la frontera rural; el 15% de los del área de caña y ganadería; y el 16% de otra área rural, en comparación con el promedio del 17% de los hogares que, en toda la nación, tienen la misma situación.

El problema de deficiencia proteica —por debajo del 75% de los niveles recomendados—, lo padece el 32% de los hogares de la frontera rural, el 25% del área cañera y ganadera, y el 26% de otras

¹²² Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale, *Determinantes del Consumo de Alimentos en la República Dominicana*, Escuela de Nutrición, Universidad de Tufts, Medford, Massachussets, p. 1, abril 1988.

¹²³ Op. cit. p.1

CUADRO N.º 6
NIVEL PROMEDIO DE ADECUACIÓN CALÓRICA Y PROTEICA
(POR CIENTO DE CONSUMO RECOMENDADO)
SEGÚN REGIÓN

	%CALORÍAS	%PROTEÍNA
POBLACIÓN TOTAL	120,35	115,92
SANTO DOMINGO	102,22	106,09
OTRO URBANO	115,23	120,05
FRONTERA RURAL	114,00	101,77
CAÑA Y GANADERÍA	135,16	120,05
OTRO RURAL	131,83	118,98

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale.

Determinantes del Consumo de Alimentos en la República Dominicana

zonas rurales, comparado con el promedio del 24% de los hogares nacionales, en iguales circunstancias.

En la ciudad de Santo Domingo el 53% de los hogares consume hasta el 100% de las calorías. Dicho de otra manera, sólo el 47% de las familias tiene un consumo adecuado de calorías por encima del 100%. La adecuación calórica de las áreas rurales, es superior al 100% en más del 57% de las familias. Sólo el 50% de las familias en Santo Domingo y el 44% de la frontera rural tienen un consumo proteico por encima del 100%.

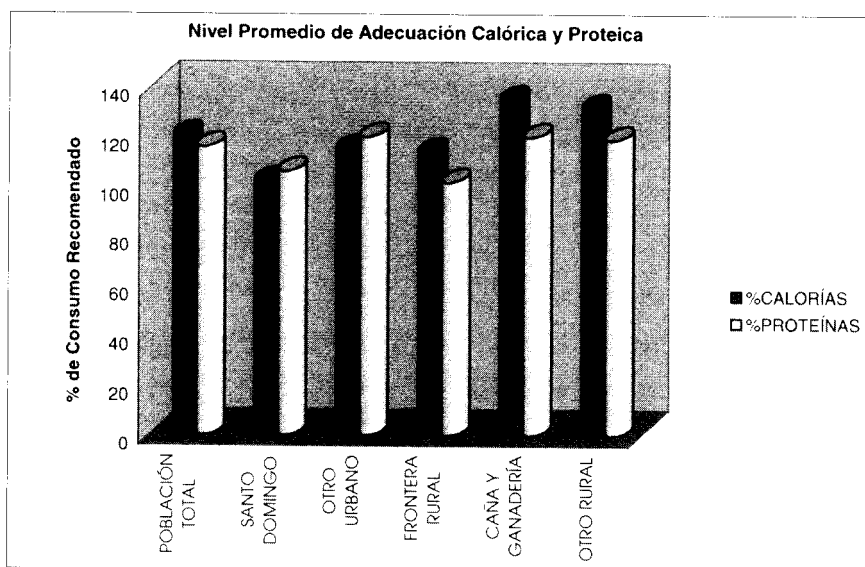
La región fronteriza tiene la proporción más alta de hogares en alto riesgo, tanto de calorías como de proteínas. Las áreas rurales muestran una proporción algo mayor de hogares con deficiencias proteicas; las áreas urbanas presentan mayor riesgo de deficiencias en el consumo de calorías que los hogares rurales (Cuadros N.º 7 y N.º 8).

Cuadro # 6

NIVEL PROMEDIO DE ADECUACIÓN CALÓRICA Y PROTEICA (POR CIENTO DE CONSUMO RECOMENDADO) SEGÚN REGION		
POBLACION	%CALORÍAS	%PROTEÍNAS
POBLACIÓN TOTAL	120.35	115.92
SANTO DOMINGO	102.22	106.09
OTRO URBANO	115.23	120.05
FRONTERA RURAL	114.00	101.77
CAÑA Y GANADERÍA	135.16	120.05
OTRO RURAL	131.83	118.98

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale

Determinantes del Consumo de alimentos en la R.D.



CUADRO N.º 7
POR CIENTO DE HOGARES EN TRES GRUPOS DE ADECUACIÓN CALÓRICA
SEGÚN REGIÓN

ADECUACIÓN CALÓRICA	POB TOTAL	SANTO DOMINGO	OTRO URBANO	FRONTERA RURAL	CAÑA Y GANADERÍA	OTRO RURAL
Menos de 75%	17,20	18,90	18,00	22,00	15,20	15,90
Entre 75% y 100%	23,60	34,00	21,60	21,00	17,50	20,90
Más de 100%	59,20	47,20	60,40	57,00	67,30	63,20

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D

CUADRO N.º 8
POR CIENTO DE HOGARES EN TRES GRUPOS DE ADECUACIÓN PROTEICA
SEGÚN REGIÓN

ADECUACIÓN PROTEICA	POB TOTAL	SANTO DOMINGO	OTRO URBANO	FRONTERA RURAL	CAÑA Y GANADERÍA	OTRO RURAL
Menos de 75%	23,50	23,00	20,20	32,00	24,70	25,50
Entre 75% y 100%	23,10	26,70	22,40	24,50	20,20	22,60
Más de 100%	53,40	50,30	57,40	43,50	55,20	51,90

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D

Nivel de ingreso y adecuación nutricional

El mayor determinante de la inadecuación de la dieta es el ingreso familiar, medido por el gasto total familiar, incluyendo el valor de los alimentos de autoconsumo y de donaciones.

En el cuartil de gasto *per cápita* más bajo, el 37% de los hogares corre el riesgo de un consumo deficiente de calorías, comparado con el 8% del más alto cuartil. Asimismo, en el más bajo decil, el 60% se encuentra en una situación similar, comparado con el 11% del decil más alto.

En el cuartil de gasto *per cápita* más bajo, el 50% de los hogares corre el riesgo de un consumo deficiente de proteínas, comparado con el 11% del más alto cuartil. Asimismo, en el más bajo decil, el 70% se encuentra en una situación similar, comparado con el 13% del decil más alto (Cuadros N.º 9 y N.º 10).

De la misma manera que los promedios de adecuación nutricional —120% y 116% de adecuación calórica y proteica, respectivamente— ocultan las diferencias regionales, así mismo ocultan las diferencias por nivel de ingreso.

Los diferentes estratos económicos se clasifican por cuartiles y deciles de ingresos, como se aprecia en el Cuadro N.º 11. Esta clasificación se relaciona con el nivel consumido de calorías y proteínas.

En general, la relación es positiva: a medida que el nivel de ingreso es mayor, aumenta el grado de adecuación nutricional.

En particular, los niveles promedio de adecuación calórica y proteica están muy por debajo del 100% en el primer cuartil; y por debajo del 75% en el decil más bajo. Esto significa que el 25% de la población de bajos ingresos está por debajo de la adecuación calórica; y, dentro de esta, el 10% de la población con más bajo ingreso está en condición de riesgo nutricional.

CUADRO N.º 9
NIVEL DE ADECUACIÓN CALÓRICA
SEGÚN NIVEL DE GASTOS PER CÁPITA

ADECUACIÓN CALÓRICA	POBLACIÓN TOTAL	DECIL 1	1	2	3	4	DECIL 10
Menos de 75%	17,20	59,80	37,20	14,90	8,20	8,40	11,40
Entre 75% y 100%	23,60	20,40	31,20	26,80	18,80	15,80	14,60
Más de 100%	59,20	19,90	31,60	58,20	73,10	75,80	74,00

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D.

CUADRO N.º 10
NIVEL DE ADECUACIÓN PROTEICA
SEGÚN NIVEL DE GASTOS PER CÁPITA

ADECUACIÓN PROTEICA	POBLACIÓN TOTAL	DECIL 1	1	2	3	4	DECIL 10
Menos de 75%	23,50	70,00	50,40	22,30	10,80	10,60	12,60
Entre 75% y 100%	23,10	18,20	27,00	29,50	23,30	11,80	6,20
Más de 100%	53,40	11,80	22,60	48,20	65,90	77,60	81,20

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D.

Efectivamente, para el 25% de la población dominicana de bajos ingresos, el nivel promedio de adecuación calórica y proteica es de 88% y de 80%, respectivamente. Para el 10% más pobre, el nivel promedio de adecuación calórica y proteica es el 71% y el 64%, respectivamente, lo que indica —de acuerdo con el estudio realiza-

CUADRO N.º 11
POR CIENTO DE LA ADECUACIÓN CALÓRICO Y PROTEICO CONSUMIDO
SEGÚN ESTRATO ECONÓMICO

		%CALORÍAS	%PROTEÍNA
POBLACIÓN TOTAL		120,35	115,92
DECIL	1	71,23	64,05
CUARTIL	1	87,82	79,79
CUARTIL	2	113,99	107,38
CUARTIL	3	136,05	130,91
CUARTIL	4	145,33	146,26
DECIL	10	151,43	159,60

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D

do— un riesgo nutricional potencialmente serio entre los dominicanos de menor ingreso.

En los niveles menores de ingresos, los requisitos proteicos son menos satisfechos que los calóricos. A medida que aumenta el ingreso, los niveles de proteína aumentan más rápidamente que los de las calorías; de manera que, sobre el tercer cuartil, los hogares consumen más de sus requisitos proteicos que de los calóricos.

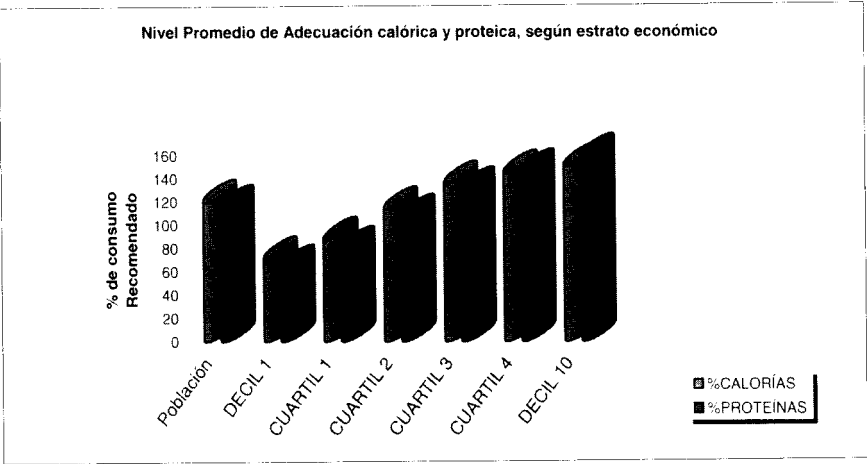
Gasto en alimentos en el área rural

La población dominicana en promedio gasta un 62% de su ingreso en alimentos. En el área rural, gasta más en alimentos que el promedio, especialmente en la Frontera rural, que destina a alimentos un 68% del gasto total. Los de la zona cañera y ganadera gastan

Cuadro # 11

NIVEL PROMEDIO DE ADECUACIÓN CALÓRICA Y PROTEICA (PORCIENTO DE CONSUMO RECOMENDADO) SEGÚN ESTRATO ECONÓMICO		
POBLACION	%CALORIAS	%PROTEÍNAS
Población	120.35	115.92
DECIL 1	71.23	64.05
CUARTIL 1	87.82	79.79
CUARTIL 2	113.99	107.38
CUARTIL 3	136.05	130.91
CUARTIL 4	145.33	146.26
DECIL 10	151.43	159.60

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de alimentos en la R.D.



un 66%; y en otras áreas rurales destinan un 65% del gasto general en consumo de alimentos. En el área urbana, destinan a gastos de alimentos menos que el gasto promedio. En Santo Domingo, el 59% y en otras áreas urbanas, el 57%.

Si se relaciona la distribución regional de la población y la distribución por estrato económico, se corrobora que, en la medida en que el ingreso es bajo, mayor proporción se destina al consumo de alimentos. De aquí se desprende que, en la zona rural, la propensión

CUADRO N.º 12
POR CIENTO DEL GASTO DE CONSUMO EN ALIMENTOS
SEGÚN REGIÓN

POBLACIÓN TOTAL	61,79
SANTO DOMINGO	58,81
OTRO URBANO	56,88
FRONTERA RURAL	67,96
CAÑA Y GANADERÍA	65,93
OTRO RURAL	65,22

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale
Determinantes del Consumo de Alimentos en la R.D

marginal al consumo de alimentos es mayor mientras menor es el nivel de ingreso.

Gasto en alimentos por estrato económico

En el análisis se identifica el ingreso con el gasto. Comparando con el promedio del país, en el que la población destina el 62% del gasto total familiar a la alimentación, se observa que el 10% de las familias que tiene el nivel de ingreso más bajo —esto es el primer decil de la población—, destina el 60% al consumo de alimentos.

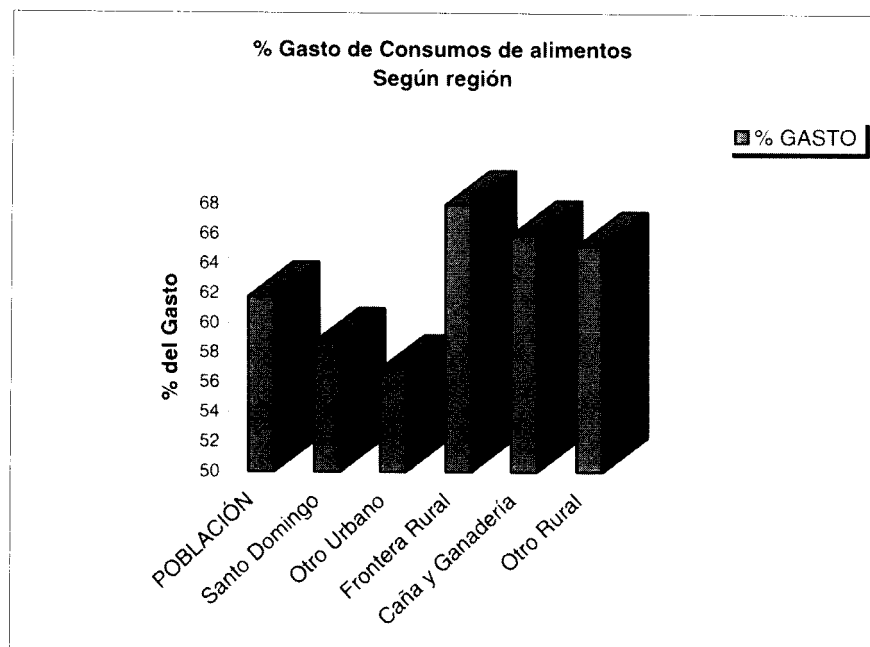
Cuadro # 12

**PORCIENTO DEL GASTO DE CONSUMO DE ALIMENTOS
SEGÚN REGION**

POBLACIÓN	% GASTO
POBLACIÓN	61.79
Santo Domingo	58.71
Otro Urbano	56.88
Frontera Rural	67.96
Caña y Ganadería	65.93
Otro Rural	65.22

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale

Determinantes del Consumo de alimentos en la R.D.



La parte del gasto que se destina a la alimentación aumenta hasta el 67% que corresponde al 50% de las familias; esto es el segundo cuartil de gastos. La proporción del gasto destinada a alimentos no comienza a declinar sino hasta el 63% del tercer cuartil. Esto significa que sólo el 25% de las familias de más alto ingreso (gasto general), disminuye la proporción de su ingreso, destinando el 52% del mismo a consumo de alimentos.

Esto sugiere que hasta que se alcance la mediana de gastos, en la distribución del ingreso en el país que corresponde a los diferentes estratos económicos, el 50% de los hogares no alcanza el nivel de ingreso en el que se satisfacen las preferencias alimenticias, de manera que no pueden destinar una mayor proporción de cualquier aumento del ingreso a bienes no alimenticios.

CUADRO N.º 13
POR CIENTO DEL GASTO DE CONSUMO EN ALIMENTOS
SEGÚN NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA

CATEGORIA		%
POBLACION TOTAL		61,79
DECIL	1	60,48
CUARTIL	1	65,62
CUARTIL	2	66,72
CUARTIL	3	63,16
CUARTIL	4	51,65
DECIL	10	42,40

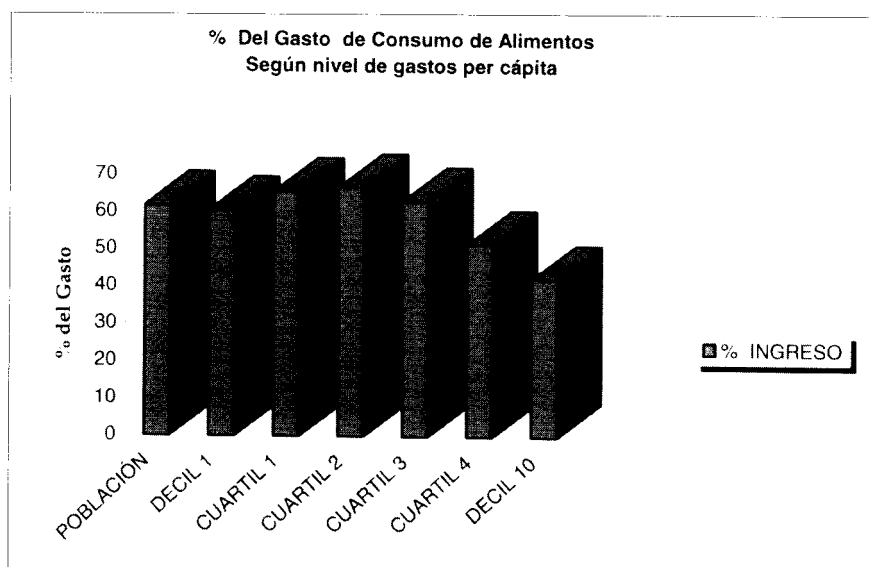
Fuente: Ibid.

Cuadro # 13

POR CIENTO DEL GASTO DE CONSUMO DE ALIMENTOS SEGÚN NIVEL DE GASTOS PER CÁPITA	
POBLACIÓN	% INGRESO
POBLACIÓN	61.79
DECIL 1	60.48
CUARTIL 1	65.62
CUARTIL 2	66.72
CUARTIL 3	63.16
CUARTIL 4	51.65
DECIL 10	42.40

Fuente: Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale

Determinantes del Consumo de alimentos en la R.D.



Factores que explican la pobreza

Deuda externa

Una de las causas coyunturales que afectó seriamente el comportamiento de la producción agrícola y limitó la dinámica de la economía en el país fue el endeudamiento externo que se acumuló en la década de 1980, desencadenando la crisis económica que, en última instancia, profundizó la pobreza.

En efecto, en 1985 la deuda *per cápita* se elevó a US\$580., el máximo nivel de la década, lo cual se asoció a un conjunto de medidas de política restrictiva que afectó el crecimiento económico y a la disminución sistemática del producto agropecuario, especialmente del PIB *per cápita* agrícola, que bajó a RD\$51.20, a precios de 1970.

Esta tendencia no ha variado —y por el contrario se ha profundizado—, después del 1990, cuando nuevamente se tomó un conjunto de medidas restrictivas de política económica, lo cual se manifestó tanto en el aumento de la deuda *per cápita* —que en 1992 superó el nivel de la década anterior, llegando a US\$590 en dólares corrientes—

CUADRO N.º 14
DEUDA EXTERNA Y PIB AGRÍCOLA PER CÁPITA

Años	Deuda Externa (Millones USD)	Deuda Per cápita (USD)	PBI AGRÍCOLA* Per cápita
1970	290.6	66	58.1
1975	855.0	169	56.0
1980	2,172.9	381	54.8
1985	3,719.5	580	51.2
1988	3,844.0	560	45.9
1992	4,426.2	590	39.9

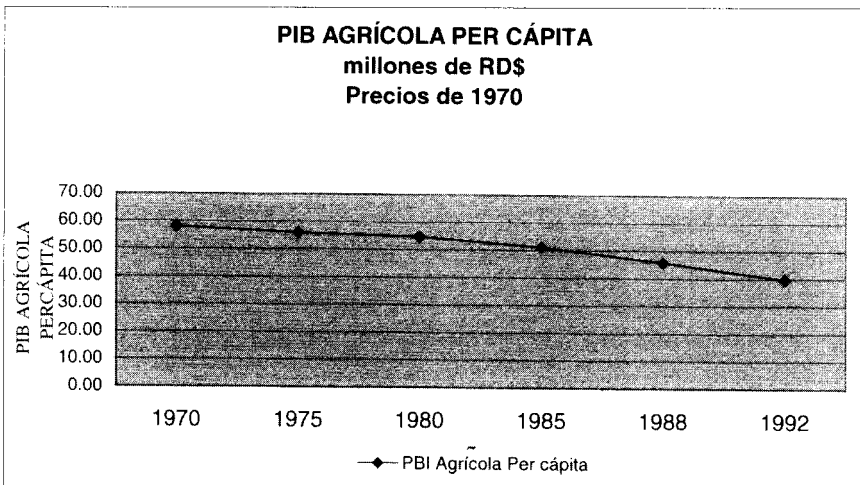
Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

(*) A precios de 1970

Cuadro # 14

PBI AGRÍCOLA PERCÁPITA Precios de 1970 (millones de RD\$)	
AÑOS	PBI Agrícola Per cápita
1970	58.10
1975	56.00
1980	54.80
1985	51.20
1988	45.90
1992	39.90

Fuente: Banco Central



como en la disminución del producto bruto agrícola, que bajó a RD\$39.90, medido en pesos constantes de 1970.

Tanto el monto de la deuda externa como las políticas restrictivas aplicadas como solución afectaron el comportamiento del conjunto de actividades económicas; pero, de manera decisiva, incidieron sobre el sector agrícola que, finalmente, tuvo su expresión social en los sectores medios del país y en la población pobre que emigró a las ciudades.

Distribución del ingreso

Una de las causas estructurales que mantienen a la población en condiciones de pobreza y mala nutrición es la distribución inequitativa del ingreso. La distribución desigual del ingreso se agravó como efecto social de la política económica asociada a un descenso general de la economía (-5.4%), del sector agropecuario (-6.3%) y de manera particular de la agricultura (-11.1).

Entre 1984 y 1992, la distribución del ingreso empeoró. Frente al deterioro del ingreso de los grupos medios y bajos se polarizó la diferencia entre los extremos. Para 1992, un 10% de los dominicanos recibió un 59.3% del ingreso total; simultáneamente, a un 90% de dominicanos le correspondió el restante 40.7%.

Por el otro extremo, en 1992, a un 10% de dominicanos del más bajo nivel de ingreso le correspondió un 1.7%. El ensanchamiento de la brecha entre la acumulación de la riqueza por un lado, y de la pobreza por el otro, en tan corto tiempo, hace suponer que es un derivado de la crisis que tuvo lugar entre el 1985 y el 1990.

Esta tendencia concentradora del ingreso se agudizó a partir de 1984, como se evidencia en los datos a partir de 1976-1977, cuando se realizó la primera encuesta nacional de ingresos y gastos hasta 1992. En 1984, con relación a 1976-1977, el nivel de ingreso mejoró ligeramente, especialmente para los estratos medios de la población,

sin cambios importantes en los estratos de bajos ingresos. Un 80% de los hogares que percibía un 47.4% de los ingresos totales en 1977 aumentó a un 50.3% de los ingresos en 1984.

En 1989, por el contrario, bajó de manera significativa el nivel de los ingresos de los estratos medios y bajos de la población; un 76.4% de los dominicanos sólo recibió un 39.3% del ingreso total. En 1992, el ingreso para un 80% de la población fue de un 44.4% de los ingresos totales; por el otro lado, un 20% de la población recibió el restante 55.6% del ingreso.

La distribución inequitativa del nivel de ingreso se manifestó en la pobreza en el país, que en el mismo período, aumentó en términos absolutos y relativos. En 1984, los pobres eran 3.2 millones; en 1989, aumentaron a 3.9 millones; y, según estudios, en 1991 se elevaron a 5.1 millones, que significa un 47%, un 57% y un 70% respectivamente, de la población total. En síntesis, 7 de cada 10 dominicanos fueron pobres; de los cuales, casi tres son indigentes.

A pesar de que los datos no son enteramente comparables porque los deciles tienen diferente tamaño —además de que los deciles de los hogares en las primeras tres encuestas no corresponden a los deciles de la población en la encuesta de 1992—, lo cierto es que la desigualdad en la distribución del ingreso es evidente. Esta disparidad se aprecia en la Curva de Lorenz, tal como se aprecia en el siguiente gráfico. La diagonal del rectángulo representa el caso hipotético de una distribución equitativa del ingreso. En la medida en que la distribución del ingreso de los hogares y la población, se aleja de la equidad, la desigualdad aumenta (Cuadro N.º 15).

CUADRO N.º 15
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA
POR DECILES Y CURVAS DE LORENZ
1976-1977, 1984, 1989 y 1992

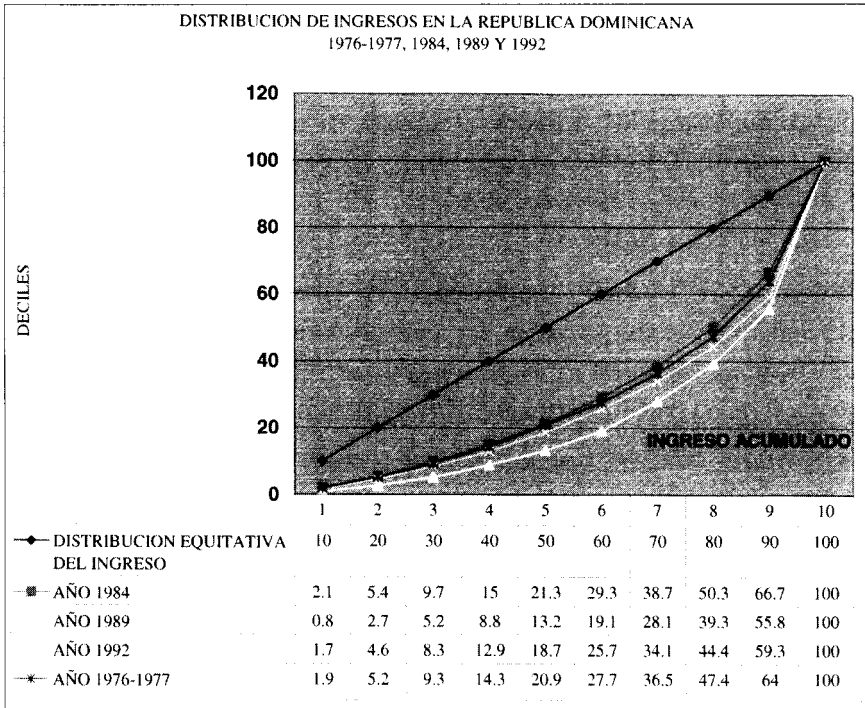
DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO	AÑO 1976-1977		AÑO 1984		AÑO 1989		AÑO 1992	
	% ACUMULADO		% ACUMULADO		% ACUMULADO		% ACUMULADO	
	Hogares	Ingreso	Hogares	Ingreso	Hogares	Ingreso	Población	Ingreso
10	10.1	1.9	10.0	2.1	8.1	0.8	10	1.7
20	20.4	5.2	20.0	5.4	16.5	2.7	20	4.6
30	30.4	9.3	29.0	9.7	25.0	5.2	30	8.3
40	40.4	14.3	39.9	15.0	34.3	8.8	40	12.9
50	51.3	20.9	49.8	21.3	43.3	13.2	50	18.7
60	60.6	27.7	60.1	29.3	53.3	19.1	60	25.7
70	70.4	36.5	70.1	38.7	64.9	28.1	70	34.1
80	79.9	47.4	80.0	50.3	76.4	39.3	80	44.4
90	90.2	64.0	90.0	66.7	88.1	55.8	90	59.3
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

CUADRO No. 15

DISTRIBUCION DE INGRESOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA POR DECILES 1976-1977 1984 1989 1992								
DISTRIBUCION EQUITATIVA DEL INGRESO	AÑO 1976-1977		AÑO 1984		AÑO 1989		AÑO 1992	
	Hogares	Ingreso	Hogares	Ingreso	Hogares	Ingreso	% ACUMULADO	Ingreso
10	10.1	1.9	10.0	2.1	8.1	0.8	10	1.7
20	20.4	5.2	20.0	5.4	16.5	2.7	20	4.6
30	30.4	9.3	29.0	9.7	25.0	5.2	30	8.3
40	40.4	14.3	39.9	15.0	34.3	8.8	40	12.9
50	51.3	20.9	49.8	21.3	43.3	13.2	50	18.7
60	60.6	27.7	60.1	29.3	53.3	19.1	60	25.7
70	70.4	36.5	70.1	38.7	64.9	28.1	70	34.1
80	79.9	47.4	80.0	50.3	76.4	39.3	80	44.4
90	90.2	64.0	90.0	66.7	88.1	55.8	90	59.3
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0

Fuente: Banco Central



Factores que explican la pobreza rural

Tenencia de la tierra

Una de las causas estructurales de la pobreza rural está asociada a la estructura de tenencia de la tierra, caracterizada por el latifundio-minifundio, relación que no permite superar la línea de subsistencia de los campesinos. Por el contrario, debido a una mayor concentración de la propiedad por un lado, y a mayor fraccionamiento por el otro, la pobreza rural continúa.

En efecto, las fincas grandes de más de 100 hectáreas, que solo fueron el 1% del total de las explotaciones, abarcaron el 47% de la superficie total en 1971. Esta relación se modificó en 1981, cuando el total de explotaciones aumentó, pasando de 305 millones en 1971 a 385 millones en 1981, mientras la superficie total disminuyó de 2.7 millones de ha a 2.6 millones de ha en el período. Esta redistribución de la tierra modificó el tamaño promedio de finca, pasando de 9 ha a 7 ha, de 1971 a 1981.

En ese proceso, las fincas grandes para 1981 disminuyeron al 0.77% del total de las explotaciones, las que absorbieron el 45% de la superficie. La variación de las fincas grandes se aprecia en la media que pasó de 4,034 ha/finca a 4,833 ha/finca de 1971 a 1981.

Por contraste, las fincas pequeñas de menos de 5 hectáreas constituyeron el 77% del total de las explotaciones, que absorbieron el 12.8% de la superficie total en 1971. Este tipo de finca en 1981 aumentó al 82% de las explotaciones, con el 12% de la superficie. El tamaño promedio de las fincas pequeñas disminuyó de 2.08 ha/finca a 1.43 ha/finca. A partir de 1981, no existen datos actualizados de las modificaciones sufridas en la distribución de tierras; sin embargo, se observa que continúa el proceso de atomización de la propiedad rural.

Por otro lado, la superficie de tierra distribuida a los parceleros por la Reforma Agraria es de 421,384 hectáreas, a un promedio entre 1.26 ha/parcelero y 12.6 ha/parcelero, lo cual corresponde por tamaño a las características de las fincas pequeñas, las que se dedican a la producción de alimentos de consumo interno.

En las fincas pequeñas menores de 5 hectáreas, caracterizadas por predios destinados a cultivos alimenticios de autoconsumo y en menor escala al mercado, en los marcos de supervivencia familiar, predomina el trabajo familiar al asalariado. El 61% de los trabajadores son de cuenta propia, frente a un 34% de trabajo asalariado (Encuesta de mano de obra rural, EMOR, UEPA, 1990).

Esta tipología de producción constituye el “sistema campesino” en República Dominicana, lo cual contrasta con las fincas medianas y grandes, destinadas al mercado tanto nacional como de exportación, que contratan trabajo asalariado y constituye el “sistema no campesino” (Del Rosario, Yunén, 1992).

Las pequeñas unidades de producción agrícola están asociadas, además, tanto a esquemas de producción como de tecnología, que hace difícil el acceso al crédito y, en general, a la producción comercial. Este conjunto de factores obliga a una producción de autoconsumo de bajo rendimiento, que, a su vez, determina la pobreza rural¹²⁴.

CUADRO N.º 16
ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

	1971	1981	Variación
Nº de explotaciones (miles)	304.8	385.1	80.3
Superficie total (miles/ha.)	2,736.4	2,676.7	(59.7)
Tamaño promedio	8.98	6.95	(2.03)

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 1971 y 1981
Oficina Nacional de Estadística, ONE.

¹²⁴ Wilson Jiménez, Ramón Licairac, *Tenencia y uso de la tierra, Diagnóstico y Estrategia Sectorial Agropecuaria*, SEA, IAD, IICA, R.D., enero 1993.

Degradación del medio ambiente

La degradación del medio ambiente, expresada en la deforestación y aumento de tierras erosionadas, es un factor que afecta la agricultura de subsistencia y de los pequeños agricultores, que se desplazan hacia otras zonas por mejores oportunidades.

Del total de las tierras cultivables, el 30% está en manos del sistema campesino que son las fincas pequeñas, y el 70% está en manos de las fincas medianas y grandes. Por el contrario, el 67% de las tierras no cultivables está en manos de los pequeños campesinos y el 33% de los medianos y grandes propietarios; y, finalmente, las tierras con pendiente fuerte en el 62% son de los pequeños propietarios. Por el contrario, el 14% de estas tierras está en poder de los medianos y grandes propietarios.

En conclusión, los pequeños campesinos son relegados a tierras marginales, con excepción de los campesinos del Cibao Central Oriental (véase: Del Rosario, Yunén, 1992), lo cual está relacionado con bajos rendimientos, sin condiciones para competir como explotación agrícola comercial.

CUADRO N.º 17
DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS ENTRE LOS SISTEMAS AGRARIOS

Categoría de las tierras	Tierras ocupadas	
	Sistemas Campesinos	Sistemas no campesinos
Cultivables	29.9%	70.1%
No Cultivables	67.2%	32.8%
Con pendiente fuerte	61.8%	14.1%

Fuente: Población y Desarrollo N°2, 1992.

Frente a la escasez de tierra llana y al aumento de la población rural, como a la caída del rendimiento por uso tecnológico no apropiado, parte de los campesinos emigran hacia las áreas urbanas y otros campesinos pobres invaden lomas, cultivando con bajos

rendimientos, mientras otros tantos se dedican a producir carbón, presionando así sobre la tierra con aumento del deterioro ambiental.

Además, existen otros factores relacionados con la forma de evolución económica y social del país, que motivan el deterioro del medio ambiente, porque impactan los recursos naturales. Al respecto, el Informe Nacional presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente en 1992, menciona como elementos críticos:

“Entre los aspectos críticos que se evidencian producto de los impactos ambientales, tienen especial relevancia los conflictos de uso de la tierra, la producción tipo plantación, donde de manera secular ha imperado el monocultivo de la caña de azúcar, como los nuevos cultivos hortícola y frutícola de exportación como para consumo interno. Estos últimos ejemplificados por el arroz, cuyas prácticas de riego, plantean demandas excesivas de agua en áreas de baja precipitación y tendencia a la salinización de los suelos por el empantanamiento y rehúso (*sic*) de las aguas de retorno”¹²⁵.

En definitiva, los pequeños propietarios que poseen tierras marginales presionan sobre los recursos naturales como una alternativa de supervivencia, en condiciones de bajo rendimiento, pues la producción de alimentos es insuficiente en una relación de círculo vicioso entre la degradación ambiental y el empobrecimiento rural. Investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Regionales afirman:

“...los sistemas campesinos han tenido que intensificar el uso del suelo. En el 80% de los casos la tierra ya se trabaja permanentemente. En otras palabras, el ciclo de trabajo-descanso de la tierra ha desaparecido. Aun entre aquellos que dejan descansar la tierra el 32% afirmaba que había tenido que acelerar el ciclo” (*Encuesta en los sistemas campesinos del CEUR-CARTEL, 1990*)¹²⁶.

¹²⁵ Informe nacional, *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo, Brasil'92*, Editora Taller, Santo Domingo, p. 22, 1991.

¹²⁶ PROFAMILIA, Juan del Rosario y Rafael Emilio Yunén, investigadores miembros del personal directivo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), “Los fenómenos migratorios relacionados con los cambios tecnológicos en la agricultura dominicana”, *Población y Desarrollo* No. 2, Santo Domingo, R.D., p. 22, 1992.

Efectos de la pobreza rural

Migración y cambios demográficos

Como consecuencia del comportamiento del sector agropecuario, por los factores mencionados, en la década del ochenta continuó la migración hacia la zona urbana y el extranjero. Cabe señalar de manera especial que se incrementó la emigración femenina de todo el país hacia las zonas francas y el extranjero. La migración supone a menudo el abandono de las familias rurales y, en consecuencia, el incremento de las familias encabezadas por mujeres, sin recursos productivos y servicios, acentuándose la feminización de la pobreza rural y urbana.

La migración como fenómeno social ocurre como resultado de fuerzas simultáneas de expulsión y atracción del área rural y urbana, respectivamente. Por un lado, la migración significa el desplazamiento de los trabajadores agrícolas y sus familias de las actividades productivas hacia otros sectores. Por otro lado, la dinámica de los sectores económicos emergentes, aunque no es capaz de absorberlos, atrae a todos los desplazados, cuyo destino es, finalmente la marginalidad y la pobreza rural y urbana.

Los cambios demográficos debidos a la situación de pobreza, y, en última instancia, al cambio del patrón de crecimiento en República Dominicana, no solamente alteraron la composición urbano-rural, sino que influyeron en los cambios en la estructura por edad, sexo y nivel de educación de la población.

La composición por sexo muestra una mayor proporción de mujeres en las ciudades. Esto equivale a decir que predominan los hombres en la zona rural, con índices de masculinidad muy superiores a 100, los cuales se pronuncian en las dos últimas décadas al pasar del 106.9% en 1970 a 113.4% en 1991. Así se refleja en la migración de la mujer a las zonas francas y el extranjero.

Como consecuencia de esta movilidad demográfica, los hogares dirigidos por mujeres representan el 29.4% en la zona urbana y el 18% en la rural. Esta diferencia significativa expresa que la situación de pobreza afecta a más mujeres en el área urbana que en el área rural.

En 1991, el tamaño promedio de los hogares rurales fue de 4.8%, comparado con el 4.5% que es el promedio del tamaño del hogar en la zona urbana, frente al promedio nacional de 4.6%, inferior al 5.3% del censo de 1981. Esto significa que las mujeres en el área urbana tienen más acceso a información y tienen que hacer frente a nuevas condiciones de trabajo.

Asimismo, en 1991, el porcentaje de personas sin instrucción en la zona rural fue casi tres veces mayor que en la urbana, pese a que los niveles educativos fueron ligeramente superiores para las mujeres, lo cual es un indicador de que en el área rural las condiciones educativas de la población son diferentes a las existentes en el área urbana.

Por estas razones económicas y sociales, en las últimas cuatro décadas la población del área rural ha descendido sistemáticamente, en términos relativos, pasando del 76.2% en 1950 hasta el 39.3% en 1991. En este período, la variación más significativa ocurrió entre 1970 y 1981, con una tasa promedio anual de 1.1%, mientras en la década del ochenta parece haberse amortiguado el flujo, cuando la variación promedio anual bajó a 0.87%.

Este fenómeno puede interpretarse, por un lado, debido a la disminución de la tasa de crecimiento de la población, y, por otro, debido a que parte de la población se readecuó en el área rural, en actividades no agrícolas: zonas francas, agroindustria y otras actividades informales como es el fenómeno del “motoconcho” rural. (Cuadro N.º 18)

CUADRO N.º 18
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN URBANO-RURAL

Años	Participación % Población Rural
1950	76.2
1960	69.7
1970	60.3
1981	48.0
1991	39.3

Fuente: ENDESA 1992.

Destino de la migración

Actividades no agrícolas

Con la migración de la población rural, se desplazó la población económicamente activa de las actividades agrícolas hacia las no agrícolas. Para el análisis de la ocupación, se observa la zona franca (servicio de maquila), hotelería, agroindustria, manufactura y el Gobierno Central, como actividades no agrícolas (Cuadro N.º 19).

Analizando la estructura de la población económicamente activa para estas actividades, a lo largo de la década del ochenta y hasta 1991 resulta que:

- La PEA creció a una tasa promedio anual de 3.4%,
- La PEA ocupada creció a la tasa promedio anual del 3%, mientras que la PEA en zona franca creció al 21% promedio anual, y
- La PEA en la hotelería creció el 14%, en el mismo período: 1980-1991.

El hecho de que la ocupación, tanto en zona franca como en turismo, creciera a un ritmo de siete y cuatro veces más, respectivamente, que

CUADRO N.º 19
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)

Años	Población Económico Activa	PEA Ocupada	Zonas Francas	Hotelería	Agroindustria	Manu- factura	Gob. Central
1980	2.111.500	1.642.700	18.339	6.796	156.365	187.212	
1981	2.185.400	1.733.000	20.520	7.726	119.782	156.687	193.899
1982	2.266.300	1.767.700	19.629	7.768	121.425	157.912	201.294
1983	2.350.100	1.809.600	22.272	8.224	120.726	159.542	184.326
1984	2.437.100	1.832.700	27.126	8.988	115.640	154.202	209.874
1985	2.529.400	1.841.400	35.720	10.788	113.046	152.936	219.176
1986	2.617.900	1.866.100	51.231	12.426	115.262	155.312	218.084
1987	2.710.000	1.997.300	69.538	15.503	116.048	163.920	201.910
1988	2.805.000	2.138.400	85.468	20.156	117.551	157.576	195.302
1989	2.882.528	2.210.685	122.946	23.282	120.183	160.365	191.302
1990	2.959.706	2.260.600	131.552	23.994	122.108	146.253	188.500
1991	3.036.837	2.310.715	134.998	27.268	124.196	145.100	186.998

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91).

la PEA ocupada, las define como las actividades más dinámicas de la economía dominicana.

Esta estructura revela el cambio de patrón de crecimiento económico, la readecuación que ha sufrido la PEA ocupada; y, finalmente, explica la atracción que ejerce sobre la población trabajadora especialmente en la mujer campesina.

Esta dinámica es más significativa si se compara la PEA con las otras actividades analizadas, se desprende que:

- En la agroindustria para el período 1981-1991, creció a la tasa del 0.38%, mientras que en la industria doméstica o manufactura decreció al promedio anual del 0.61%.
- En el Gobierno se mantuvo prácticamente constante en el período 1980-1991, con un crecimiento promedio anual de apenas un 0.16%.
- Estadísticamente, se verifica que, a partir de 1985 disminuye sistemáticamente el empleo en el Gobierno, como resultado de la política restrictiva de gastos fiscales.

Por otro lado, la PEA de la industria doméstica tuvo un comportamiento errático. En el período analizado alcanzó el máximo de ocupación en 1987, fecha a partir de la cual comenzó el descenso, hasta que cayó bruscamente con el 8.8% en 1990, en este sector. El resultado final fue un descenso absoluto de la ocupación en el sector manufacturero entre 1980 y 1991.

Como la PEA manufacturera ocupada tuvo su máximo en 1987, la desocupación se intensificó en los últimos cuatro años del período analizado, a un ritmo de 4,705 ocupados por año. Por el contrario, en la agroindustria el comportamiento ha sido más estable, con un ligero crecimiento de la ocupación, puesto que la inversión es alta en la relación capital/trabajo.

El cambio en el patrón de crecimiento de la economía dominicana, no supone necesariamente crecimiento del empleo; por el contrario,

se observa el fenómeno de sustitución y disminución de la ocupación de unas actividades por otras, pero no de creación. Esta característica se destaca en el período analizado; pues, en zona franca, turismo, agroindustria, manufactura y Gobierno, en promedio absorbieron el 28% del total de la PEA en el período 1981-1991. Este coeficiente tuvo su máximo en 1987, cuando la participación se elevó al 29.6%, hasta bajar y llegar en 1991 al 26.77% del total de la ocupación.

En esta estructura, el 10% de la PEA ocupada total es absorbida por zona franca, turismo y la agroindustria, que son las actividades más dinámicas, mientras que la manufactura y el Gobierno absorben el 18% en promedio en el período 1981-1991 (Cuadros N.º 20 y N.º 21).

Entre 1981 y 1991, el impacto del dinamismo de zona franca al pasar de 1.1% al 5.8% dentro de la PEA ocupada, tiene que ver, en parte, con la transferencia de capitales y mano de obra desde el sector manufacturero. En efecto, la Encuesta Nacional de Mano de Obra, (ENMO'91) afirma:

“De las empresas instaladas entre 1985 y 1990, el 37% son de propietarios dominicanos...Gran parte de las empresas dominicanas, recientemente instaladas en zonas francas, corresponden a empresas textiles y de confecciones previamente existentes...” (ENMO'91, 1992)¹²⁷.

En conclusión, lo que ha ocurrido en la composición de la PEA ocupada de los sectores analizados es una redistribución. La disminución del empleo en unas actividades se compensa con el aumento en otras. Sin embargo, desde 1981 a 1991, en términos relativos, no toda la disminución ha sido absorbida, puesto que los sectores analizados disminuyeron su participación dentro de la PEA ocupada del 28.7% al 26.7% (Cuadro N.º 22).

¹²⁷ Fundación APEC de crédito educativo, Inc. FUNDAPEC, Programa de Cooperación Técnica para el fortalecimiento del Sistema de Enseñanza técnico-vocacional en la República Dominicana (BID-FUNDAPEC), *Encuesta nacional de mano de obra (ENMO'91)*, pp. 32-33, diciembre de 1992.

CUADRO N.º 20
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PEA POR ACTIVIDAD
1980-1991

Años	PEA	PEA OCUPADA	ZONA FRANCA	HOTELE- RÍA	AGROIN- DUSTRIA	MANUFAC- TURA	GOBIERNO
1981	3,50	5,50	11,89	13,68	0,21	3,57	
1982	3,70	2,00	-4,34	0,54	1,37	0,78	3,81
1983	3,70	2,37	13,46	5,87	-0,58	1,03	-8,43
1984	3,70	1,28	21,79	9,29	-4,21	-3,35	13,86
1985	3,79	0,47	31,68	20,03	-2,24	-0,82	4,43
1986	3,50	1,34	43,42	15,18	1,96	1,55	-0,50
1987	3,52	7,03	35,73	24,76	0,68	5,54	-7,42
1988	3,51	7,06	22,91	30,01	1,30	-3,87	-3,27
1989	2,76	3,38	43,85	15,51	2,24	1,77	-2,05
1990	2,68	2,26	7,00	3,06	1,60	-8,80	-1,46
1991	2,61	2,22	2,62	13,65	1,71	-0,79	-0,80
Tasas promedio de crecimiento							
	3,36	3,17	20,91	13,78	0,38	(0,61)	0,16

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91).

CUADRO N.º 21
ESTRUCTURA DE LA PEA POR SECTOR EN RELACIÓN A LA PEA OCUPADA
1980-1991

Años	zf/pea	hot/pea	agrin/pea	ind/pea	gob/pea	total
1980	1,12%	0,41%		9,52%	11,40%	
1981	1,18%	0,45%	6,91%	9,04%	11,19%	28,77%
1982	1,11%	0,44%	6,87%	8,93%	11,39%	28,74%
1983	1,23%	0,45%	6,67%	8,82%	10,19%	27,36%
1984	1,48%	0,49%	6,31%	8,41%	11,45%	28,15%
1985	1,94%	0,59%	6,14%	8,31%	11,90%	28,87%
1986	2,75%	0,67%	6,18%	8,32	11,69%	29,60%
1987	3,48%	0,78%	5,81%	8,21%	10,11%	28,38%
1988	4,00%	0,94%	5,50%	7,37%	9,13%	26,94%
1989	5,56%	1,05%	5,44%	7,25%	8,65%	27,96%
1990	5,82%	1,06%	5,40%	6,47%	8,34%	27,09%
1991	5,84%	1,18%	5,37%	6,28%	8,09%	26,77%

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91).

CUADRO N.º 22
PARTICIPACIÓN DE LA PEA AGRÍCOLA DENTRO DE LA PEA

Años	PEA Agrícola
1960	60.6%
1970	45.3%
1980	34.3%
1988	23.0%

Fuente: SEA, JAD, IICA, Diagnóstico y Estrategia Sectorial Agropecuaria.

Finalmente, si las actividades más dinámicas de la economía no absorbieron la fuerza laboral y por otra parte, la PEA agrícola se estimó en 23% en 1988, hay que suponer que, luego de una sistemática reducción durante los últimos treinta años, se aumentó la desocupación abierta, y que esta se transformó en subocupación, o en microempresa.

Microempresas y pequeñas empresas

Si las actividades más dinámicas de la economía no están absorbiendo la ocupación desplazada de otras actividades productivas —especialmente de la actividad agrícola—, por otro lado, llama la atención el crecimiento de la microempresa y de la pequeña empresa (Cuadro N.º 23).

Para el efecto del análisis de esta actividad, FONDOMICRO aclara:

“Se definen como microempresas los negocios no agrícolas con entre 1 y 10 trabajadores permanentes, y como pequeñas empresas los negocios no agrícolas con entre 11 y 50 trabajadores permanentes”¹²⁸.

¹²⁸ FONDOMICRO, (Fondo para el financiamiento de la Microempresa), AID (Agencia para el Desarrollo Internacional). *Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana 1992-1993*. Informe preparado por Miguel Cabal, Santo Domingo, R.D., p. 2, junio de 1993.

CUADRO N.º 23
EMPLEO Y CRÉDITO EN LAS MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS
VARIACIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA
TASA DE EMPLEO

	Empresas	Empleo	Tasa de empleo %
marzo 1992	329,876	761,35	12.31
marzo 1993	316,884	843,391	2.66
Variación en el año	(12,992)	82,040	
Variación relativa %	-3.94%	10.78%	
Negocios individuales 1993	278,541	278,541	1.0
Participación relativa %	87.9%	33.0%	
MEP sociedad familiar	26,301		
Participación relativa %	8.3%		
Otras	12,042		
Participación %	3.8%		
MEP no individuales	38,343	564,850	14.73
Participación %	12.1%	67.0%	
Negocios sin crédito	250,338		
Participación relativa %	79.0%		
MPE principal fuente ingreso	199,003		
Participación relativa %	62.8%		

Fuente: Evolución de las Microempresas y Pequeñas Empresas en la República Dominicana 1992-1993 (FONDOMICRO)

No cabe duda de que el desplazamiento del mercado laboral tradicional no ha podido insertarse en el mercado más dinámico de la economía: zonas francas y turismo. Por el contrario, se ha lanzado hacia actividades que, en el 79%, están al margen del crédito, y, por ende, su capital ni se acumula ni se reproduce, limitándose a ser actividades de supervivencia familiar.

En la encuesta se observa que en 1993 el número de microempresas y pequeñas empresas asciende a 316,884, que absorben a 843,391

personas, con un promedio de 2,66 empleados por empresa. Del total de empresas el 88% son negocios de una sola persona, que absorben el 33% del total del empleo de las MEP. El resto de negocios de más de dos empleados absorbe el 67% del empleo con un promedio de 15 empleados por negocio.

Conclusión

La pobreza analizada, vinculada tanto a factores estructurales como coyunturales, y generadora de carencias nutricionales, es un problema difícil de encarar. La pobreza no tiene solución en *per se*, y, por el contrario, está vinculada a la reestructuración del sector agropecuario en la búsqueda de eficiencia que garantice rentabilidad, en las nuevas condiciones del mercado internacional.

Este seminario es una oportunidad para los diseñadores de políticas, que deben enfrentar las causas estructurales y coyunturales para conseguir, simultáneamente, el crecimiento de la producción agropecuaria y la superación de la pobreza rural.

Bibliografía

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Hugo Fernández Faingold, Luis Ratínoff y Edmundo Jarquín, *Reforma social y pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*, 1993.
2. Beatrice Lorge Rogers y Anne J. Swindale, *Determinantes del consumo de alimentos en la República Dominicana*, Escuela de Nutrición, Universidad de Tufts, Medford, Massachussets, abril 1988.
3. Enrique Iglesias, “La transición económica y social de América Latina hacia el siglo 21”, tomado de *El Siglo*, en el artículo de la AFP, “Pobreza obstaculiza reformas”, 27 de septiembre 1993.

4. Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO), Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), *Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana 1992-1993*. Informe preparado por Miguel Cabal, Santo Domingo, R. D., junio de 1993.
5. Fundación APEC de Crédito Educativo, Inc. FUNDAPEC, Programa de Cooperación Técnica para el fortalecimiento del Sistema de Enseñanza técnico-vocacional en la República Dominicana (BID-FUNDAPEC), *Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91)*, diciembre de 1992.
6. Gumersindo Del Rosario M., *Estructura del Consumo, Nutrición y Pobreza en la República Dominicana*, 1984, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, R.D., 1993.
7. Horacio H. Stagno, Efraín Baldrich, José Moreta Castillo, *Diagnóstico y Estrategia Sectorial Agropecuaria*, SEA, JAD, IICA, R.D., 1993.
8. Informe Nacional, *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo, Brasil'92*, Santo Domingo, 1991.
9. Instituto de estudios de Población y Desarrollo (IEPD), PROFAMILIA, *Encuesta Demográfica y de Salud, ENDESA-91*, 1992.
10. PNUD, Susana Gámez, *La pobreza en República Dominicana*, Seminario Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la pobreza en la República Dominicana, agosto de 1993.
11. PROFAMILIA, Juan del Rosario y Rafael Emilio Yunén, investigadores miembros del personal directivo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), "Los Fenómenos Migratorios Relacionados con los cambios tecnológicos en la agricultura dominicana", *Población y Desarrollo* N.º 2, Santo Domingo, R.D. 1992.
12. Wilson Jiménez, Ramón Licairac, *Tenencia y uso de la tierra. Diagnóstico y Estrategia Sectorial Agropecuaria*, SEA, IAD, IICA, R. D., enero 1993.

Deuda Externa, Deuda Social y Política de Ajuste en República Dominicana*

Una experiencia que debe ser extraída por los Estados y Pueblos del Caribe

“Es tan importante para la felicidad de la humanidad entera aumentar nuestros disfrutes por medio de una mejor distribución del trabajo, produciendo cada país aquellos artículos que, debido a su clima, situación y demás ventajas o artificiales, le son propias, o intercambiándolos por los producidos en otros países, como aumentarlos mediante un alza en la tasa de utilidades”.

David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, 1821.

A FINALES DEL SIGLO XX, cuando se habla cada vez más de consumidores y cada vez menos de pueblos, no deja de ser una señal, que, decodificada del discurso cotidiano, solo significa mercado. Por eso, la grata sorpresa de esta convocatoria

(*) Ponencia presentada en el Cuarto Encuentro Científico de la Fundación Ciencia y Arte, *Pueblos y Estado del Caribe: Cooperación e Integración*, celebrado en Santo Domingo del 20 al 27 de noviembre de 1994. Santo Domingo, 25 de noviembre de 1994.

para reflexionar acerca de la Cooperación e Integración de los Pueblos y Estados del Caribe.

Las posibilidades del desarrollo de cada uno de los países del Caribe se facilitarán, en el contexto de la apertura y la globalización de la economía mundial, con la cooperación e integración económica y social regional.

Esta reflexión a la que hemos sido convocados, supone el reconocimiento de las condiciones, ventajas y limitaciones históricas a las que los pueblos y los estados están sujetos. Necesariamente, los deseos y voluntades políticas de desarrollo están mediados por el mecanismo y el funcionamiento del mercado de bienes y servicios, de capital y tecnología.

Para la integración, las diferencias culturales, lingüísticas o étnicas se superan más fácilmente que la diversidad de intereses de países competidores de los mismos productos, en busca de los mismos mercados. Por lo tanto, sin la participación activa de los pueblos y estados de los países productores en la organización de la cooperación e integración concreta de los mercados, donde cada cual se convierta en un socio de la misma empresa, será difícil configurar los mercados regionales.

En este contexto, una aproximación hacia el mercado del Caribe no puede concebirse como una meta en sí misma, si la apertura al comercio no se convierte primero en parte de la estrategia de desarrollo de cada país. Esto significa que, si el comercio no incrementa los beneficios a los capitalistas en su conjunto en cada país y en todos los países, no es de esperarse integración posible. El incremento de los beneficios se logrará cuando el estímulo al crecimiento de la productividad en toda la nación y el aumento del comercio exterior abaraten los precios de todos los bienes que en cada país conforman la canasta de subsistencia, y esta a su vez sea asequible al salario mínimo de todos los sectores de la economía. De lo contrario, no habrá ventajas comparativas para lanzarse al gran mercado al que todos están aspirando.

Si la apertura es parte de la estrategia de cada país, no puede privilegiar un sector económico por otro, ni ahondar las diferencias distributivas del ingreso, para lo cual la respuesta debe tomar en cuenta el objetivo del desarrollo dentro de la transformación productiva con equidad. Esto significa avanzar hacia un desarrollo sustentable en el cual la mira sea crear las condiciones para lograr la satisfacción presente y futura, en armonía con la naturaleza, de las necesidades materiales y espirituales de hombres y mujeres.

De ahí es preciso que cada país tenga conciencia de las condiciones en las que se desenvuelve su entorno económico y social.

Para coadyuvar en este sentido, he aceptado la invitación para presentar una sinopsis en torno a la deuda externa, deuda social y política de ajuste en, República Dominicana, como un caso de estudio del Caribe.

Entorno económico de República Dominicana: 1989-1993

Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

En la República Dominicana, en medio del colapso de la economía en agosto de 1990, se inició la política de ajuste estructural, con base en una política restrictiva de la demanda agregada, la cual se ha reflejado en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB). En los últimos cuatro años (1989-1993), el PIB creció a una tasa promedio anual de un 1.6%, el cual refleja la variación propia de la crisis registrada en 1990 y 1991 con variaciones de tasas del PIB entre un -4.8% y 0.7%, y la recuperación en 1992 y 1993 con tasas de un 7.9% y un 3.0%, respectivamente¹²⁹.

¹²⁹ Se aclara que en esta serie se incluyen los sectores de Zonas Francas, Hoteles, Bares y Restaurantes y Agua que comenzaron a registrarse de manera diferente de acuerdo con las últimas revisiones de las Cuentas Nacionales.

A pesar de la recuperación de 1992 y 1993, el comportamiento del PIB del último cuatrienio es inferior a la tasa de crecimiento poblacional, que en los últimos doce años decreció de un 2.9% a un 1.9%. En el orden macroeconómico, el deterioro de la producción interna tomando como referencia el PIB *per cápita* bajó desde RD\$604 en 1989 hasta RD\$597 en 1993, equivalente al crecimiento negativo de un 0.3% de la producción por habitante.

El crecimiento de la economía basado tradicionalmente en la actividad agropecuaria y minera está consolidando la transformación de su base económica hacia los servicios. En efecto, el turismo y la zona franca —la maquila en el país— presentan el mayor dinamismo con tasas promedio de un 9.3% y un 9.5% respectivamente, solo superado por el sector de comunicaciones, que exhibe una tasa de crecimiento anual de un 13.8%, en el período analizado.

En contraste con esta dinámica, en el período señalado, el sector agropecuario, sólo creció un 0.5%, dentro del cual el subsector agrícola mostró una tasa negativa de un 1.8% anual. La pérdida del dinamismo del sector agrícola recoge el comportamiento de la industria azucarera que presentó una tasa negativa anual de un 1.5%, en el mismo período.

En el período, la minería decreció un 19.1%; y su descenso más drástico ocurrió en 1993, cuando cayó un 37%.

Estructura del PIB por sectores

El sector manufacturero en el período analizado presentó el mayor peso relativo dentro de la estructura del PIB, que osciló entre un 17.7% y un 18.3% y que en los últimos cuatro años reflejó un cierto aumento. Este comportamiento es debido, en parte, a la participación de la producción de zonas francas, medida en sueldos y salarios, que antes no figuraban, y que comenzó a registrarse en las cuentas nacionales. La producción de zonas francas dentro de la composición del PIB representó un 3.3% en 1993, frente a un 2.5% en 1989.

La misma dinámica se expresó en el comportamiento del turismo, cuyo peso específico pasó de un 4.1% en 1989 a un 5.4% en 1993.

Es notorio el impulso que ha tomado el sector de comunicación en el país. Su aporte pasó, en el período analizado de un 1.7% a un 2.7% en la participación del PIB.

Frente a estos sectores líderes de la dinámica de la economía dominicana, por contraste la participación del sector agropecuario bajó su participación de un 13.8% en 1989 a un 13.2% en 1993, lo que verifica la pérdida sistemática de la actividad agropecuaria. En este sector, la agricultura es la que más ha disminuido, pues pasó de un 8% en 1989 a un 7% en 1993. La pérdida relativa de la importancia que tiene la agricultura dentro de las actividades económicas se refleja en su rápido descenso. El PIB agrícola por habitante bajó de RD\$48.37 en 1989 a RD\$41.70 en 1993, a precios constantes de 1970, es decir, una disminución real de un 4% anual.

Tanto la dinámica como el cambio de estructura de las actividades económicas del PIB, ocurridos en los primeros cuatro años de la década del noventa, son un resultado de la política de ajuste llevada a cabo por el Gobierno desde agosto de 1990, lo que a su vez explica cambios estructurales en el empleo, desde el sector productivo hacia los servicios.

Deuda externa

En el período 1989-1993 la deuda pública externa global de la República Dominicana creció a una tasa anual de un 2%, ligeramente mayor que el crecimiento poblacional, esto significa que, en términos *per cápita*, cada dominicano siguió con la misma deuda de 1989, aproximadamente de US\$638.

A su vez, el crecimiento de la deuda fue mayor que un 1.6% de crecimiento del PIB. La dinámica de la deuda global se debió al crecimiento registrado por la deuda con la banca privada que creció

a un 8.5 % anual, variación que cuadruplicó con creces el crecimiento del PIB.

En efecto, la dinámica del endeudamiento en el período analizado 1989-1993 la constituye la deuda contraída a prestatarios privados que creció en un 7.9% anual, lo cual contrasta con el endeudamiento oficial que en el período disminuyó un 0.1% anual. El volumen del endeudamiento oficial prácticamente no varió en el período.

Este comportamiento revela que el Gobierno disminuyó su deuda bilateral, es decir, la deuda contraída de país a país. Así, canceló la deuda con Brasil, que en 1989 era de US\$25.35 millones; y la de Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, cuyos montos oscilaban en alrededor de US\$220 mil. De la misma manera, la deuda con México, que en 1989 era de US\$131.2 millones, para 1993 se redujo a US\$25.98 millones. La deuda con Venezuela disminuyó en US\$164.25 millones; pues bajó de US\$363.08 a US\$198.83 millones; de la misma manera, disminuyó la deuda con Argentina y Colombia.

Junto a estos descensos y cancelaciones de la deuda con los países latinoamericanos, es notorio, por otro lado, el aumento de la deuda con los países desarrollados: Japón, Italia, Francia, Estados Unidos, España, etc. Lo más relevante en la estructura de la deuda bilateral es el comportamiento de la deuda con Estados Unidos: mientras en 1989 esta representó un 43% del total de la deuda bilateral con US\$929.07 millones; en 1993 aumentó a US\$995.02 millones, representando un 50% de la deuda bilateral. Este comportamiento expresa el crecimiento del endeudamiento con Estados Unidos en un 1.7% anual en el período, hecho aun más significativo cuando el total de la deuda bilateral decreció en un 1.8% anual en el mismo período analizado.

Asimismo, es relevante la tendencia que ha seguido la composición de la deuda pública externa global porque cambió de dirección. Por un lado, la participación de la deuda pública oficial, que en 1989 era un 76%, en 1993 disminuyó a un 70% de la deuda global; concomitantemente, la deuda privada aumentó de un 24% en 1989,

a un 30% en 1993. Este cambio de estructura del financiamiento tiene importancia, porque destaca que el financiamiento para proyectos de inversión a largo plazo, necesario para el crecimiento económico, está disminuyendo relativamente. Así lo demuestran los flujos de financiamientos de largo plazo otorgados por los organismos financieros internacionales.

En efecto, resulta revelador el hecho de que, en los últimos cuatro años, cuando la deuda global aumentó en US\$342.3 millones, la deuda con la banca privada aumentó en US\$343.3 millones.

Por otro lado, según las últimas informaciones, a partir de 1995 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgará un financiamiento de largo plazo que comenzará con US\$268 millones, distribuidos de la siguiente manera:

- US\$150 millones para mejorar el sistema energético, dentro de la filosofía de modernización y privatización de la economía.
- US\$56 millones para la rehabilitación de los puertos de Haina y Puerto Plata, dentro de la filosofía de la apertura comercial y la privatización,
- US\$30 millones para educación, dentro de la filosofía de inversión social,
- US\$30 millones para PROCOMUNIDAD, dentro de la filosofía de enfrentar la pobreza, y
- US\$2 millones de donación para el proceso de reforma del sistema tributario, dentro de la filosofía de reformas económicas.

Estas tendencias expresan una clara vocación de los organismos financieros internacionales de impulsar el proceso de las reformas económicas, requisito básico hacia la apertura en la concepción de la globalización. Este proceso de cambio no es posible llevarlo a cabo sin recursos frescos que estimulen, en última instancia, el crecimiento

de la productividad. Estas transformaciones, a su vez, reorientan el endeudamiento externo, y es de esperarse que:

- La deuda global continuará el proceso de privatización en lo concerniente a los prestatarios, especialmente a expensas del financiamiento con la banca privada,
- La deuda bilateral disminuirá en relación al total de la deuda pública oficial,
- La deuda bilateral será cada vez más importante con los países desarrollados —especialmente con Estados Unidos, y en menor proporción con Japón y la Unión Europea— y cada vez menos con los países de América Latina.
- Finalmente, aumentará el financiamiento multilateral hacia el sector privado, especialmente del BID y el Banco Mundial, dirigido a proyectos conjuntos con empresarios de Haití.

Esta última condición del financiamiento multilateral es una señal de suma importancia para la Cooperación e Integración de los Pueblos y Estados del Caribe, pues marca la diferencia en el carácter de la deuda externa. Ahora los prestamistas no son los Gobiernos; por el contrario, son los empresarios, quienes, de acuerdo con sus intereses, trasladarán su atención hacia actividades que les proporcionen beneficio mutuo, lo cual es una garantía tanto para la transferencia de capital como para el intercambio de bienes y servicios.

Sin embargo, para este tipo de programas, los pueblos y Estados deben estar alertas, pues ellos conllevan transformaciones políticas, institucionales y sociales que permitan las ventajas comparativas y competitivas, además de que, los pueblos —más concretamente los trabajadores y los Estados— esperan ser beneficiarios de esos cambios, transformaciones y aperturas. De no ser así, se quedarán los organismos financieros internacionales liderando procesos al margen de la historia social de los pueblos, que hoy proclaman ser protagonistas de nuevos tipos de organización nacional e internacional.

Entorno social

Distribución del ingreso

Aceptando la relativa mejoría en la distribución del ingreso, y a pesar de las dificultades metodológicas para compararlo en momentos diferentes, derivados tanto por el concepto del ingreso, como por la técnica de medición, respecto de las unidades y criterios al ajustar los datos y la diferente cobertura geográfica de las encuestas, en la República Dominicana, la concentración del ingreso revela la expansión de la pobreza y las profundas desigualdades sociales. En efecto, el coeficiente de Gini —que llegó al nivel más alto en 1989, con un valor de un 0.55— bajó, en 1992, a un 0.49. Esta disminución se explica por la tasa de inflación promedio anual, que descendió de un 50.26% en 1989, a un 6.20% en 1992, el más bajo del período analizado ¹³⁰.

La pobreza en República Dominicana

La cuantificación de la pobreza en la República Dominicana difiere en función del criterio que la define y el concepto de ingreso que se utilice. La población que vive en situación de pobreza —definida en función del ingreso monetario y no monetario compuesta por el costo de una canasta de alimentos básicos que alcanza la adecuación calórica y una cantidad de dinero adicional para cubrir necesidades no alimenticias básicas— es estimada en un 20.63% en el ámbito nacional ¹³¹. En términos absolutos, de 7.2 millones de habitantes

¹³⁰ Fundación Economía y Desarrollo Inc., *Estabilización, apertura y dinámica de la desigualdad y la pobreza en la República Dominicana; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 1992*, febrero de 1994.

¹³¹ *Ibid.*

estimados en 1994 ¹³², los pobres fueron 1,5 millones. Esta cuantificación es diferente si se parte del criterio del nivel de ingreso monetario adoptado entre el BID y el Gobierno Dominicano, el cual define como pobres al 95% de la población, equivalente en este caso a 6.8 millones de habitantes ¹³³ en 1994.

Según las cifras preliminares del censo de 1993, un 55.5% de la población vive en el área urbana y un 44.5% en la rural, lo cual representa 4.0 millones y 3.2 millones, respectivamente ¹³⁴. De esta población, 3,8 y 3,0 millones de personas, respectivamente, son pobres. Sin embargo, según el otro criterio estos porcentajes se reducirían a 827 mil y 663 mil pobres en el área urbana y en la rural, respectivamente.

El desempleo abierto es uno de los problemas sociales cuya tasa asciende a un 26.2% en el país. En la zona urbana es de un 27.4%, menor que un 42.2% de la zona rural ¹³⁵.

En el país, los niveles de indigencia son relativamente mayores en los hogares presididos por mujeres; mientras la pobreza es mayor en los hogares presididos por hombres.

Uno de los fenómenos que caracteriza la pobreza es la inestabilidad en el mercado laboral cuya dinámica se registra en la creación y desaparición de la micro y pequeña empresa, que además revela la vulnerabilidad de la mujer en el mercado de trabajo. Esta variación se refleja en la tasa neta de cambio negativa de empresas un -3.94% entre 1992 y 1993. Las tasas brutas de creación y desaparición de empresas, así como la tasa neta de cambio de empresas, son mayores

¹³² La cifra preliminar del censo de 1993 arroja una población total de 7,089,041 habitantes. Si la población crece a un 2% anual, se estima en 1994, 7,224,554 habitantes. Con base en esta cifra, un 20.63% de población pobre resulta en 1,489,703.

¹³³ Un 95% de pobres equivale a 6,863,326 habitantes en 1994.

¹³⁴ El 55.5% de población urbana, según el último censo aplicada al total de la población pobre, equivale a 3,809,146 de pobres urbanos, y la diferencia del 44.5% o 3,054,186 de habitantes representa los pobres rurales.

¹³⁵ *Encuesta de Salud* (ENDESA, 1991).

para las empresas lideradas por mujeres que para las dirigidas por hombres. La proporción de empresas propiedad de mujeres llega a cerca de un 61% en las empresas desaparecidas, mientras que esta proporción es de un 51.6% en las nuevas; y de solo un 34.1% en las empresas preexistentes. Por el contrario, las empresas propiedad de hombres presentan su mayor incidencia en la empresas preexistentes donde su participación llega a un 53.8%¹³⁶. Las empresas de mujeres dependieron más para su crecimiento de trabajadores no pagados, (32 %), que de trabajadores pagados, (32%), en comparación con las empresas de hombres, con un 15% de empleo no pagado y un 51% de empleo pagado¹³⁷.

Los salarios de los trabajadores de la empresa privada y el Sector Público se establecen a partir del salario mínimo que, en general, está debajo del ingreso estimado como el nivel de pobreza e, incluso, por debajo del ingreso considerado de indigencia. Los salarios mínimos vigentes en el país varían en función de la actividad económica en la cual se labora, y son determinados por la Comisión Nacional de Salarios, considerando este salario como el mínimo para la subsistencia del trabajador y su familia. Sin embargo, en la práctica, las familias de los empleados públicos, de los trabajadores agrícolas, de la pequeña y de la mediana empresa son indigentes, con salarios mínimos mensuales de 780, 864, 1,080 y 1,196 pesos mensuales, respectivamente. Estos salarios están por debajo de la línea de indigencia por familia, estimada en 1,390 pesos mensuales, en términos reales, en abril de 1994. En adición, los salarios mínimos de la gran empresa, hoteles y restaurantes y finalmente los de zona franca son 1,675 y 1,400, respectivamente. Estos salarios están por debajo del ingreso de pobreza por familia, estimado en términos reales, en abril de 1994, en 2,090 pesos mensuales¹³⁸.

¹³⁶ Miguel Cabal, *Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, Fondo para el Financiamiento de Microempresa (FONDOMICRO), 1993.

¹³⁷ Patricia Cely, *Microempresas y pequeñas empresas de mujeres en la República Dominicana*, (FONDOMICRO), 1993.

¹³⁸ BID, *Indicadores de pobreza*, 1994.

Condiciones sociales

Las condiciones sanitarias y de salud de la población se reflejan en la tasa de mortalidad infantil, que revela que el problema es relativamente más grave en la zona rural que en la urbana. En el territorio nacional, la tasa de mortalidad infantil es de un 44.5 por mil; sin embargo, en la zona rural es de un 54.6 por mil, mayor que un 37.2 por mil de la zona urbana.

La tasa de desnutrición infantil de los niños escolares de primer curso de primaria es un indicador del estado nutricional de los niños de 6 a 9 años y es un elemento del bienestar humano, que en toda la nación es de un 20.3%.

Esta desnutrición es mayor en la zona rural, con un 25%, lo cual refleja la diferencia de condiciones de vida, comparada con la zona urbana, donde se registra un 15%¹³⁹.

Las condiciones de educación reflejan la situación de pobreza de la población y la marcada diferencia que existe entre la zona urbana y la rural. Así, por ejemplo, la tasa de analfabetismo en la nación es de un 17.8%, un 9.6% en la zona urbana y un 30.3% en el área rural. Asimismo, el nivel de educación de los jefes de hogares pobres supera estos promedios, pues un 35.5% de los mismos no tiene ningún grado de escolaridad.

Las condiciones de vida material de la población en la República Dominicana han cambiado en las últimas décadas, lo cual se refleja en la dotación de servicio sanitario, y de agua. En el caso del alumbrado se ha mejorado notoriamente, a pesar de los “apagones”; y el servicio de agua potable, también. Sin embargo, la dotación de servicios sanitarios en términos relativos no ha cambiado, especialmente en los últimos doce años.

¹³⁹ *Censo Nacional de Talla (1993)*, Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno Infantil (CENISMI).

Los servicios tales como agua, energía, servicios sanitarios siguen siendo deficientes, puesto que no satisfacen las necesidades de la población, pese al aumento de la cobertura de los mismos.

En 1993, aproximadamente, la cuarta parte (24%) de la población no disponía de servicio de agua potable. La población que mayormente carece del servicio —en un 42%— es la de la zona rural, a diferencia de la zona urbana donde un 9% es la población no servida. Este indicador es revelador de las diferentes condiciones sociales que prevalecen en las diferentes zonas del país.

Los indicadores analizados acerca de las viviendas ocupadas, según el censo de 1993, revelan una mejoría relativa en el país, en cuanto al servicio de agua potable y de alumbrado se refiere; no así el servicio sanitario, el cual no ha mejorado. Del total de las viviendas ocupadas, un 35% no tiene servicio de agua potable, un 21% no tiene servicio sanitario y un 30% no dispone de servicio de alumbrado.

El gasto social

El gasto público social en relación al PIB en la República Dominicana es de un 18.20% en 1989, relativamente bajo comparado con otros países de América Latina, cuyo promedio fue de un 29.37% en 1984; y lejano del promedio de los países industrializados que destinaron un 41.43% del PIB en gasto social en 1988. En 1990-1991 el gasto real del Gobierno Central sufrió una contracción como efecto del ajuste económico, bajando a un 15% del PIB; aunque, a partir de 1992, comenzó a recuperarse estimándose en un 21%. Dicha caída ha tenido un impacto significativo en la cobertura y calidad de los servicios sociales, además de afectar directamente los salarios de los empleados públicos, las inversiones en nuevos servicios y el mantenimiento de la infraestructura existente. Este deterioro se revela en los sueldos de los maestros por tanda, que, a precios de 1980, han registrado una caída sistemática, desde 209 pesos en

1970, hasta deteriorarse a 54 pesos en 1992, lo que a su vez explica las precarias condiciones de vida de los maestros. En 1992, a precios corrientes, este sueldo fue 780 pesos inferior al ingreso considerado de indigencia en el país.

Mientras en 1980 el Gobierno gastaba 25.4 pesos por persona en educación, en 1989 redujo a 15.1 pesos. En la primera mitad de la década del 1980, el Gobierno destinó más de un 2% del PIB a gasto público en educación, el cual descendió hasta un 1.4% del PIB en 1989. El proceso de disminución ocurrió igual que en los gastos para la salud a la que destinó un 1.4% del PIB en el período.

El pago de la deuda pública externa ocurrida en los últimos años provocó una drástica disminución de los recursos, tanto en los servicios generales como en los servicios sociales. Este comportamiento se refleja en el cambio de tendencia de la estructura del gasto del Gobierno Central en los últimos años. Mientras en la década del ochenta los gastos en servicios sociales aumentaron, pasando de un 37.2% en 1980 a un 41.7% en 1989, estos disminuyeron drásticamente desde 1990, hasta descender en 1992 a un 30.3%. En el mismo período, el Gobierno asignó recursos sistemáticamente crecientes para el pago de la deuda pública externa; en 1985 destinó un 4.7%; y, en 1990, un 11.7% para más que duplicar en 1991 con un 24.2% y un 20.3% en 1992, dentro de la estructura del gasto del Gobierno.

No existe un criterio de focalización para la asignación del gasto social a grupos poblacionales prioritarios por su situación de riesgo; por el contrario, los recursos disponibles se asignan teóricamente para toda la población, sin discriminar por el nivel de ingreso, o por las condiciones de vida material. En la República Dominicana, no existe una política social explícita, menos aun una estrategia de desarrollo social, lo que explica la ausencia de metas sectoriales factibles de alcanzar, programas y proyectos bien definidos, y asignaciones presupuestarias apropiadas ¹⁴⁰. No obstante, hay que

¹⁴⁰ Isidoro Santana, Magdalena Rathe, *Reforma Social. Una agenda para combatir la pobreza*, Ediciones de la Fundación Siglo 21, 1993.

señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acaba de firmar un contrato de préstamo por US\$30 millones para combatir la pobreza con criterio de focalización hacia los sectores más deprimidos de la sociedad.

Las instituciones de los sectores sociales

La multiplicidad y debilidad institucional de las entidades centrales y locales que actúan en los sectores sociales contribuyen a la ineficiencia de la política social. El sector público juega el rol principal en la oferta de servicios sociales. La Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC) es el órgano rector de la política de educación hasta el nivel medio. La Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) es el órgano rector de la política de salud del país, al que se suman el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), el Instituto de Seguros Sociales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL), el servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, la Cruz Roja Dominicana y el Consejo Nacional de Población y Familia. Adicionalmente, hay un organismo de prestación de servicios, como el de agua potable y alcantarillado sanitario, además que corresponde a los gobiernos locales la responsabilidad de la limpieza y el saneamiento urbano.

El aparato institucional del Estado en la prestación de servicios ha debilitado tanto su capacidad operativa que no es capaz de formular políticas, administrar recursos y ejecutar programas, ni siquiera del escaso gasto que se destina a esos fines. Las instituciones públicas han implantado un gran número de iniciativas dispersas, frecuentemente duplicadas, y ninguna llega a beneficiar a los grupos más desprotegidos de la población. En sus programas, se percibe una ausencia casi total de recuperación de costos y una falta de focalización hacia los grupos más vulnerables. En general, las instituciones de los sectores sociales se caracterizan por:

- Falta de capacidad de planificar y asignar recursos;
- Inhabilidad de ejecutar sus presupuestos, dada la falta de capacidad gerencial y administrativa y los procedimientos engorrosos que caracterizan a todo el sector público;
- Imposibilidad de atraer y mantener personal técnico y gerencial idóneo, debido a la falta de institucionalidad en el país. Esta situación se expresa en la no ejecución de una aprobada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al clientelismo político supernumerario que sustituye a la Ley, y a los sueldos bajos que se ofrecen en el sector; y
- Existencia de estructuras organizacionales anticuadas, ineficientes y extremadamente centralizadas.
- Frente a este panorama de las instituciones públicas, la respuesta de la sociedad en los últimos años ha sido la proliferación de los Organismos No Gubernamentales (ONG), que han aumentado su oferta de servicios sociales, particularmente, a los grupos de bajos ingresos. Los programas sociales de las iglesias, de las ONG de desarrollo y de grupos organizados de alcance comunitario, en algunos casos han complementado o sustituido la acción social del Gobierno hacia los más desprotegidos de la población. Sin embargo, la capacidad y viabilidad de estas organizaciones es muy variable, el alcance de sus programas es limitado y aún no tienen un rol preponderante en la implantación de programas sociales en el país.

Conclusión

Los salarios mínimos vigentes revelan que el poder adquisitivo es inferior a la línea de subsistencia, a pesar de su recuperación, que

pasó de US\$71.64 en 1989 a US\$100.34 en 1992, en dólares constantes de 1986 ¹⁴¹. Por otro lado, la disminución de gastos sociales en el presupuesto revela el deterioro de la calidad de vida de la población en educación, salud y salubridad. Asimismo, la desocupación refleja la baja inversión de capital; la migración pone en evidencia el deterioro del aparato productivo agrícola; y el crecimiento de la microempresa unida a la marginalidad urbana revela la lucha por la subsistencia como una estrategia individual.

El mercado laboral está directamente vinculado a la inversión intensiva en uso de mano de obra, tanto en el sector agropecuario como manufacturero, incluido zona franca, y menos intensivo en turismo y los demás sectores de servicios. La inversión a largo plazo, por el contrario, es intensiva en uso de capital, la misma que proviene de préstamos multilaterales para proyectos no directamente productivos. Sin embargo, la inversión directa en el sistema productivo o de servicios no es capaz de absorber el crecimiento de la población económicamente activa, dando como resultado un mercado laboral donde la oferta de mano de obra es mayor que la demanda, y es la que se traduce en abierta desocupación y ocupación disfrazada o informal o, mejor, microempresarial.

No hay indicios de mejoramiento en la distribución del ingreso, salvo en el cambio de la metodología en que se basó la encuesta. Por el contrario, se agravó con una política de cambio que consolidó la devaluación de la moneda, y mantiene alto el índice de precios al consumidor, con una política fiscal en pos de la eliminación del déficit en el corto plazo, que optó por reducir los gastos sociales del presupuesto gubernamental como una vía expedita ante la dificultad de implementar una política de recaudación fiscal, especialmente tributaria.

En este sentido, la política de ajuste contribuyó a agudizar la situación de pobreza que se había deteriorado como consecuencia

¹⁴¹ Ibid.

del proceso inflacionario, la devaluación de la moneda, el déficit en el manejo del presupuesto fiscal, del comercio exterior y de la balanza de pagos que, en conjunto, condujo a un proceso recesivo de la actividad económica.

El proceso de estabilización por el que atraviesa el país aún es frágil. No se ha logrado incrementar el volumen de las exportaciones; por el contrario, ha aumentado el déficit comercial. La austeridad fiscal para eliminar el déficit volvió a aparecer en 1994; la emisión inorgánica hizo nuevamente su aparición, evidenciando la vulnerabilidad de las medidas en las que se asienta el proceso de estabilización.

Es innegable que, para los grupos de bajos y medianos ingresos, la grave crisis económica de los ochenta significó un deterioro en la calidad de vida; y la política de ajuste consolidó la pobreza de estos sectores, tanto como resultado de un deterioro del ingreso real, como del acceso y la calidad de los servicios en educación, salud, seguridad social, etc.

Finalmente, al reflexionar en la Cooperación e Integración de los pueblos y Estados del Caribe, debe contarse con el entorno económico y social de cada país, para que la Estrategia de Desarrollo sea compatible con una estrategia para enfrentar la pobreza y no un crecimiento económico que degrade al ser humano y a su entorno social y ambiental.

Bibliografía

1. Fundación Economía y Desarrollo Inc., *Estabilización, Apertura y Dinámica de la desigualdad y la pobreza en la República Dominicana; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 1992*, febrero de 1994.
2. *Encuesta de Salud* (ENDESA, 1991).
3. Miguel Cabal, *Evolución de las Microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, Fondo para el Financiamiento de Microempresa (FONDOMICRO), 1993.

4. Patricia Cely, *Microempresas y Pequeñas Empresas de Mujeres en la República Dominicana*, (FONDOMICRO), 1993.
5. BID, *Indicadores de Pobreza*, 1994.
6. *Censo Nacional de Talla (1993)*, Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno Infantil (CENISMI).
7. Isidoro Santana, Magdalena Rathe, *Reforma social. Una agenda para combatir la pobreza*, Ediciones de la Fundación Siglo 21, 1993

Tercera Parte

Modernización del Estado

Modernización del Estado Dominicano y Estrategia de Desarrollo¹⁴²

Introducción

En lo que va de siglo XX, el Estado dominicano se ha caracterizado por su fuerte participación en la actividad económica, directamente como productor de bienes y servicios y como regulador a través de la política económica. En su forma de actuar, ha transitado de la dictadura a la democracia, con fuerte matiz autocrático, basado en el manejo de una clientela partidista, a través de la propiedad estatal.

En ese proceso se ha transformado la actividad económica, pasando de la producción y exportación de bienes primarios hacia una economía de maquila –zona franca–, servicios y turismo, acompañada de profundas diferencias económicas, sociales y regionales.

¹⁴² Ponencia presentada en el Seminario "La Modernización del Estado Dominicano", organizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 31 de octubre de 1991.

Ese proceso se inició con una política económica de subsidios que correspondió al modelo de sustitución de importaciones, lo cual permitió no solamente el crecimiento económico, sino la acumulación de capital, asociada al fortalecimiento de una clase económica amparada por el Estado. Sin embargo, a finales de la década del ochenta dicho modelo se agotó, lo que se expresó en crisis económica, aumento de la deuda externa, exportación de capitales, crisis energética, deterioro del medio ambiente, desocupación, bajos salarios, empobrecimiento masivo y progresivo, migración interna y externa, entre otras secuelas derivadas del patrón de crecimiento. En ese contexto, se ampliaron las diferencias sociales debido a una inadecuada distribución del ingreso y hoy se redefinen nuevos y renovados grupos económicos alrededor del capital financiero nacional e internacional.

En estas condiciones, al final del siglo XX, surge la necesidad inaplazable del cambio de modelo económico, en el marco de la apertura de mercados y la internacionalización de las economías. En este sentido, la modernización del Estado dominicano es un requisito para llevar a cabo las reformas económicas y sociales que necesita el país.

El planteamiento de la modernización, *per se*, expresa que la estructura de la sociedad ha cambiado; y, para su funcionamiento requiere que la organización y las instituciones que la representan se adecuen a las exigencias propias del desarrollo. La urgencia es el resultado de la dinámica ocurrida al interior de la sociedad dominicana y la influencia de los cambios en el actual orden internacional.

Desde el punto de vista formal, no cabe duda acerca de la necesidad de los cambios institucionales que conviertan al Estado en un aparato burocrático eficiente para el funcionamiento del mercado en condiciones de apertura, y para la participación de la sociedad civil, que exige un reordenamiento jurídico-político e institucional como un imperativo de la gobernabilidad. Dentro de estas transformaciones la civil, penal, laboral, ambiental, cultural e internacional, entre

otras, están relacionadas en mayor o menor medida e intensidad con el papel del Estado frente a la vida económica, y otros aspectos esenciales.

El debate de la modernización del Estado trasciende la discusión económica para ser política, jurídica, institucional o técnica, esferas que tienen que ver con el rol del Estado en la sociedad dominicana.

Funcionamiento económico y transparencia jurídica

En la economía dominicana, el mercado de bienes y servicios, financiero, laboral y de servicios constituye un conjunto de relaciones económicas que tiene una expresión jurídica de necesaria regulación para su eficiente funcionamiento. Si las relaciones económicas han cambiado, y el ordenamiento jurídico permanece inalterado, la discrepancia entre la práctica económica y las disposiciones legales entorpecen el funcionamiento del mercado, convirtiendo en ineficaz no solo la acción jurídica, sino la actividad económica misma. La no correspondencia se plantea entre la expresión jurídica envejecida y los requerimientos de las nuevas relaciones económicas.

Se debate si el reordenamiento jurídico vigente se adecua a la necesidad del mercado, diversificado y expandido, a sabiendas de que el aparato jurídico e institucional se ha ido adecuando parcialmente. El resultado es un sistema jurídico enmarañado, fragmentado, con superposiciones, excepciones, eliminaciones, añadidos; y, como consecuencia confuso, lento y contradictorio en su aplicación. Hoy se requiere de “transparencia”, que es el término usado para esta necesidad de cambio.

Papel del estado como regulador y administrador

Más allá de la transparencia jurídica es imperativo debatir el papel del Estado como regulador de la actividad económica y su responsabilidad frente a la propiedad pública. El cuestionamiento a la empresa pública no discute la propiedad estatal per se, sino el “manejo ineficiente” de la misma, es decir los efectos de la propiedad estatal sobre el mercado.

Objetivos de la empresa pública

El análisis de la propiedad estatal se vincula a los objetivos del empleo y la distribución del ingreso, los cuales difieren de la maximización de la ganancia que es el objetivo de la empresa privada. En el enunciado, los objetivos de la propiedad privada y la estatal son diferentes, en el supuesto de que se logren los objetivos de la empresa pública.

En la práctica, el manejo de la empresa pública ha desvirtuado estos objetivos, puesto que la administración de la misma ha sido puesta al servicio del Gobierno de turno, lo que la ha convertido en un centro de clientelismo políticopartidista. En esta particular forma de funcionamiento, el objetivo de la distribución del ingreso ha devenido en un mecanismo de transferencia de recursos del Estado a grupos económicos vinculados al poder político, a través de contratos y créditos privilegiados, negociaciones interesadas, malversación, reciclajes, etc. En la práctica, la empresa pública ha sido manejada políticamente en beneficio de grupos de poder económico, dejando de lado la redistribución del ingreso como objetivo.

Por otro lado, el objetivo del empleo es también cuestionable. Por ejemplo, la empresa pública que absorbe mayor fuerza laboral es el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y tradicionalmente, ha preferido la contratación de cortadores de caña haitianos a los dominicanos; de esta suerte, el objetivo del empleo no se cumple en la empresa pública, al menos no para el desocupado dominicano.

La violación de los objetivos de la propiedad estatal se mantuvo como un secreto a voces, sin que se propugnara por su cambio mientras significó, por un lado, un mecanismo de acumulación de capital y, por otro, depresión salarial en el mercado laboral.

En resumen, el *modus faciendi* de la empresa pública ha permitido grandes beneficios al sector privado, como también ha servido de correa de transmisión de la corrupción.

En conclusión, esta empresa pública ha sido ineficiente porque no ha cumplido con sus objetivos; y tampoco ha participado en el libre juego del mercado en el que está sumergida, todo lo cual es compatible en el actual estado de cosas. La irracionalidad del funcionamiento de la empresa pública es la racionalidad de ciertos sectores económicos que han contribuido a su descapitalización para su propio beneficio, lo cual justifica y explica, a su vez, la existencia de la misma.

Burocracia estatal

El comportamiento de la burocracia estatal como servicio público marca un paralelismo con el funcionamiento de la empresa pública pese a que sus objetivos difieren. El aparato burocrático, ha sido por un lado, fuente de clientelismo políticopartidista que lo ha hipertrofiado. Por otro lado, ha sido manipulado por los sectores interesados en beneficiarse del tráfico de influencias y la lenidad de ciertos funcionarios, basado en la inestabilidad de los mismos, que ve su paso por esos cargos como una oportunidad para enriquecerse. La baja remuneración de los funcionarios y empleados públicos ha coadyuvado, adicionalmente, a deprimir los sueldos de los empleados de la empresa privada. Otro efecto colateral, pero no menos importante, ha sido la desertión de muchos tecnócratas y profesionales, minando aun más la eficiencia del aparato estatal.

Esta ineficiencia se debe a la debilidad del sistema político, incapaz de establecer la diferencia entre cargos políticos y funciones

técnico-administrativas con adecuada remuneración, lo que, a su vez, es producto de la ausencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La violación constante a regulaciones existentes, de parte de los sujetos económicos y del aparato burocrático, se convirtió en un bumerán para la propia empresa, que se acostumbró a manejarse en situación preñada de irregularidades y zozobra, presa de depresiones, chantaje y en *sotto voce*.

Este *statu quo* está en cuestionamiento por requerimientos del propio mercado donde, en los actuales momentos, se reagrupan sectores y grupos económicos cuya acción requiere de transparencia para su quehacer económico y político.

Modernización del Estado y estrategia de desarrollo

El Estado debe cambiar de aspecto y de forma al “modernizarse”, en consonancia con la estrategia del desarrollo económico, abarcando todas las esferas de la vida social. La modernización del Estado exige un cambio en todas sus relaciones, desde la parte económica hasta su relación con la Iglesia a la luz de las condiciones históricas actuales, pasando por lo jurídico, institucional, administrativo, control presupuestario, municipal, tecnológico, educacional, cultural, de recreación y de salud.

Reforma y modernización

La reforma del Estado dominicano está claramente vinculada a la estrategia del cambio de modelo económico hacia la apertura en el contexto del nuevo orden internacional. La reforma, más que una necesidad, es un modo de funcionamiento del mercado con estrategia definida, impulsada y fortalecida internacionalmente. En esta perspectiva, la modernización es un proceso que sobrepasa lo

formal, y privilegia los objetivos y la estrategia del mercado al desarrollo de la sociedad dominicana.

Modernización y reconversión productiva

En otra perspectiva, los objetivos y la estrategia del desarrollo económico, social y ambiental sobrepasan los objetivos del funcionamiento del mercado para la asignación de recursos económicos y humanos. Esta visión marca la diferencia de los requerimientos para la modernización del Estado, la que pone de manifiesto la necesidad de que se enuncien con precisión los objetivos de todos los sectores económicos: minero, agropecuario, industrial, turismo y zona franca.

Verbigracia, el bienestar de la población es un objetivo general que debe precisarse y señalar, por ejemplo, la meta del acceso a la canasta básica de alimentos de todos los dominicanos –incluidos los 2.3 millones que viven en condiciones de pobreza crítica–, lo cual garantizaría un incremento efectivo en la calidad de vida del dominicano.

La ilustración de este objetivo general y su meta implica que se enuncie con precisión el objetivo particular de que la producción de alimentos de consumo masivo de los dominicanos es prioritaria. Este objetivo, a su vez, tiene que ver con la política reguladora u ordenadora del Estado en cuanto a la asignación de recursos se refiere, a través de políticas crediticias, arancelarias, tributarias, monetarias, cambiarias, presupuestarias. Esto significa, entonces, privilegiar al sector agropecuario del país, lo cual no contradice las reglas del mercado y la eficiencia.

En cuanto a la transformación productiva con equidad, junto a los objetivos de producción, inversión, tecnología, apertura de mercados, competitividad, la precisión exige también, por ejemplo, que se fije el salario mínimo por el valor de la canasta para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores. El logro de mejorar tanto la competitividad de la producción como la calidad de vida de la fuerza

laboral, mediante el salario adecuado a las condiciones de vida del país, no contradice la iniciativa privada ni el mercado, y dignifica al ser humano, dentro de la visión de la transformación productiva con equidad.

Reconversión de la empresa pública

Dentro del Estado, al margen de la discusión de la privatización, como otra alternativa, la empresa pública debería modernizarse retomando los principios de la reconversión industrial, pero, ante todo, debe dejar de ser el *modus operandi* de los políticos de turno, para convertirse en empresas autónomas del Estado, administradas con criterios de mercado y eficiencia, en las cuales el costo unitario sea un criterio para minimizar y se aspire a la máxima rentabilidad. En este esquema, la solución a la empresa pública no es la privatización pura y simple, al menos no por las razones que se aducen y por la forma en que se está implementando, sobre todo porque ciertas empresas privadas han demostrado ser tan ineficientes como la estatal. Hoy es tiempo de nuevos retos y de adoptar diferentes criterios para la reforma de la empresa pública.

El aparato burocrático

El Estado no puede limitarse a la reforma fiscal, arancelaria, financiera, sin contemplar la tecnificación de procedimientos administrativos y la elevación sin dilación del sueldo de los servidores públicos para comenzar son su recuperación económica y moral. Muchos sueldos están en una relación de 1 a 20 entre el sector público y privado para la misma capacitación y experiencia. Es el momento de la reforma administrativa del Estado, que respete el Servicio Civil y la Carrera Administrativa con todas sus implicaciones, como necesidad impostergable.

Reformas institucionales

El Estado no puede modernizarse si deja inalteradas las instituciones; por ejemplo, la Junta Monetaria preocupa a la sociedad civil por las resoluciones que toma. En este caso, se reclama no solo transparencia de procedimientos, sino la ampliación de los mecanismos de participación y representación de los diferentes sectores sociales organizados que inciden en la vida económica, en consonancia con la modernización y apertura democrática. Aparte del cambio en materia técnica y de procedimientos, se esperan los cambios en la participación social.

En cuanto a los objetivos de las políticas económicas particulares, estos deben contemplar la reconversión productiva para el logro de la competitividad, tanto de la industria como la agropecuaria, de acuerdo con planes y programas gubernamentales e institucionales. En este sentido, la Oficina Nacional de Planificación, por ejemplo, debe desempeñar su papel en la asignación de recursos para el sector público y para el privado, en un nuevo marco de relaciones y funciones en el que el Servicio Civil y la Carrera Administrativa sean una realidad, sin ingerencia políticopartidarista o de cualquier otra índole.

Estrategia para la reforma

El estado debe renovar sus instituciones en el orden ejecutivo, legislativo y judicial, sin lo cual cualquier modificación del aparato estatal, e incluso municipal, no tendrá trascendencia, debido fundamentalmente a la tradición presidencialista y paternalista de los Gobiernos.

En síntesis, una estrategia para la reforma y modernización del Estado debería partir de que:

- El desarrollo económico esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio del mercado.

- El desarrollo humano no sea una meta sino el sendero por donde necesariamente tiene que transitar toda consideración económica.
- La voluntad política del Gobierno se corresponde con las decisiones de los grupos económicos que disfrutaban del poder político.
- Exista una correspondencia entre el mercado con reconversión productiva pública y privada, a través de la reforma de la empresa pública.
- Los lineamientos de los cambios superen la consigna dicotómica entre apertura o autarquía.
- La participación democrática permita, en suma, el desarrollo sustentable para el presente y el futuro.

No habrá estado moderno con autocracia, sin salud y educación, sin adecuado manejo del presupuesto fiscal, sin autonomía de la empresa pública y autonomía municipal. Hace falta coraje para superar las limitaciones, y audacia para iniciar los cambios.

Finalmente, en la expresión formal, el estado moderno debe ser una analogía del cartel de Pineda con *Una nueva mirada a la República Dominicana*. Nada mejor que esta imagen para expresar que nuestra realidad necesita de cambios sociales, con mirada de niño hacia una nueva luz sin sombras, más allá de la retórica, para alejar nuevos nudos con viejas ataduras.

Privatización: ¿Necesidad Nacional o Estrategia Internacional?¹⁴³

Introducción

Agradezco al doctor Guarocuya Batista del Villar, organizador de este evento, y a las organizaciones populares a las que representa, el haberme brindado la oportunidad de reflexionar acerca de un tema controversial y de actualidad de la política económica que se lleva a cabo en el país, como es la privatización.

En una primera aproximación, es difícil plantear la privatización como una dicotomía entre una necesidad nacional y un mandato internacional. En la década que corre en el país, la privatización aparece como una necesidad de consenso nacional, con ayuda internacional. A manera de antecedente, en la década de los ochenta los organismos internacionales impulsaron la privatización como la

¹⁴³ Conferencia presentada en el Seminario: "Fondo Monetario Internacional y la República Dominicana (1993): Economía Nacional, Sujetos Populares y Derechos Humanos". Santo Domingo, 17 de marzo de 1993.

estrategia de desarrollo para los países capitalistas, ya sean desarrollados o no.

Pero, la búsqueda de una respuesta más precisa nos conduce necesariamente a la revisión de datos históricos en materia de privatización en el país. Sin tiempo —más que por otra razón— para escarbar en amplitud y detalle, nos limitamos, por un lado, a algunos ejemplos que evidencian que la discusión acerca de la privatización en el país surgió en la década de los sesenta y de los setenta, cuando se inició la polémica, no solo respecto de la privatización, sino acerca del rol del Estado en la economía. Por otro lado, nos remitimos a la década del ochenta, cuando se enarboló y difundió el cuestionamiento frente a la propiedad estatal, iniciada por los países desarrollados y seguida por los países capitalistas menos desarrollados, para no referirnos a las experiencias de los llamados países socialistas que arrancaron en la década de los noventa.

Una revisión somera de los acontecimientos en esta materia nos conduce a una primera reflexión: la necesidad de privatizar de un sector de la economía nacional coincide con la ayuda exterior concebida en las nuevas dimensiones del Nuevo Orden Económico Internacional.

Antecedentes de la polémica en el contexto nacional

Desde 1961, con la desaparición de Trujillo, en la República Dominicana se nacionalizó la propiedad del Dictador, hecho que dio lugar al surgimiento del monopolio de la propiedad estatal sobre los principales recursos económicos del país. Así surgió, en ese momento, un Capitalismo de Estado. En consecuencia, el origen de la propiedad del Estado en el país estuvo asociado a razones políticas más que a razones estrictamente económicas, y su permanencia no ha cambiado de carácter, lo cual es digno de destacar porque marca

la diferencia con otras experiencias que responden a orígenes distintos.

Desde el mismo surgimiento de la propiedad estatal, se ha discutido en el país el rol del Estado, la empresa pública y su forma de administración. En abril de 1971, a los 10 años de la desaparición de Trujillo, la revista *¡Ahora!* abrió nuevamente la discusión a ese respecto, con la siguiente pregunta: ¿Deben pasar a manos privadas las empresas del Estado?

Por un lado, Manuel E. Gómez Pieterz, por aquel entonces el ingeniero encargado de la Oficina Sectorial de Programación de la Secretaría de Industria y Comercio, dijo:

“Según un criterio estrictamente privado, una buena gestión es la que da por resultado abundantes utilidades en términos monetarios. En términos sociales esta condición no solamente no es suficiente, sino que puede no ser necesaria. En términos sociales, una gestión es buena si contribuye al desarrollo económico aunque el resultado de los libros esté en rojo. Para dar una idea más clara de la diferencia entre el criterio privado y el social, basta señalar que el empleo y pago de salario que es un costo en sentido privado, es ingreso y beneficio en sentido social”¹⁴⁴.

Por otro lado, el doctor J. R. Hernández, presidente de Neveras Dominicanas, en la misma fecha señaló:

“...el Estado no es ni mal ni buen administrador, sino que tiene una manera de hacer las cosas, y esa manera está reñida con el sentido comercial en que se deben hacer las cosas”. Luego precisó: “mientras el administrador de una empresa privada hace esfuerzos porque la misma produzca cada vez más, al administrador de la empresa estatal sólo le importa permanecer en su cargo”¹⁴⁵.

Años más tarde, en octubre de 1979, y con otro Gobierno, el Ing. Manuel E. Tavares Espailat, para entonces Secretario de Industrias y Comercio, dijo que:

¹⁴⁴ *¡Ahora!*, ¿Deben pasar a manos privadas las empresas del Estado?, Ing. Manuel Gómez Pieterz, Santo Domingo, p. 7, abril 1971.

¹⁴⁵ *Ibid.*, J. R. Hernández.

“...las empresas estatales constituyen un obstáculo para el desarrollo industrial del país”¹⁴⁶.

En abril de 1986, luego de la conferencia de privatización en Washington D. C., José Luis Alemán anotó:

“Me imagino que detrás de este movimiento se esconden masivos intereses: algunas empresas públicas son codiciadas por potenciales inversionistas”. *Yañadió*: “De ninguna manera abogo por un *laissez faire* total que permita al sector privado hacer lo que le venga en gana”¹⁴⁷.

Entre otras, esas fueron las reflexiones respecto de la privatización, en los setenta y ochenta. Los argumentos más socorridos para defender la empresa pública pueden situarse en diferentes esferas.

Político

El Estado dominicano es el representante de la sociedad dominicana, y, como tal, salvaguarda la propiedad del pueblo dominicano, patrimonio que el dictador Trujillo acumuló con violencia; y que legítimamente le fue devuelto y, por ende, le corresponde. Así, el origen histórico de la propiedad estatal está asociado a la noción de libertad y democracia en la conciencia social dominicana.

Social

El objetivo de las empresas públicas tradicionales es eminentemente social, al margen del mercado, lo cual se visualiza en el empleo y la distribución del ingreso a través de los salarios, independiente de los criterios de rentabilidad.

¹⁴⁶ *Listín Diario*, Califica obstáculo empresas estado, 8 de octubre de 1979.

¹⁴⁷ *HOY*, José Luis Alemán, ¿Privatización?, Santo Domingo, 2 de abril de 1986.

Económico

Los salarios que en el mercado de bienes y servicios representan la demanda estimulan la producción nacional pública y privada, y coadyuvan a su crecimiento. Esta política cuadra perfectamente, en términos teóricos, con la llamada demanda inducida, dentro de la escuela keynesiana del pensamiento económico, apadrinada por Raúl Prebisch, el teórico del pensamiento latinoamericano de ese entonces y que resulta antagónico al neoliberalismo vigente.

Frente a estas argumentaciones, los empresarios del país han tenido más bien una posición ambigua. Por un lado, se han opuesto con poco énfasis aquellos sectores cuyos vínculos con la empresa pública no han sido sólidos o, mejor, no se han beneficiado lo suficiente, pero, por razones de poder político, se supieron manejar con el Estado; y, por otro lado, se han mantenido a distancia de la polémica, los que efectivamente sí se han beneficiado.

Así, se explica la permanencia de la empresa pública en armonía con los más diversos sectores del país: trabajadores, empresarios y políticos. No obstante, la empresa privada, en la lógica del mercado, siempre ha percibido la empresa pública como una competencia “desleal” y un freno al desarrollo industrial.

Antecedentes de la polémica de alcance internacional

En febrero de 1986, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) patrocinó una conferencia internacional sobre la privatización, en Washington, D. C. El resultado de dicho evento se publicó en la obra *Privatización y Desarrollo*, de Steve H. Hanke, que recogió las ponencias y señaló que “esta obra se propone ser un manual de ‘cómo hacerlo’ en cuanto a la privatización”¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Steve H. Hanke, *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Editorial Trillas, p. 16, México, 1991.

La nueva visión del papel del Estado se inició de una manera pragmática en la década de los ochenta. Los países desarrollados iniciaron el proceso de privatización en Gran Bretaña con la Thatcher a la cabeza. En este contexto, "... la privatización ha significado una de las innovaciones más revolucionarias en la historia reciente de la política económica"¹⁴⁹, según Steve H. Hanke.

Este criterio fue externado por George P. Shultz, Secretario de Relaciones Exteriores de USA., en 1986, quien puntualizó en la conferencia de privatización que es

"...la revolución en el pensamiento económico. Ha sido una revolución inusitada —*explicó*— porque vuelve a los principios que antes sustentábamos y de los cuales nos habíamos desviado. Son los principios de la libertad individual y de la empresa privada, que han hecho más cambios en el mundo en 200 años que todos los cambios juntos en los 2000 años anteriores", lo cual es citado por M. Peter Mc Pherson, en su trabajo *¿Qué ofrece la Privatización?*¹⁵⁰.

Ahora bien, cualquiera que sea el argumento, la privatización requiere de condiciones y garantías previas que abarcan desde las finanzas, para desarrollar el mercado de capitales, hasta la estructura jurídica, especialmente respecto a los derechos de propiedad, pasando por la estructura tributaria, y, no menos importante, por la política, entendida como el apoyo social al proceso privatizador "...cualquier estrategia de privatización requiere la elaboración de un plan que movilice agrupaciones a su favor, a fin de superar la esperada oposición de grupos con intereses particulares"¹⁵¹. Y, el manual de privatización añade, "...para aliviar las preocupaciones políticas que inevitablemente acompañan la reducción del papel del Estado en la economía"¹⁵².

¹⁴⁹ *Ibíd.* p.15

¹⁵⁰ *Ibíd.*, M. Peter Mc Pherson, *¿Qué ofrece la privatización?* p. 26

¹⁵¹ *Ibíd.*, Steve H. Hanke, *Introducción*, p.16.

¹⁵² *Ibíd.*, p.25.

Condiciones de la privatización

Las condiciones para la privatización requieren de reformas económicas, sociales, jurídico-políticas y culturales, que soporten el cambio de modelo no solamente de la concepción del Estado, sino de la propiedad concebida como la estructura económica, la base de sustentación de la vida del ser humano y la transformación de la ideología que está dando paso al postmodernismo o la cultura espiritual del mercado.

Reformas económicas

Las reformas económicas se corresponden con el papel que los organismos internacionales garantizan tanto en el orden técnico como financiero con objetivos determinados.

“De la mano con la privatización, se encuentra la ayuda para desarrollar los mercados de capital, establecer mecanismos de crédito y reformar las políticas macroeconómicas, a fin de que el sector privado pueda expandirse”¹⁵³.

En este contexto son comprensibles y coherentes todas las reformas que se llevan a cabo en el país. En concreto, la reforma de las empresas públicas es el quinto pilar de los siete en que se sustentan las estrategias para el logro de un crecimiento sostenido. Michel Camdessus, director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), en la Sesión Inaugural del Foro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) sobre Reforma social y pobreza, el 10 de febrero de 1993, recordó:

“Lo he dicho cien veces. Son siete los pilares:

- La consolidación fiscal y el uso eficiente de sus escasos recursos por parte del Estado.
- En lo monetario, una firme política antiinflacionaria, la liberalización del sector financiero y un tipo de cambio realista.

¹⁵³ Ibid., L. Gray Cowan, *Panorama general de la privatización*, p.17.

- La apertura de la economía al comercio internacional y al capital extranjero.
- La liberalización de los precios.
- La reforma de las empresas públicas.
- La adaptación innovadora de las políticas sociales, a fin de mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y acrecentar la eficiencia de las redes de protección social.
- El ‘buen Gobierno’, expresión con la que me refiero a gobiernos responsables, que no solo respeten los derechos humanos sino que también se empeñen en establecer condiciones institucionales adecuadas para la participación de todos los sectores de la sociedad, la descentralización y el libre desempeño de actividades productivas con el respaldo de un Estado redimensionado adecuadamente”¹⁵⁴.

Estrategia del desarrollo integral

En el marco de la estrategia del desarrollo, no solamente se comprende la privatización, sino el porqué de las reformas macroeconómicas, en las que la política de ajuste y la estabilización solo son parte de las condiciones de la privatización. No es extraño, entonces, que, en esta lógica, se entienda que:

“...la reforma social solo puede mejorar efectivamente la condición humana, si se funda en un equilibrio macroeconómico sólido”¹⁵⁵.

“¡Queda mucho por hacer en esta materia! El FMI ha alentado y apoyado a sus países miembros en el logro de estos objetivos, y las autoridades de varios países muestran avances notables. El FMI ha prestado su apoyo no solo mediante su asesoramiento en materia de política económica sino también por medio del suministro de asistencia técnica”¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Michel Camdessus, “Reforma Social y Pobreza”, *Sesión Inaugural del Foro del BID y el PNUD sobre Reforma Social y Pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 10 de febrero de 1993. Tomado del Periódico *El Siglo*

¹⁵⁵ *Ibid.* Washington, 10 de febrero de 1993. Tomado del periódico *El Siglo*, p.5D, jueves 11 de marzo de 1993.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Es claro que los organismos internacionales, tanto financieros como de asesoría, han estado monitoreando las reformas económicas, sociales, y jurídico-políticas, llevadas a cabo en el país. Hoy basta verificar que el orden del día es la privatización.

La privatización está en la agenda del país; por lo tanto, se insiste en la Reforma del Estado. Ahí encaja la “Tribuna Jurídica”, por ejemplo, como parte de un todo, perfectamente coherente. En el documento preparatorio que se presentó en el marco de la conferencia de Reforma Social y Pobreza, se insistió:

“...la evidencia muestra que el éxito de las reformas económicas en curso, las cuales requieren que los agentes económicos actúen en forma libre y descentralizada, va indisolublemente asociado a la presencia de un marco institucional, jurídico y sociopolítico estable. Reforma del Estado, gobernabilidad y reforma social, son procesos que refuerzan recíprocamente para generar las condiciones que hacen posible un consenso social básico que permite operar con eficacia a las fuerzas del mercado, y facilite la creación de una nueva cultura de la inversión, del trabajo y de legitimación de las inversiones privadas”¹⁵⁷.

La estrategia del desarrollo integral propugnada por los organismos financieros internacionales, con el FMI a la cabeza, se materializa con los Gobiernos a través de la firma de los acuerdos *stand by*, los cuales son plataformas de condicionamientos sin alternativas que ponen a los Gobiernos. Como parte de las reformas, también hay que rescatar la imagen de los Gobiernos, los que aparecen planteando la privatización dentro de las estrategias nacionales, tanto como el apoyo político e intelectual al margen de las “ideologías”.

¹⁵⁷ PNUD/BID. Hugo Fernández Faingold (PNUD), Luis Ratinoff (BID) y Edmundo Jarquin (BID). “Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo. Documento preparatorio para la conferencia de Reforma Social y Pobreza”, febrero de 1993. Tomado del periódico *El Siglo*, Variedades, p. 2, 27 de febrero de 1993.

¿Qué es la privatización?

A juicio de Nicolás Ardito Barletta, se entiende por privatizar,

“...subcontratar o vender a grupos privados las funciones o las empresas antes controladas o propiedad del Estado. [...] Además la privatización se ha convertido en un ‘área de crecimiento’ político debido a su forma asumida, en marcado contraste con previos esfuerzos del Estado para ‘desnacionalizar’ las empresas públicas”¹⁵⁸.

Puntualizando la definición, el experto doctor Erwin P. Geiger, economista y consultor de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), que estuvo en el país ofreciendo un ciclo de conferencias sobre privatización, citó ocho maneras de privatizar las empresas. Mencionó el alquiler del negocio y la apertura del mercado a la competencia, rompiendo el monopolio estatal, no descartó la disolución si no pueden ser vendidas o mejoradas, o incluso proporcionar cupones a los ciudadanos, para pasar a constituir empresas, entre las que cabría la CDE. Naturalmente, la primera forma es vender las acciones con una distribución amplia, la cual, por su carácter democrático, quizás llevaría al capitalismo popular. La otra sería vender las acciones a sus propios trabajadores —ya sea de manera individual o creando cooperativas—, venta de empresas a inversionistas nacionales, o la modalidad de venta a extranjeros, que no puede descartarse¹⁵⁹.

Programa de privatización

En la obra *Privatización y Desarrollo*, prologada por Nicolás Ardito Barletta, y definida como un manual por su autor, Steve H. Hanke, al final, y a modo de conclusión, esboza el procedimiento para

¹⁵⁸ Steve H. Hanke, Op. cit. *Prólogo*, p.5

¹⁵⁹ *El Siglo*, “Experto Advierte las limitaciones de privatización”, Santo Domingo, p.7B, 11 de marzo de 1993.

“Manejar un programa exitoso de privatización”, el cual consta de siete puntos. Por su actualidad, lo transcribimos:

- “1. Antes de considerar la elaboración de un plan de privatización, hay que crear un clima económico favorable a la propiedad privada.
2. Comenzar con un programa serio de información pública.
3. Organizar un programa de preparación y formar a expertos en las dimensiones técnicas del proyecto.
4. Especialmente al comienzo, elegir empresas para la privatización que minimicen dificultades y garanticen éxitos.
5. Elegir técnicas y estrategias para aumentar al máximo el apoyo político.
6. Preparar la compañía para la privatización, haciendo inversiones en ella si es necesario.
7. Reprimir la tentación de suspender los privilegios especiales que a menudo existen en empresas públicas”.

Para ilustrar el programa, que no necesita comentario, citamos el punto 5, por considerarlo pertinente en este momento:

“Lo fundamental es movilizar apoyo para la privatización y neutralizar o cooptar los intereses especiales que pueden oponérsele..., esto señala que una parte valiosa en la preparación para la privatización es asegurar que muchas personas se benefician, y que algunos de los beneficiarios sean los oponentes potenciales que han sido convencidos o, para decirlo sin ‘pelos en la lengua’, comprados. Es de igual importancia que los beneficiarios lo sepan con bastante anticipación”¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Ibid., p.212.

Cronología del proceso de privatización

A primera vista, los acontecimientos nacionales guardan correspondencia con el programa de privatización, como se verifica a continuación:

- En 1992, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contrató un estudio sobre privatización a una consultora privada¹⁶¹.
- En diciembre de 1992, la Secretaría de Finanzas anunció que 1993 tendría como punto importante de agenda el desarrollo de un programa de privatización de las empresas estatales¹⁶².
- El 19 de febrero de 1993 se anunció que la Compañía Dominicana de Aviación (CDA), sería la única empresa que se privatizaría por demanda de sectores nacionales y organismos extranjeros, pero que aún no se cuenta con la voluntad política para la implementación en otros niveles¹⁶³.
- El 25 de febrero de 1993, los colonos sugirieron que los ingenios oficiales deben ser arrendados a particulares para hacerlos rentables, para que no pase lo mismo que con los Centrales Catarey y Esperanza, clausurados en la Administración del vicepresidente Carlos Morales Troncoso en el CEA, lo cual evidenció la falta de voluntad política para recuperar el emporio¹⁶⁴.
- El 26 de febrero de 1993, víspera del discurso presidencial, se debatió el problema de la privatización en el programa Worldnet, transmitido en el país por el Servicio Informativo y Cultural de la Embajada de los Estados Unidos, en el cual

¹⁶¹ *El Siglo*, "CDA sería única empresa privatizarian", , p. 1D, 19 de febrero de 1993.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *El Siglo*, Casanovas, "De Ovín Filpo sugieren arrendamiento ingenios a sector privado para hacerlos rentables", p. 5D, 25 de febrero de 1993.

dos expertos James Berg y Roger Leeds, consideraron que la privatización debe hacerse en forma rápida y agresiva para que puedan tener resultados sustanciales. “El apoyo político es necesario para que los programas de privatización sean efectivos” dijo James Berg, presidente interino de la Corporación Internacional de Inversión Privada (OPIC), que tiene sede en Estados Unidos y que financia, apoya, asesora y ejecuta programas de privatización en diversos países, especialmente en América Latina. Por su parte Roger Leeds, socio de la firma de auditores KPMG Peat Marwick, declaró que la privatización forma parte de una trama que se está tejiendo en toda América Latina, especialmente en los países que aplican ajustes a su economía y que promueven el apoyo a la inversión extranjera. Lo importante es que el país se ocupe de garantizar un buen ambiente para la inversión extranjera, añadió James Berg, para aclarar que en República Dominicana existen las condiciones para acceder a recursos, inversiones y seguros de OPIC en materia de privatización ¹⁶⁵.

- El 27 de febrero, el Presidente de la República anunció:
“El Gobierno participa, pues, del criterio de los que abogan por el traspaso al sector privado de los cuantiosos bienes y de las flamantes empresas que el Estado Dominicano heredó, como consecuencia de un acontecimiento histórico que acaeció hace ya más de 30 años”¹⁶⁶.

Esta cronología que, de ninguna manera, recoge todos los acontecimientos, pero es una buena muestra de ellos, solo expresa la coincidencia de la necesidad de sectores nacionales y de los organismos extranjeros por la privatización. En lo concreto, además, significa que el Gobierno ya envió las señales muy claras, respecto de la voluntad política por privatizar, antes incluso de la firma del nuevo

¹⁶⁵ *El Siglo*, Privatización de AL debe ser «rápida y agresiva», p.5D, 26 de febrero de 1993.

¹⁶⁶ Joaquín Balaguer, “Discurso del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional, el 27 de febrero de 1993”, *Listín Diario*, , p.10, 28 de febrero de 1993.

acuerdo stand by a finales de marzo, con lo cual no aparecerá la privatización como el condicionamiento a la firma.

Sin embargo, los criterios para la toma de decisiones parecen diferentes en cuanto a cómo iniciar el proceso de privatización. Por ejemplo, Berg declaró que los programas de privatización que se benefician de financiamiento de OPIC “están impulsados y responden a lineamientos” de esa corporación. Luego aconsejó que:

“... es bueno iniciar los programas de privatización con empresas que hayan sido exitosas, y no con las deficitarias o problemáticas, debido a que las primeras atraen a los inversionistas más rápidamente”¹⁶⁷.

Por el contrario, en relación con este punto, el Presidente de la República dejó claramente establecido:

“Si se resuelve, sin embargo, pasar al sector privado las empresas del Estado, el proceso debe iniciarse como se inició en la Argentina recientemente: con la venta de las empresas deficitarias y no con las de aquellas que, a pesar de una pésima administración y a pesar de la interferencia en ellas de la política, cierran el inventario de cada año con beneficios jugosos”¹⁶⁸.

Caja de Pandora de las empresas estatales

Con esos antecedentes, no es extraño que ante la opinión pública se haya abierto la caja de Pandora, respecto del manejo de las empresas públicas, que solo corrobora con datos el manejo político de las mismas, lo que las convierte en indefendibles desde el punto de vista moral. No parece mera coincidencia la divulgación del déficit de 19 de las 24 empresas de CORDE y la Agenda de Privatización, pues se está preparando el ambiente político hacia el consenso, de acuerdo con lo pautado en el manual.

¹⁶⁷ *El Siglo*, Op. cit. , p.5D, 26 de febrero de 1993.

¹⁶⁸ Joaquín Balaguer, p.10, Op. cit.

La ilustración es el caso de Molinos Dominicanos, que diariamente apareció en la prensa dominicana después del citado discurso del 27 del mes próximo pasado. En este caso, lo que salta a la vista es que Molinos Dominicanos es una empresa de propiedad mixta, en cuyo caso la responsabilidad en el manejo administrativo es compartido tanto por el Estado, como por la empresa privada. Como un caso particular, se recuerda cuáles son las principales características del manejo de la empresa pública:

- Nómina abultada. En el caso de Molinos, se necesitaría 541 trabajadores; sin embargo, tiene en nómina 1,471 empleados;
- Gastos Excesivos:
 - Aumento del pago por salarios a los que “cobran sin trabajar”,
 - Tráfico de servicios médicos,
 - Pago por jornadas extras no trabajadas.
- Existencia de beneficiarios del “tráfico de harina”¹⁶⁹.

Estas características son una ilustración de la forma de administración de las empresas públicas, en las que claramente se establece que hay una connivencia entre el sector público y el privado para este tipo de manejo. Y, a pesar de todo, lo sorprendente es que Molinos Dominicanos reparte beneficios entre accionistas, funcionarios, empleados y obreros; ha auxiliado a la empresa Dominicana de Aviación, y además deja beneficios netos. Luego, cualquier cuestionamiento no es económico, pues no puede exigirse más eficiencia a una empresa que genere recursos y los distribuya, y lo haga de manera legal, pues está amparada en un pacto colectivo en el que participó la Secretaría del Trabajo. A este aspecto probablemente se refiera el Presidente de la República; y repetimos:

¹⁶⁹ *El Siglo*, p.7B, 10 de marzo y p. 2, 12 de marzo de 1993.

“...a pesar de una pésima administración y a pesar de la interferencia en ellas de la política, cierran el inventario de cada año con beneficios jugosos”¹⁷⁰.

como un argumento para no iniciar la privatización con esta clase de empresas.

¿Existe una alternativa?

Lo que realmente hay que tomar en cuenta es que la privatización en cualquiera de sus formas implica un cambio en la estructura del mercado de capitales, en el mercado de bienes y servicios, en el no menos importante mercado laboral, y el cambio en la estructura jurídico-política, que finalmente conducen al cambio de la estructura productiva del país. Estos son los cambios estructurales a los que hace referencia la revolución de la privatización. Esencialmente, la filosofía de la privatización es el funcionamiento de la iniciativa privada y los mercados privados.

Desde luego, la pregunta acerca de la privatización es aún pertinente, 32 años más tarde de la estatización. Sin embargo, a la misma pregunta le corresponde un contexto histórico diferente, tanto nacional como internacional. Los nuevos tiempos han cambiado el carácter de la polémica; y, sin lugar a equivocarnos, al final del siglo XX, le corresponde la universalidad y la profundización del mercado de capitales, del mercado laboral y del mercado de bienes y servicios, lo cual es la expresión de la fortaleza y dominio no compartido de las relaciones capitalistas de alcance mundial, a diferencia de treinta años atrás cuando se jugaba esta hegemonía.

Si la privatización es una necesidad interna o una estrategia internacional, en este momento no es más relevante que entender que la privatización es una realidad del mercado.

¹⁷⁰ Joaquín Balaguer, Op. cit.

Por lo tanto, en estas condiciones es necio de toda necesidad insistir en una alternativa. Pero, aun así nos atrevemos a sugerir que, dentro de la política económica, se contemple la reforma de la empresa pública en la concepción de la reconversión o reestructuración industrial. Para esta propuesta, el propio PNUD podría asesorarlo técnicamente con financiamiento estatal, en ausencia del auxilio de los organismos financieros internacionales, que están convencidos de que la privatización es la panacea para eludir la intromisión de los políticos en las decisiones del desarrollo integral, y entrar al nirvana del libre mercado.

Finalmente, no hay soluciones económicas al margen de la voluntad política, como ejercicio de la correlación de fuerzas sociales que se transforman históricamente.

Bibliografía

1. Revista *¡Ahora!*, “¿Deben pasar a manos privadas las empresas del Estado?”, Ing. Manuel Gómez Pieterz, Santo Domingo, abril 1971.
2. Revista *¡Ahora!*, “¿Deben pasar a manos privadas las empresas del Estado?”, Dr. J. R. Hernández, Santo Domingo, abril 1971.
3. Economía Nacional, Sujetos Populares y Derechos Humanos. Conferencia presentada en el Seminario: Fondo Monetario Internacional y la República Dominicana (1993): Santo Domingo, 17 de marzo de 1993.
4. *El Siglo*, 10 de marzo y 12 de marzo.
5. *El Siglo*, Casanovas, De Ovín Filpo sugieren arrendamiento ingenios a sector privado para hacerlos rentables, 25 de febrero de 1993.
6. *El Siglo*, CDA sería única empresa privatizarían, 19 de febrero de 1993.
7. *El Siglo*, Experto Advierte las limitaciones de privatización, Santo Domingo, 11 de marzo de 1993.

8. *El Siglo*, “Privatización de AL debe ser rápida y agresiva”, 26 de febrero de 1993.
9. *HOY*, José Luis Alemán, ¿Privatización?, Santo Domingo, 2 de abril de 1986.
10. Joaquín Balaguer, Discurso del Presidente de la República, ante la Asamblea Nacional, el 27 de febrero de 1993, *Listín Diario*, 28 de febrero de 1993.
11. L. Gray Cowan, “Panorama general de la privatización”, en: Steve H. Hanke, *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Editorial Trillas, México, 1991.
12. *Listín Diario*, 8 de octubre de 1979.
13. M. Peter Mc Pherson, “¿Qué ofrece la privatización?”, en: Steve H. Hanke, *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Editorial Trillas, México, 1991.
14. Michel Camdessus, Reforma Social y Pobreza, Sesión Inaugural del Foro del BID y el PNUD sobre Reforma Social y Pobreza. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 10 de febrero de 1993. Tomado del periódico *El Siglo*, jueves 11 de marzo de 1993, p.5D.
15. PNUD/BID. Hugo Fernández Faingold (PNUD), Luis Ratinoff (BID) y Edmundo Jarquín (BID). Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo. Documento preparatorio para la conferencia de Reforma Social y Pobreza, febrero de 1993. Tomado del periódico *El Siglo*, Variedades, 27 de febrero de 1993.
16. Steve H. Hanke, *Privatización y Desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Editorial Trillas, México, 1991.

Aranceles y Desarrollo Económico ¹⁷¹

Introducción

Al año de haberse implementado algunas modificaciones, la discusión de los aranceles, sirve de referencia para el debate de la apertura del mercado y su influencia sobre la producción nacional. En este sentido, es válida la preocupación de los empresarios frente a la reforma arancelaria y la integración, especialmente al mercado de Estados Unidos.

En consonancia con esta inquietud, se debate y reflexiona acerca de los problemas que afectan a la sociedad y requieren respuestas pragmáticas y académicas.

¹⁷¹ Artículo publicado en la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, N.º 5, Julio-diciembre de 1991, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Editora universitaria, UASD, Santo Domingo, República Dominicana.

Contexto histórico

La República Dominicana participa como país subdesarrollado en el mercado mundial. Su historia económica está asociada al mercado de Estados Unidos, que es su mercado natural, no solamente por su ubicación dentro del cinturón estratégico del Caribe, sino por vínculos económicos derivados de la exportación de productos primarios e importación de bienes de consumo, capital y tecnología. De hecho, la integración de la economía dominicana al mercado de Estado Unidos es una constante histórica, desde finales del siglo XIX.

La integración en la presente coyuntura no radica en la profundización del círculo del comercio histórico o búsqueda de nuevos mercados, sino en la implementación de un mecanismo para conseguir mayor apertura de este mercado, que siempre ha estado abierto, frente a un mercado estrechamente controlado.

La República Dominicana ha asistido al mercado, como cualquier otro país, exportando las mercancías para las cuales ha tenido mayores ventajas competitivas. La producción de azúcar así lo demuestra y es reconocido por el propio Gobierno de los Estados Unidos, expresado así por su embajador en el país:

"...mi Gobierno reconoce que hay productores dominicanos de azúcar entre los más eficientes del mundo" (Taylor, 1990)¹⁷².

Sin embargo, a este producto para el cual se ha aplicado un paquete cultural y tecnológico apropiado para competir, el Gobierno de EE.UU. le ha asignado cuotas y precios preferenciales para la producción de sus azúcares y endulcolorantes, frente a lo cual el mismo Embajador reconoce el efecto de esta práctica que distorsiona el comercio:

¹⁷² Paul D. Taylor, Embajador de los Estados Unidos, "La iniciativa para las Américas del Presidente Bush", *Discurso ante la Cámara Americana de Comercio*, Santo Domingo, p.3, 19 de septiembre de 1990.

"...favorecemos que se ponga fin a las prácticas comerciales que distorsionan el respaldo interno y los subsidios de exportación para productos agrícolas, como el azúcar"(Taylor, 1990)¹⁷³.

Sin embargo, lo mismo ocurre con las confecciones y textiles producidos en zonas francas, las cuales están sometidas a cuotas en el mercado norteamericano para proteger su industria.

De esta suerte, las cuotas y los precios preferenciales son los mecanismos que el Gobierno de los EE.UU. ha concebido para estimular la producción agrícola e industrial de su país. En esta lógica de mercado protegido, se ha integrado la economía de la República Dominicana.

A su vez, el país es productor de alimentos para los que existe una cultura agrícola; a pesar de que muchos de ellos se importan, fundamentalmente desde los Estados Unidos, como arroz, grasas comestibles y productos lácteos, y otros para los cuales no existen condiciones apropiadas, como es el caso del trigo. Esta diferenciación es pertinente, considerando las condiciones naturales. Sin embargo, lo relevante en el comercio con los Estados Unidos es el resultado de su política económica, que concede préstamos blandos de Gobierno a Gobierno.

Esta modalidad de financiamiento se ha implementado bajo un programa creado para colocar los excedentes agropecuarios como un estímulo a su producción que, de esta suerte, es subsidiada. Los subsidios a la producción agropecuaria y el financiamiento en condiciones especiales, son mecanismos de estímulo a la producción de su país. En ese mercado, la República Dominicana ha entrado a depender del financiamiento y la importación de productos alimenticios, a través de la PL-480¹⁷⁴.

En resumen: los aranceles, precios preferenciales, controles de calidad, cuotas, subsidios y créditos, entre otros, han sido los

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ PL-480: *Public Law N.º 480* del Gobierno de los Estados Unidos.

mecanismos mediante los cuales se ha controlado, tanto la importación como la exportación. Con estos mecanismos reguladores funciona la economía de libre mercado de los Estados Unidos, con el objetivo claro y definido de estímulo a su producción nacional. De esta suerte, el mercado no es ni tan libre, ni tan abierto, sino regulado y controlado, mediante una política clara y coherente de desarrollo económico y de protección al productor y al consumidor. Esta práctica contradice las recomendaciones hechas nuestro país, como se señaló arriba.

Integración al Nuevo Orden Económico Mundial

El Nuevo Orden Económico Mundial se redefine de acuerdo con los requerimientos de los países desarrollados, donde lo nuevo es la incorporación de los millones de consumidores de la Europa del Este, que se abren al mercado mundial.

El mercado de los Estados Unidos, pese al funcionamiento de todos los mecanismos de política económica a su favor, en los últimos años ha exhibido una balanza comercial deficitaria frente a Japón y los países europeos. Este desbalance comercial demuestra que en el mercado mundial no es fácil competir; tanto los EE.UU. como los países desarrollados subsidian, protegen y estimulan su respectiva producción agrícola e industrial. Este es el mercado mundial con el que la República Dominicana compite, con indiscutible alta integración al mercado de los Estados Unidos. La estrategia del desarrollo económico de los países desarrollados ha radicado en el estímulo a su producción interna y prioritariamente a la producción de alimentos. Una vez que han logrado crear un aparato productivo eficiente, la tarea ha sido mantener y conquistar nuevos mercados; y, en esta lógica de desarrollo se explica la integración de la Comunidad Europea y EE.UU. hacia el mercado de Europa del Este.

Marco internacional para la reforma arancelaria

Libre comercio e Iniciativa Bush

La reforma arancelaria apunala los requerimientos del libre comercio dentro del modelo integracionista elaborado por el Gobierno de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe, antes que satisfacer requerimientos nacionales, cuyos objetivos el Embajador norteamericano expresa así:

“Con el interés de fomentar un compañerismo de bases sólidas para la década del noventa entre las naciones americanas, el Presidente Bush propuso un acercamiento basado en tres vertientes:

- Expandir el intercambio comercial;
- Aumentar las inversiones;
- Y, además, aliviar el peso de la deuda” (Taylor, 1990)¹⁷⁵.

La reforma arancelaria está condicionada al pago de la deuda externa que, en el fondo, es el objetivo para cuya garantía el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos han elaborado mecanismos. En el caso de República Dominicana, la deuda bilateral asciende a 783 millones de dólares con el Gobierno norteamericano, una de las más altas, como lo puntualiza el Embajador:

“Algunos de los países con las deudas oficiales más pesadas, se cuentan entre las economías más pequeñas de América, como por ejemplo Honduras, El Salvador, Jamaica y ustedes, la República Dominicana. Aunque aproximadamente las dos terceras partes de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe son adeudadas a los bancos comerciales, en el caso de la República Dominicana, la parte de los bancos solo alcanza un veintidós por ciento. Por lo tanto, el setenta y seis por ciento de la deuda externa es oficial, y cerca del veintidós por ciento del total es adeudada al Gobierno de los Estados Unidos” (Taylor, 1990)¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Ibid., p.2.

¹⁷⁶ Ibid., p.6.

Esta es la dirección estratégica de la *Iniciativa Bush para las Américas*, que contempla la condonación hasta en un cincuenta por ciento o más de la deuda concesional. La otra se pagará en moneda nacional; y una tercera se destinará a financiar proyectos para la conservación del medio ambiente. Para obtener esa gracia, se condicionó la firma de un acuerdo *stand by* con el FMI, el cual se cumplió desde julio del presente año, condición que, a su vez tenía estancado el otorgamiento de los préstamos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este condicionamiento, por ejemplo, ha representado para la economía, el retraso de proyectos hidráulicos, hidroeléctricos y energéticos que abarcan desde la generación de electricidad hasta la administración de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). Todos estos créditos están dirigidos a mejorar el clima de inversiones. Una vez cumplidos esos pasos, el país se pone en condiciones de poder recibir desembolsos para continuar con los programas de incentivo y estímulo a la inversión doméstica y extranjera. Parte de esos incentivos constituye la Reforma Arancelaria.

Así, la reforma arancelaria es un requisito para la apertura, cuyo impulso es la Iniciativa Bush para las Américas, antes que responder a un proyecto nacional, claramente expresado por el citado Embajador:

“Debo subrayar que la propuesta del Presidente Bush exige reformas en el país beneficiario antes de que se puedan reducir las barreras comerciales, aumentar los recursos de inversión o condonar o convertir la deuda. La iniciativa de comercio busca reducir los aranceles; la iniciativa de inversión persigue el mejoramiento de los incentivos y la reducción de los impedimentos; la iniciativa de la deuda demanda un programa de reforma económica negociado con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”. (Taylor, 1990)¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Ibid., p.8. (Las negritas son nuestras, AB).

Marco nacional para la reforma arancelaria

En la República Dominicana, el sector productivo nacional ha seguido el patrón de crecimiento de los países desarrollados en cuanto a protección se refiere. A diferencia de estos, en el esquema de sustitución de importaciones, no se concibió el desarrollo industrial para competir en el mercado internacional, fundamentalmente por su dependencia de insumos, materias primas, maquinarias, energía y, sobre todo, procesos tecnológicos. Esto ha convertido en vulnerable al proceso productivo nacional frente al exterior, como lo describe Antonio Isa Conde en su ponencia: "La Industrialización en el Caribe a la luz de la iniciativa Bush".

"Sólo a partir de 1970, comienza a surgir lo que podría llamarse un proceso más amplio de industrialización; pero, desde su nacimiento, el mismo comenzó a adolecer de grandes fallas que, aun incorporando un proceso de sustitución de importaciones, mantuvo su vulnerabilidad por la alta dependencia de los insumos importados, de la tecnología, así como por la simplicidad de sus procesos y por la concentración en áreas destinadas a la producción de bienes de consumo y perecederos, dejando a un lado casi en forma absoluta la producción de bienes duraderos e intermedios" (Isa Conde 1991)¹⁷⁸.

El aspecto positivo del proceso de sustitución de importaciones se tornó en negativo en la última década, por la forma en que se implementó la política proteccionista, la misma que se basó en cuotas y prohibiciones de exportación, en subvaluaciones que implementaron los propios importadores, en la fijación arbitraria de aranceles por vía administrativa por parte de quienes en su turno ejercen autoridad, favoreciendo a ciertos importadores e industriales. En resumen, el fracaso de la política proteccionista se debe más a la ausencia de institucionalidad que a la implementación efectiva de

¹⁷⁸ Antonio Isa Conde, Presidente de la Asociación de los Industriales de Herrera, "La industrialización en el Caribe a la luz de la Iniciativa Bush", presentada en el Seminario Internacional sobre "La iniciativa para las Américas: su impacto económico y político en el Caribe", Santo Domingo, p.3., 28 de junio de 1991.

aranceles, como lo describe el hoy ex presidente de la Asociación de Industriales de Herrera, Antonio Isa Conde:

“Esta política de subvaluación, que se hizo generalizada fue lo que permitió casualmente disminuir esas tasas de protección en términos reales [...] Había grandes deformaciones incluso, al interno del propio sector industrial, ya que por las características de las leyes de incentivos a la actividad, las reglas estaban sujetas a los caprichos de aquellos que tenían en su poder aplicarlas y, por ende, se produjeron grandes distorsiones, se otorgaban privilegios, al punto de que muchas veces, una materia prima pagaba tasas distintas, según el sector, e incluso, empresas de un mismo sector tenían niveles de exoneración o de incentivos diferentes para los mismos insumos” (Isa Conde, 1991)¹⁷⁹.

Pese a estas limitaciones, el sector manufacturero durante los últimos veinte años ha aportado al PIB un 18.5% en 1970, y un 16% en 1990. La industria que sobrevivió a 1990 en medio de la crisis energética, devaluación e inflación, demuestra que puede competir en el mercado interno, especialmente, si se compara con el sector agropecuario cuya participación en el PIB disminuyó de un 23% en 1970 a un 15% en 1990, y no es menor precisamente por el aporte de la producción pecuaria en los últimos cuatro años.

Por más de veinte años, la producción industrial ha generado ingreso y empleo y también demanda en el mercado, que consume productos nacionales e importados. Además, alrededor de los centros de producción industrial, como efecto multiplicador surgen actividades económicas informales de producción y de servicios que generan ocupación e ingreso y, por ende, ensanchan la demanda.

Reforma arancelaria

En la discusión de la reforma arancelaria, hay evidentemente un aspecto formal y otro sustantivo. En el primero, está la modernización, la racionalidad y la institucionalidad. En el segundo, la reforma

¹⁷⁹ Ibid. p.5.

arancelaria plantea aspectos controversiales, contenidos en las modificaciones arancelarias.

Aspectos formales:

Modernización

La reforma arancelaria concebida como un proceso de cómputos del sistema de información basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, uniforme para todos los países, facilita no solo el cálculo rápido, sino que agiliza las actividades del comercio internacional, que requiere de personal calificado y mejor remunerado. La adopción del mismo lo anunció la Secretaría de Finanzas el 9 de octubre de 1991:

“La nueva estructura arancelaria dominicana basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, ha sido concebida con el propósito de facilitar las actividades del comercio internacional, así como el registro, la comparación y el análisis estadístico nacional e internacional, relacionado con los gastos ocasionados por las transacciones comerciales de importación, exportación y producción, mediante la adopción de una clasificación uniforme que facilite el comercio. Con su adopción, nuestro país se pone a la altura de los países más avanzados en materia de nomenclatura arancelaria” (Marte de Barrios, 1991)¹⁸⁰.

En materia de modernización es lo que el país puede aspirar, pues en función de la economía de tiempo, esto se traduce en disminución de gastos y convierte el proceso aduanero y recaudador en eficiente, cuyo efecto multiplicador se reflejará tanto en la eficiencia recaudadora como productiva y aumentará la competitividad en el mercado. Asimismo, la modernización permitirá una oportuna comparación internacional con la obtención a tiempo de los indicadores del comercio internacional, herramienta eficaz de análisis para la rápida toma de decisiones.

¹⁸⁰ Licelott Marte de Barrios, Secretaria de Finanzas, “Reforma del Aparato Fiscal del Estado”, ante la Cámara Americana de Comercio, Santo Domingo 9 de octubre de 1991, publicado en el Listín Diario, segunda parte, p.4., 11 de octubre 1991.

Racionalidad

En la actualidad, los aranceles constituyen un sistema confuso, complejo y disperso de leyes y decretos. La meta es simplificar el sistema, tal como lo expresara la Secretaría de Finanzas:

“Naturalmente los componentes esenciales del proyecto de Reforma Arancelaria pretenden consolidar la multiplicidad de instrumentos legales del viejo sistema aduanero en una sola ley con una sola tasa ad valorem para cada producto; provocando esto una mayor transparencia en la aplicación de los impuestos” (Marte de Barrios, 1991)¹⁸¹.

El inicio de la modificación tuvo lugar en septiembre de 1990, que estableció un nuevo régimen arancelario mediante el Decreto 339-90, continuó en 1991 con la eliminación gradual del desmonte, que de un 30% en 1990 bajó a un 20% en 1991 y será reducido a un 10% en 1992. Dentro del proceso de modificaciones, en octubre de 1991, mediante el Decreto 366-91, se modificaron los niveles arancelarios de 592 partidas que se establecieron en el nuevo sistema arancelario, como lo resume la Fundación Economía y Desarrollo:

“Las 592 modificaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 406 consistieron en la reducción de los aranceles establecidos para insumos y bienes intermedios demandados por la agropecuaria y la industria, y uno que otro bien de consumo final; 125 en la exoneración total y transitoria de los aranceles para medicamentos e insumos requeridos para la fabricación interna de los mismos, así como para el bacalao, el arenque, el trigo duro, las sardinas y el papel en prensa o bovina utilizado para la impresión de periódicos, revista y libros; y 62 en la elevación de aranceles para una serie de bienes industrializados intermedios y finales” (Andrés Dahuaje hijo y Riley, 1991)¹⁸².

La reforma conduce hacia la elaboración de siete tarifas básicas que oscilan entre un 5% y un 15% del valor CIF, más un 6% del ITBIS

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Andrés Dahuaje hijo y Elizabeth Riley, “El sube y baja arancelario”, *Sábado Económico*, Fundación Economía y Desarrollo, Inc., *Listín Diario*, Santo Domingo, p.8D, 12 de octubre de 1991.

y un 1.5% de la comisión de cambio. Estas modificaciones de cumplirse, en tres años, convertirán el actual régimen abigarrado, en un sistema racional, que finalmente conducirá hacia la eficiencia, tanto de la oficina recaudadora del Estado, como de las empresas productoras e importadoras.

Estos aspectos de la Reforma Arancelaria, que implican modernización y eficiencia, sin lugar a duda, representan un avance hacia la institucionalidad.

Aspectos sustantivos

La clave de la Reforma Arancelaria está expresada en la eliminación de exoneraciones por Leyes y Decretos, y de las restricciones de importación, en la modificación de la valoración de las importaciones y en tasa del arancel en proceso de reforma. Este conjunto de modificaciones expresa la política y, por lo tanto, la estrategia de desarrollo del país, lo cual afecta a empresarios y trabajadores.

La vigencia de estas modificaciones significa la eliminación de la protección hacia ciertas actividades económicas, especialmente del sector industrial nacido bajo el amparo y protección de la Ley 299 que en el marco de sustitución de importaciones exoneró de las correspondientes tarifas arancelarias a la nascente industria de los sesenta. A partir del nuevo arancel, el sector industrial tiene el desafío de crecer bajo nuevas condiciones competitivas, lo cual tampoco sería controversial si no estuviera acompañado de la eliminación simultánea de las restricciones de importación, cuya aplicación significa el desplazamiento de la industria nacional, que surgió y creció para un mercado local en condiciones no competitivas frente al mercado internacional fuertemente competitivo.

Política arancelaria

Los aranceles influyen sobre los precios de mercado de todo tipo de bienes y servicios; en consecuencia, constituyen un factor de asignación de recursos en la economía. Por esta razón, es de esperar el desplazamiento de capitales y de mano de obra de la industria nacional hacia la zona franca, donde la reforma arancelaria no afecta. Y, además, es de esperarse el desplazamiento de capitales hacia la importación, dentro de la lógica de la apertura del mercado. Por su parte, la exportación en general, y en particular de los productos tradicionales, está decreciendo por falta de políticas y mecanismos que la impulsen. En consecuencia, el país necesita una política coherente con la apertura, referida a la promoción de exportaciones.

De lo contrario, es de esperar un país convertido en una gran zona franca y turismo, como actividades generadoras de divisas, que serán el sustituto de las importaciones, junto a un débil sector industrial y agrícola.

Estrategia de desarrollo

Al iniciar la última década del siglo veinte con recesión económica, crisis energética y reestructuración de mercados internacionales, la República Dominicana debe replantear no solo su apertura, sino su propia estrategia de desarrollo, a partir de la realidad nacional y del contexto internacional y no sujetarse solo a cumplir exigencias internacionales.

Limitar la discusión de la estrategia de desarrollo a un mecanismo válido de política económica, como los aranceles, restringe el cuestionamiento a la forma de aplicarse, a la gradualidad del procedimiento, a la parcial conveniencia del instrumento. En fin, reduce la discusión económica a un problema de implementación técnica, haciendo abstracción de lo esencial, referido a las condiciones sociales en que se debate la economía de país, que no se limita a las

condiciones del mercado por fuerte y desarrollado que sea; y afecta, sobre todo, a la vida de la gente, como lo enfatiza el Representante de las Naciones Unidas en el país.

“Es inexacto pretender que solo las fuerzas del mercado son suficientes para equilibrar la asignación de recursos para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Los países industrializados del norte invierten entre un 15% y un 20%, o más, de su PIB en el desarrollo social, contra un 3% y un 4% que invierten los del Sur. En consecuencia, se necesita un balance más esmerado en los roles de los sectores público y privado para nivelar las disparidades sociales” (Miguel, 1991)¹⁸³.

Los aranceles en el contexto de la discusión de la apertura y el mercado son los árboles que impiden ver el bosque, si antes no se plantea la necesidad de una estrategia de desarrollo, con objetivos claros y precisos de lo que se quiere. Entre otros aspectos, debe definirse el rol del sector manufacturero del país que se considere prioritario, como es el caso, por ejemplo de la producción de alimentos de la dieta básica del pueblo dominicano y la producción agrícola como materia prima para la industria y la agroindustria. Además, debe plantearse claramente qué se espera del turismo y de la zona franca en el país; y, sobre todo, debe definirse como prioritario el desarrollo humano. Una vez definida la estrategia, debe trazarse la política para seguir. Finalmente, determinar cuáles deben ser los mecanismos para alcanzar esos objetivos, que no pueden reducirse a la simple manipulación porcentual de aranceles, decididos al margen de una estrategia y una política coherente.

Lo contrario es convertir un mecanismo de política en la política, y confundir una oficina de recaudación, por moderna y racional que sea, con la actividad generadora de producción, ingresos, empleos y divisas.

¹⁸³ César Miguel, Representante residente del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “La República Dominicana, el entorno mundial y la transformación productiva con equidad y desarrollo humano”, ante la Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., Listín Diario, Santo Domingo, p.7, 15 de febrero de 1991.

Hay necesidad de profundas reformas que van más allá del arancel, de tasas, impuestos, bonos, donaciones, o subsidios. El país necesita institucionalizarse, para poder entrar en un mercado competitivo, ya sea el de EE.UU. o el Caribe, Europa o América Latina, y la reforma arancelaria *per se*. Sin embargo, la manera en que se ha iniciado el proceso, no garantiza más que la destrucción del aparato productivo, que no tiene capacidad para competir en un mercado en el que no puede negociar.

Controversia alrededor de los aranceles

Efecto social

Junto a la corriente del nuevo orden económico mundial y la Iniciativa Bush, se han sumado los esfuerzos crediticios del Banco Mundial (BID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la elaboración y justificación teórica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que, en conjunto, conforman la estrategia exógena; y, en lo nacional, coinciden con los intereses económicos de los importadores.

Al finalizar el siglo XX, el proceso de apertura e integración así diseñado es incontenible, en medio de lo cual los sectores productivos del país están desarrollando su propia capacidad negociadora para obtener recursos hacia la reconversión industrial e intentar competir en el mercado internacional, o reactivarse como importadores en la lógica de la apertura. Por otro lado, los 7.3 millones de dominicanos no cuentan más que como consumidores pasivos de lo que ofrece el mercado, independientemente de si es nacional o importado, en medio de un proceso de reasignación de recursos económicos y humanos.

La sociedad dominicana en su conjunto está involucrada en un proceso en el que no es posible avizorar un futuro halagüeño para más de un 60% de los 7.3 millones de “consumidores” que viven en

condiciones de pobreza crítica. Los pobres no tienen posibilidades de generar la más mínima capacidad negociadora y “reconvertirse” en una fuerza que participe en las decisiones de un conflicto del que secularmente han sido excluidos. En la actualidad, están dadas las condiciones solo para el crecimiento del porcentaje de los pobres, porque no han sido tomados en cuenta en la estrategia de desarrollo; sin embargo, aún el país tiene la oportunidad de revertir este proceso. Al respecto, el Representante de Naciones Unidas opina lo siguiente:

“Es conceptualmente errado tratar la pobreza como un efecto residual del crecimiento económico. Son las estrategias del crecimiento mismas las que deben ser modificadas, invirtiendo en el capital humano, especialmente en educación y capacitación profesional, e integrado a la gente en el cauce principal del desarrollo” (Miguel, 1991)¹⁸⁴.

En la lógica del comercio donde los consumidores no participan, o hay negocio para los compradores y vendedores, o no hay intercambio. Confundir el negocio de un grupo con los intereses del desarrollo económico de un país, y vender sus ideas, no solamente es ilógico, por aquello de identificar la parte con el todo, sino que es un eufemismo por seductor que parezca, por aquello de asociar la libertad exclusivamente al interés del mercado. A su vez, esta concepción también atenta contra los intereses de los grupos que, en la hora actual, dirigen la producción agropecuaria e industrial nacional, tirados por la borda en aras de la modernización y la apertura.

La apertura sin un plan de desarrollo integral que implique desarrollo humano, institucionalidad y capacidad de negociación es una reforma parcial; y, por internacional que sea la sugerencia, no pasa de ser un porcentaje por otro, en aras de un grupo por otro, al margen de los 7.3 millones de consumidores.

¹⁸⁴ Ibid.

Bibliografía

1. Andrés Dauhajre hijo y Elizabeth Riley, “El sube y baja arancelario”, Sábado Económico, Fundación Economía y Desarrollo, Inc., *Listín Diario*, Santo Domingo, 12 de octubre de 1991.
2. Antonio Isa Conde, Presidente de la Asociación de los Industriales de Herrera, “La Industrialización en el Caribe a la luz de la Iniciativa Bush”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre “La iniciativa para las Américas: su impacto económico y político en el Caribe”, Santo Domingo, 28 de junio de 1991.
3. César Miguel, Representante residente del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “La República Dominicana, el entorno mundial y la transformación productiva con equidad y desarrollo humano”, conferencia ante la Asociación Dominicana de Exportadores, Inc., *Listín Diario*, Santo Domingo, 15 de febrero de 1991.
4. Licelott Marte de Barrios, Secretaria de Finanzas, “Reforma del Aparato Fiscal del Estado”, Discurso ante la Cámara Americana de Comercio, Santo Domingo, 9 de octubre de 1991, publicado en el *Listín Diario*, segunda parte, 11 de octubre.
5. Paul D. Taylor, Embajador de los Estados Unidos, “La iniciativa para las Américas del Presidente Bush”, Discurso ante la Cámara Americana de Comercio, Santo Domingo, R. D., 19 de septiembre de 1990.

Cuarta Parte

Globalización y Desarrollo

Puntos de Reflexión Acerca de la Globalización¹⁸⁵

La coincidencia, casi providencial, ha querido que la reflexión y las preguntas sobre la globalización que nos hacemos en la cotidianidad sean respondidas por los acontecimientos registrados en la prensa de hoy y de ayer, que no hacen otra cosa que recoger o describir la realidad. El editorial del *Listín Diario*¹⁸⁶ justamente decía: “La mentada globalización no es más que el tránsito de lo local hacia lo universal, en áreas tan variadas como la economía, la cultura y la tecnología”.

Esta percepción general de la globalización, a propósito de nuestra reflexión, es un punto de partida. Primero, porque, tratándose de un tránsito tan definido y definitivo, nos da una esperanza a los locales de ser, en algún momento, universales en áreas tan precisas como la economía, la cultura y la tecnología. Sin embargo, nos quedan algunas dudas respecto a si se escapa, el medio ambiente, por ejemplo; o, por el contrario, si está de alguna manera contemplado

¹⁸⁵ Conferencia a estudiantes del Departamento de Economía de Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), 9 de mayo de 1997.

¹⁸⁶ *Listín Diario*, 8 de mayo de 1997, página editorial.

en una de esas áreas, o es universal en sí mismo. Lo que queremos enfatizar es que cada quien interpreta como puede la *mentada globalización*, al decir del editorialista.

De todas maneras, en el enunciado en el que se apela a nociones filosóficas como lo local y lo universal, nos quedamos sin respuesta a la interrogante concreta acerca de la globalización. En la búsqueda de explicaciones, preferimos tomar la noción de la globalización a partir de lo que Carole J. L. Collins dice en una traducción libre:

“La globalización en sus diversas formas: social, política, tecnológica, cultural, educacional, medioambiental y, especialmente, la globalización económica, no es un nuevo tópico, pero sus efectos son a menudo más sutiles de lo que nosotros podamos darnos cuenta”.

Empíricamente hablando, vista la globalización como un tránsito en lo económico de lo local a lo universal, quizás solo pueda entenderse como una noción que implica la apertura de mercados de bienes, servicios y capital en medio de una competencia no previsible anteriormente. El desarrollo incluso del mercado virtual se debe, precisamente, al rol desempeñando por la tecnología y los medios de comunicación, de cielos abiertos y del espacio sinfín del Internet.

La realidad es que los países que tratan de desarrollarse están atravesando un proceso económico, político, social, medioambiental y cultural, conducido hacia el único modelo exhibido por los países capitalistas desarrollados, cuyo paradigma es el patrón de consumo que subyuga a la humanidad por el confort que se proyecta como un efecto-demostración. Naturalmente, para alcanzarlo hay que desarrollar el mercado como la única vía de conseguir ese nivel de consumo, al que se asocia la calidad de vida al que todo hombre y mujer del siglo XXI deben aspirar.

Así, el paradigma ha elaborado un único sistema de ideas, valores, sentimientos y actitudes, que dan lugar a la gran ideología dominante que, en síntesis, explica que la sociedad humana, en esencia, es una gran sociedad de consumo a la que le corresponde alcanzar los estándares propios de las sociedades más desarrolladas.

Sin embargo, el consumo no está separado de la producción de bienes y servicios; es decir: para que se consuma hay que producir primero. Históricamente, los pueblos o las diferentes sociedades satisfacían las necesidades a partir de la producción que eran capaces de lograr.

Actualmente, el desarrollo de la productividad de los países desarrollados, cuya rentabilidad se basa en los subsidios, ha hecho posible que, por ejemplo, menos de un 4% de la población económicamente activa de EE.UU. y de Europa sean capaces de producir la mayor cantidad de productos agropecuarios que demanda el mundo, tales como los cereales, los productos lácteos o las grasas comestibles. Al resto de países les corresponde producir solo lo que por condiciones naturales los países desarrollados no pueden producir, o porque pueden competir con base en los bajos salarios pagados a los trabajadores.

Al parecer, aquí hay un conflicto: los países menos desarrollados solo están en capacidad de producir, la tradicional producción agrícola tropical: banano, café, cacao, tabaco, azúcar, que es la característica común de los pequeños y pobres países. Por supuesto, en condiciones de globalización y apertura están obligados a competir, al margen de subsidios y mercados protegidos, frente a la producción agropecuaria subsidiada de los países más desarrollados. En consecuencia, la producción se realiza en un mercado en condiciones no recíprocas y desventajosas.

Por ejemplo, el caso del banano es el más típico en estos días, primero porque hay un mercado mundial que está dominado por la producción del banano ecuatoriano y centroamericano, que venden tanto a algunos países europeos —por ejemplo, Alemania, Suiza y Rusia—, así como a Estados Unidos. Los países productores exigen que se cumplan las reglas de la Organización Mundial del Comercio, esto es, que se respete el “libre mercado”, la apertura y la globalización para competir con calidad y mejores precios.

Pero, por otro lado, hay un bloque de países de África y el Caribe —Dominica, Santa Lucía, Granada y la República Dominicana—, que tienen cuotas preferenciales en la Unión Europea como parte del Convenio de Cooperación de Lomé IV. El conflicto consiste en que mientras al Ecuador y Centroamérica les conviene la eliminación de cuotas y el mercado preferencial, no ocurre lo mismo con los países beneficiarios del Convenio de la Cooperación Europea, porque no podrían competir en precios con Ecuador, principal país productor de banano en el mundo. Si hay libre mercado y apertura, quedarían fuera de la competencia varios países de África y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que, al momento, no disponen de otra alternativa de producción. Este es el problema de Santa Lucía, por ejemplo, con sus 603 Km.² En este caso es relevante el tamaño del país, que no posee condiciones para producir otra cosa que no sea banano.

Dominica, como Santa Lucía, tienen su mercado asegurado en Inglaterra; los países africanos lo tienen en Francia; y la República Dominicana lo tiene en otros países europeos, pero para que esto sea posible debe seguir el mercado preferencial, no recíproco. A pesar de esta realidad económica, Alemania —que es miembro de la Unión Europea—, no está de acuerdo con este mercado preferencial y, obviamente, compra banano más barato a Ecuador. Como vemos en este actual problema, el mercado libre, no es ni tan libre, ni tan competitivo en la práctica. Si se obliga a todos los países a cumplir las reglas establecidas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), hay que pensar qué va a pasar sobre todo a los más pequeños y a los más pobres, que no tienen alternativas de producción.

Si los países no tienen alternativa de producción, entonces tampoco pueden ser el mercado de consumidores que implica el mercado mundial. Cuando los estrategas diseñan las políticas económicas, es fácil en el marco teórico; y recomiendan que estas islas se concentren en otro tipo de actividad, como, por ejemplo, el turismo. Sin embargo ello implica largos años de creación de condiciones en esta

área del Caribe tan competitiva en dicho sector, con profundas implicaciones sociales. Parece que las nuevas reglas de la organización del comercio a escala mundial son las que van a decidir el futuro de los habitantes de los diferentes países.

Por otro lado, en el marco de las negociaciones del ALCA, el presidente dominicano, el doctor Leonel Fernández, fue escogido para que expusiera los problemas del comercio de la región frente a Estados Unidos. En esta oportunidad, reafirmó que los países creen firmemente que disponen de las herramientas adecuadas para combatir con eficacia los problemas de la pobreza, que se comparte el criterio de que el libre comercio, la transferencia de tecnología y la inversión privada constituyen la parte medular de esas herramientas. Sin embargo, señaló también que, por ejemplo, en la República Dominicana un 20% del presupuesto se destina al pago de la deuda externa y que, administrando responsablemente la deuda, el servicio de la misma implica sacrificios más allá de los socialmente aceptables. Añadió que son necesarias nuevas modalidades de negociación de deuda externa, que facilitarían la integración hemisférica, a fin de combatir la pobreza y frenar el flujo ilegal de emigrantes.

Por lo regular, las declaraciones son pertinentes, pero, en el caso de las negociaciones del ALCA, se produjo la Declaración de San José ¹⁸⁷ respecto de la promoción de la prosperidad por medio de la integración económica, el libre comercio y la inversión, pero en ningún momento se especifica CÓMO se va llevar a cabo el proceso, al margen de las declaraciones, las reuniones de los ministros y los cancilleres.

Considerando estos puntos de vista, los países de la región reafirmaron conjuntamente la voluntad de llegar a acuerdos de libre comercio con EE.UU. basados en la *reciprocidad*. Además, se solicitó como importante, en lo INMEDIATO, la aprobación por el Congreso

¹⁸⁷ Cuarta Reunión Ministerial del ALCA.

estadounidense de la Ley de Reforzamiento a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

La integración, tal como se está llevando a cabo, es parte del proceso de la globalización y quizás, más que un tránsito de lo local a lo universal en materia de comercio, inversión y tecnología, sea la conciencia de los hombres y mujeres de fin de siglo la que se está transformando. Efectivamente, el momento que nos ha tocado vivir nos mantiene alertas a todas las transformaciones que están ocurriendo aceleradamente en nuestra época.

En este sentido, se observa con gran preocupación que la humanidad, en su mayoría empobrecida —lo cual ya dejó de ser un problema local para convertirse en global—, no encuentra respuesta a la necesidad de empleo y mejores condiciones de vida, frente a todas las posibilidades de desarrollo de la tecnología, los avances de la biotecnología y la genética, y el progreso de la ciencias tanto naturales como sociales.

Aparte del reconocimiento de todas las formas posibles de comercio, los pueblos anhelan cooperación que implica solidaridad, la cual no es de esperarse necesariamente de los Gobiernos, sino de las organizaciones sociales locales y globales. Hoy, el propio desarrollo de la tecnología nos permite la posibilidad de comunicarnos y encontrar maneras, formas, mecanismos, para evitar el efecto del *boomerang* para la parte de la humanidad que no solo busca competencia comercial sino bienestar con base en su trabajo.

Globalización y Seguridad Alimentaria*

Introducción

Debo comenzar agradeciendo a los organizadores de este evento, por la oportunidad que me han brindado de esbozar aquí algunas reflexiones acerca de la seguridad alimentaria, guiadas por su propio interés de enmarcarlo en el contexto de la globalización. Sin lugar a dudas, es un tema actual, que trasciende los marcos estrictamente económicos, para lindar con lo social y lo político.

No está de más aclarar, desde el inicio, que no soy una especialista en la materia, con lo cual quiero significar el reto de abordar un asunto tan sensible y de múltiples implicaciones, de manera simple y quizás un poco provocativa y sugerente.

De esta suerte, una vez confesadas las limitaciones, sin academicismos ni precisiones cuantitativas, paso a plantear lo que, de manera

(*) Conferencia a estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), junio 1997

coincidente, nos preocupa, desde una óptica particular de ver el mundo, y que puede resultar controversial.

La exposición se inicia abordando la globalización como un proceso del ser humano en la lucha por sus alimentos, lo cual, a fin del siglo XX adopta una forma universal dado el desarrollo del mercado.

El análisis marca la diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados en la lucha por los alimentos, y reseña los efectos de la desaparición del campo socialista en el contexto de la universalización del mercado.

Brevemente resalta en qué consiste y quién encabeza la Organización Mundial de Comercio, y enuncia los efectos y beneficios de la misma. Igualmente se aborda el costo económico y social de la globalización.

En esta perspectiva de análisis, y luego de definir la seguridad alimentaria, la vincula a la nutrición y a la salud, y pasa a un planteamiento alternativo de solidaridad a través de la focalización de la ayuda. Finalmente, la enmarca en el contexto del funcionamiento del mercado, para concluir que en el mercado la única seguridad alimentaria que se garantiza es aquella que tiene demanda solvente.

Globalización

La humanidad se ha debatido en una permanente lucha por los alimentos, lo que ha conducido, sucesiva y simultáneamente, a guerras por la tierra, a conflictos por el mercado de alimentos y bienes en general, y, finalmente, hasta disputas por el mercado de capitales.

Hoy, al finalizar el siglo XX, y una vez consolidado el dominio del capital financiero de los países desarrollados sobre el mercado de bienes y servicios, asistimos a la readecuación de las áreas de influencia de este capital para el resto de las economías del mundo.

Mientras en los países desarrollados, a lo largo del siglo, se ha logrado prácticamente la seguridad alimentaria para su población, en el resto de países, aumentan las estadísticas de muerte por hambre. Concomitante a este proceso, mientras en los países desarrollados se generalizó la producción competitiva de bienes y servicios masivos, con alta tecnología y alta productividad, en los otros países la producción de bienes y servicios se caracteriza por el retraso tecnológico y limitada competitividad.

Así operó la división internacional del trabajo, y su consolidación tuvo lugar en medio de dos guerras mundiales y una prolongada guerra fría, en un mundo dividido en *campos económicos* —capitalista y socialista—, aparte de la división de los países en desarrollados y subdesarrollados. En cada uno de los países menos desarrollados, la división del trabajo privilegió la producción competitiva para el mercado mundial; y se rezagó el resto de la producción, especialmente la agropecuaria, a objetivos de mercado interno, autoconsumo y supervivencia, especialmente de alimentos.

En esta lógica de intercambio desigual, en los últimos tres lustros del siglo XX, nos enfrentamos a la profundización y ampliación del mercado de bienes y servicios incluso del *campo*, antes irreconciliable. Quizás, lo que más asombra no es el comportamiento económico, político e ideológico frente al mercado, sin la velocidad con la que están ocurriendo los acontecimientos.

En este panorama, la eliminación de los *campos* en el mercado mundial ha conducido hacia la *globalización* del mercado, que ha entrado en una nueva fase: la reorganización del mercado mundial, donde *se supone* que cada producto o servicio de cada país, independiente de su nivel de desarrollo, entra a competir bajo las *mismas reglas, en el libre juego* de la oferta y la demanda, como si se tratara de la entrada al mundo de la *competencia perfecta*.

No obstante, las reglas de este *libre* mercado tiene restricciones, en función de la capacidad competitiva, la que depende de la productividad, ligada a las posibilidades de inversión y el acceso a la

tecnología, finalmente, sujeta a las disponibilidades del capital financiero.

Este sistema de relaciones del libre mercado, presupone *igual acceso* de todos los empresarios de todos los países del mundo al mercado financiero, que, por su parte, es un mercado monopolístico. Este hecho plantea un conflicto básico para el funcionamiento del mercado, entre la libre competencia de bienes y servicios y la competencia monopolística del capital financiero.

A pesar de los *supuestos y presupuestos*, en el mercado de bienes y servicios se produce con el criterio de rentabilidad para el capital financiero. En general, lo más rentable está localizado en aquellas actividades económicas en las que el volumen de la demanda exige producción masiva y economías de escala, condición necesaria para alta productividad y bajos costos. Estas condiciones de producción monopolística, demandan de grandes capitales en un mercado financiero restringido y monopolístico.

En consecuencia, la demanda por capital, en general en manos de los siete grandes países del mundo desarrollado, antes reservado sobre todo para los países del *área dólar* o capitalistas, se ha ampliado al unificarse los *campos*. De esta manera abordamos una nueva fase: la globalización de la disputa por el mismo capital financiero.

En este contexto, en los países desarrollados se producen de manera monopolística, alimentos, tejidos, textiles, calzado, para los cuales existe demanda solvente, masiva y permanente, amén de electrodomésticos y otros productos industriales como los electrónicos, químicos, o los requeridos por la informática, las comunicaciones o el transporte, además de la producción de maquinarias, equipos y herramientas, todo a precio competitivo.

Por el contrario, en los países menos desarrollados, la sola producción de alimentos requiere de maquinarias, equipos, herramientas, combustibles, etc. que deben ser importados porque no los producimos, en un mercado de permanente innovación tecnológica, cuyo acceso exige grandes capitales.

La brecha del intercambio desigual se ha ampliado en las condiciones de globalización, en las que la iniciativa para producir bienes y servicios está sujeta a la rigurosa disponibilidad de capital. El acceso al mercado de capitales implica criterios de asignación, regulados, por supuesto, por el capital financiero internacional.

Organización del mercado mundial

La globalización del mercado, encabezada por el capital monopolístico de los países desarrollados, ha conducido hacia la creación de áreas de influencia a través de mercados comunes, lo cual les permite competir aun en mejores condiciones: unificando aranceles aduanales, eliminando o reduciendo tarifas a niveles preferenciales, como ocurre en la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

Estos acuerdos de comercio privilegian, garantizan y amplían el volumen del mercado, a la vez que limitan y reglamentan el ingreso de otros competidores a los cuales se les impone otras escalas arancelarias y se les establecen cuotas.

Así se perfila la nueva división de trabajo: por un lado, se asignan los recursos financieros a través de los criterios de los organismos financieros internacionales; y luego se limita el acceso al mercado de bienes y servicios, a través de la integración en mercados comunes.

En este marco, el mercado globalizado ha preparado el nuevo Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el cual ha dado paso a la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde están reglamentadas, aprobadas y firmadas las condiciones de comercialización, e incluso calendarizada la puesta en vigencia de cada producto por país.

Lo más característico de este comercio, organizado en su primera fase, es la llamada Apertura de Mercados, que, en esencia, consiste en eliminar subsidios, cuotas y privilegios, considerados como trabas

para el libre comercio. La eliminación de los subsidios a los productores y consumidores, en consecuencia, apareció en el contexto de las reformas estructurales como un mecanismo, para disminuir, además, el déficit fiscal.

El diseño de la OMC llevó más de diez años de discusión y formulación, antes de su implementación, lo cual permitió que los países desarrollados adecuaran su aparato productivo para mayor productividad y competencia. Uno de los mecanismos de estos países ha sido subsidiar la producción agropecuaria, para disminuir los costos, conseguir mercados y fortalecer el aparato productivo.

Sin embargo, para países menos desarrollados como el nuestro, significó dismantelar el aparato productivo agrícola; y, desde las reformas, a partir de 1990, la eliminación de los subsidios en nombre del equilibrio fiscal acentuó la caída de la producción. En efecto, en 1990, el Producto Interno Agrícola cayó en más del 15%, con relación a 1989.

Efectos de la globalización

Uno de los efectos de las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía internacional es el deterioro del aparato agropecuario nacional, con la consecuente disminución y paralización de la producción para exportación, incluido el renglón más importante que todavía es el azúcar, y la tendencia a la sustitución por importación de los alimentos de origen agropecuario de consumo masivo: productos lácteos, grasas vegetales, cereales, etc. Este fenómeno, además, convierte en vulnerable la producción de alimentos de consumo interno, producidos al margen del capital, la tecnología y las exigencias del mercado mundial, limitando la producción de alcance local, provincial y nacional, en el mejor de los casos.

Para nuestro caso, el abastecimiento de alimentos cada vez más depende de las importaciones de los productos agrícolas subsidiados

en los países desarrollados, oferta que garantiza una demanda solvente en una economía abierta.

Patrón de crecimiento

Simultáneamente a este proceso de globalización, a los países como el nuestro, sin grandes disponibilidades de capital financiero, les corresponde una nueva estrategia económica para el cambiante aparato productivo, consistente en atraer capitales a los servicios, asociada a las posibilidades de mano de obra barata. La implementación se favoreció con programas específicos que abarcaron hasta iniciativas regionales, a través de las cuales se estimuló a los Gobiernos para crear infraestructura básica, ora para parques industriales, ora para hoteles. El estímulo a este tipo de inversión se complementó con fondos especiales asignados por organismos internacionales y con un mercado privilegiado al que se le garantizó la venta con cuotas establecidas y un sistema preferencial de aranceles. Así se apuntaló turismo y zona franca en el país, lo cual llenaba la expectativa de actividades alternativas y sustitutivas de una agricultura exportadora tradicional, y se relega, de hecho, la producción de alimentos. Este esquema, *grosso modo*, explica el funcionamiento de la economía de finales del siglo XX.

Beneficiarios de la globalización

Este esquema funciona en beneficio de las actividades económicas que requieren de mano de obra asalariada; pues, en términos de valor, la canasta básica de alimentos de consumo masivo puede resultar más barata y de mejor calidad con productos importados que con los producidos en el país, al menos en el corto plazo.

Independientemente de si es importada o producida en el país, una canasta de alimentos más barata, en términos de capacidad adquisitiva de los salarios pagados en el país, resulta beneficiosa para todas

las empresas de bienes y servicios, pues aumenta su capacidad competitiva. Esto es así, porque el salario mínimo se establece en función de su capacidad adquisitiva: a menor valor de la canasta de alimentos, menores salarios, menores costos de producción y mejores precios para competir en el mercado internacional.

Así, al relacionarse el consumo de alimentos con el nivel del salario pagado, se benefician también los sectores emergentes de la economía, que, por supuesto, se interesan de la apertura de mercados en cuanto a la importación de productos masivamente consumidos por los trabajadores asalariados y sus familias. La importación masiva de alimentos beneficia, pues, a los empresarios no agrícolas del país, así se explican las presiones para importar alimentos de más bajo precio en el mercado internacional: lácteos, grasas comestibles, cereales, etc. En esta lógica de mercado, desde luego, la canasta básica de alimentos más barata beneficia también a los trabajadores asalariados y sus familias, como consumidores.

Falta por saber si la importación de alimentos ha pasado a ser una actividad monopólica de las propias empresas productoras de los principales alimentos: leche, aceite, azúcar, etc. En este doble papel de las empresas, es posible que también se estén beneficiando de las diferencias de precios entre las importaciones de más bajo precio y los precios de sus propios productos. En esta posibilidad, no es difícil que el precio al consumidor sea monopólico, en cuyo caso la apertura beneficia al propio productor ineficiente en lugar del consumidor final, en nombre del cual se justifica la política económica.

Costo económico de la globalización

La importación de alimentos competitivos está estimulando el abandono de la pequeña y mediana producción agropecuaria, que no se ha preparado hacia una producción competitiva, lo que ha condicionado el deterioro del aparato productivo sin condiciones para acceder al mercado, por las características siguientes:

- Limitado acceso al crédito comercial
- Altas tasas de interés
- Baja inversión
- Escasas posibilidades de innovación tecnológica
- Limitada extensión agropecuaria
- Estancamiento de la investigación
- Limitada información de los precios de mercado
- Eliminación de los subsidios
- Disminución de los aranceles para importar alimentos.

Desde hace más de diez años comenzó la disminución sistemática de la producción agrícola, la cual ya no es suficiente para satisfacer las necesidades de la población y ha sido agravada en los últimos cinco años. En el período 1989-1990, el producto agrícola *per cápita* cayó en el 3.4% promedio anual.

Este resultado es compatible con el comportamiento del crédito. Entre 1990-1992, la cartera de préstamos al sector agropecuario se incrementó en el 76%; mientras que, de 1992 a 1994, bajó al 13%. Del total de la cartera prestada, en 1991 se destinó a la agropecuaria el 16%, para terminar en 1994 en el 7%.

Asimismo, la gran concentración del crédito en pocas empresas impide la expansión de la producción agrícola. Por ejemplo, en 1994 las instituciones financieras concedieron a 8 mil deudores un crédito de cerca de RD\$15,000 millones que representa el 55% del total de la cartera al sector privado, de RD\$27,000 millones, lo cual determina un promedio por deudor de RD\$1.87 millones, situación que los coloca en una posición monopólica y privilegiada, pero insuficiente para producir los alimentos que requiere la población dominicana.

Costo social de la globalización

En nuestro país, el costo social de importar la canasta alimenticia, porque resulta más barata que producirla, tiene un costo social muy alto en la desocupación, que se corresponde con la caída de la producción agrícola, tanto de la población económicamente activa, ocupada en la producción agropecuaria, como la ocupación que genera la comercialización, el almacenamiento, el transporte de estos productos, y, en general, las actividades necesarias entre la producción y el consumo, incluido el caso de los *trícicleros* que se dedican a la venta al detalle hasta la puerta del consumidor urbano.

Esta población desplazada del aparato productivo y de servicios, queda sin acceso al consumo de alimentos, pues no tiene ingresos que le permitan constituirse en demanda solvente para el mercado.

Seguridad Alimentaria

La seguridad alimentaria plantea como tarea esencial el acceso a los alimentos de toda la población, tal que garantice su nutrición, salud y calidad de vida. La seguridad alimentaria es una noción que debe ser tomada en cuenta como un proceso que va de la disponibilidad física de los alimentos, el almacenamiento, el transporte, la comercialización, y garantice la ingestión de los nutrientes necesarios a toda la población, independientemente de su nivel de ingreso.

De antemano se sabe que hay una distribución de ingresos, cuya característica es la concentración de los mismos, y que, *grosso modo*, se clasifican en grandes medianos y pequeños ingresos:

- Por una parte la población de altos ingresos tiene asegurada la alimentación en cantidad y calidad a través del mercado.
- Por otro lado, la población de ingresos medios, entendida como la población pobre, debe destinar la mayor parte de su ingreso a alimentos. Cualquier alteración en los precios

afecta su presupuesto y atenta contra la seguridad alimentaria y calidad de vida; el mecanismo de satisfacción de esta necesidad vital es el mercado.

- Finalmente, la población de bajos ingresos no es una demanda solvente en el mercado, no cubre las necesidades de la seguridad alimentaria y se enfrenta a un deterioro sistemático de la calidad de vida.

La alimentación de la población, por el lado de la oferta, en términos del mercado, está *asegurada* para la demanda solvente, es decir, para todos aquellos que tienen ingreso *asegurado*: una verdad de Perogrullo.

En condiciones de la producción de bienes y servicios que exige capital, trabajo asalariado, y se realiza en el mercado nacional o internacional, hay una población desplazada del mercado asalariado, dadas las limitaciones de capital. Esta población, al margen del mercado asalariado, tampoco es sujeto de crédito y está al margen del mercado de capitales. Por lo tanto, tampoco tiene ingreso seguro, está al margen de una demanda solvente de alimentos y, en consecuencia, no tiene acceso a la alimentación, a través del mercado.

Seguridad Alimentaria, nutrición y salud

El acceso a la ingestión de alimentos está básicamente relacionado con la calidad de vida de la población, en su presente y en su futuro. En República Dominicana, se estima que un 80% de la población no consume la cantidad y calidad de alimentos recomendada, lo cual es particularmente grave en la zona rural y los barrios marginados urbanos. El 90% de la población de menores ingresos consumió menos del mínimo de las calorías necesarias.

Por otro lado, sólo un 10% de la población, que corresponde a los grupos de altos ingresos, supera los requerimientos mínimos de proteínas y calorías.

Este panorama referido a la ingestión de alimentos está relacionado con la situación de salud y nutrición y se expresa en algunos indicadores. Por ejemplo, en el país, pese a los logros alcanzados, existen altas tasas de mortalidad tanto infantil, como materna, y alta desnutrición infantil. Asimismo, el bajo peso al nacer es probablemente el determinante inmediato más importante para la supervivencia y posterior calidad de vida del niño y el soporte de una calidad de vida para el adulto. En la República Dominicana, se registra un promedio de un 12% de niños con bajo peso al nacer.

Por otro lado, también hay población que sufre de avitaminosis, anemias, problemas relacionados con la ingestión de hierro y otros nutrientes. Otras enfermedades, como el bocio, están vinculadas a la carencia de la ingestión del yodo, así como las caries y otros problemas bucales se relacionan con la insuficiencia de la ingestión del flúor.

Por otro lado, el parasitismo intestinal que conduce a la desnutrición, y las enfermedades diarreicas agudas que prevalecen en nuestro país, están influenciados también por el control de alimentos.

En el país, el resultado de los cambios económicos, sociales y de salud, es considerado por unos investigadores como el proceso de “transición epidemiológica”, mientras para otros, estos cambios pueden considerarse más precisamente como “superposición epidemiológica”. Esto significa que, sin haber superado enfermedades infectocontagiosas propias de nuestro entorno, se han incrementado enfermedades crónicas, no transmisibles, influenciadas entre otros factores por el cambio en los patrones de alimentos y de vida, en general, propias de los países desarrollados, lo cual de ninguna manera es un indicador de progreso consolador; por el contrario, es revelador de cuánto podemos asimilar de nuevas enfermedades. El resultado es el incremento de la expectativa de vida, con todo lo que conlleva de estrés, que a su vez se revela en enfermedades cardiovasculares, entre otras.

Seguridad alimentaria y mercado

El criterio de mercado pasa a ser relevante en todo análisis; y es una alerta para dirigir la política económica hacia la actividad agropecuaria, y crear las condiciones para renovarla o reestructurarla con criterio de rentabilidad y productividad. Esto significa que la producción agrícola debe aumentar la productividad para competir con aquellos productos alimenticios importados hasta ahora subsidiados; pues, en las condiciones de la OMC, está en calendario la eliminación de esos subsidios. Cuando esto ocurra, será difícil que estos alimentos importados sean más competitivos que los nacionales, pero, si no se reestructura la producción agropecuaria hoy, mañana será demasiado tarde.

Para la reestructuración del sector, es necesario apoyar el financiamiento de la actividad agropecuaria. En este sentido, es imperativo buscar los mecanismos más idóneos, especialmente en relación con el acceso al crédito, con adecuadas tasas de interés, para que los medianos y pequeños productores se sientan motivados a producir en forma competitiva en la lógica del mercado, superando el objetivo del autoconsumo y la supervivencia.

En esta dirección, es urgente resolver el problema de la titulación de la tierra, pues convertiría incluso a los beneficiarios de la reforma agraria, en sujetos de crédito.

Adicionalmente, la organización de los productores es una condición para enfrentar en forma conjunta problemas tecnológicos y de mercado, comunes a cada uno de los renglones agropecuarios.

La comercialización —incluido el almacenamiento, la conservación, el transporte, los mercados populares, la bolsa de productos agropecuarios y, en los casos requeridos, hasta la agroindustrialización de los productos—, también se enfrentaría a través de la organización, elevando la productividad, que haría rentable y competitiva la actividad.

A pesar de todos los estímulos para convertir la producción agropecuaria en rentable, el diseño de políticas sectoriales y sociales para promover actividades económicas generadoras de empleo, especialmente en el área rural, quedará para la política del Gobierno.

Seguridad alimentaria y focalización

De todas maneras, existe una población pobre e indigente sin acceso a los alimentos, a la que debe focalizarse, por estructura de edad, género, actividades que realiza, zona de vivienda, etc. para tomarla en cuenta en programas sociales específicos. En este sentido, por ejemplo, el desayuno escolar, los comedores populares, para los cuales incluso se cuenta con experiencia, deben ampliar su cobertura como una forma de garantizar la seguridad alimentaria, como un principio de solidaridad humana.

El reto actual para la sociedad es lograr que todos los miembros de la sociedad, sin exclusiones, participen de la seguridad alimentaria, lo cual más que un problema económico es un problema social. El Estado no puede evadir la responsabilidad de esta seguridad alimentaria en nombre del mercado, la libre empresa, la apertura o la globalización.

La seguridad alimentaria es un problema social que no lo resuelve la espontaneidad del mercado. De hecho, es un problema político que debe ser resuelto por toda la sociedad, que privilegie al ser humano en el centro de su preocupación y estrategia de desarrollo.

Globalización

Efectos sobre la Seguridad Alimentaria Nutricional¹⁸⁸

Al agradecer a la Comisión Científica Técnica del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, la oportunidad que me ha brindado de participar en este Segundo Congreso Nacional de Alimentación y Nutrición, anticipo que en esta materia no existen verdades definitivas. Las reflexiones sobre el tema propuesto son un reto personal para pensar en voz alta acerca de un problema que es una preocupación universal.

Aproximación teórica

La Globalización económica, en una primera aproximación, puede entenderse como la fase actual de cambio y fortalecimiento del mercado capitalista, cuya expresión es el énfasis en la apertura y el libre mercado al más alto nivel de competitividad. La globalización

¹⁸⁸ Trabajo presentado en el Segundo Congreso Nacional de Alimentación y Nutrición. Comisión Científico- Técnica, CIENTEC 97'. Santo Domingo, 17 de octubre de 1997.

es un proceso histórico originado como respuesta a las crisis de producción del mercado capitalista de los años setenta y ochenta, que se propagó en la década de los noventa a todos los países antes socialistas, con el fin de la guerra fría. Este proceso de cambio sigue impactando sobre todas las economías del mundo, transformándolas en su estructura productiva interna.

En el contexto de la globalización económica, persisten las diferencias entre los países desarrollados y los menos desarrollados. En el caso específico de la producción de alimentos, los primeros siguen subsidiando la producción agropecuaria, fenómeno que ha limitado cualquier forma de competencia de los productos alimenticios tradicionales de los países menos desarrollados. Además, los mercados internacionales están controlados por grandes monopolios que dirigen el comercio de alimentos limitando aun más la libre competencia.

Concomitantemente, en los países con menor nivel de desarrollo del mercado capitalista persiste un esquema productivo agropecuario rígido, basado en una estructura de propiedad de la tierra que entorpece cualquier transformación dinámica hacia una economía de mercado capitalista. Este fenómeno se expresa, a su vez, en la pobreza e indigencia rural y atenta contra la seguridad alimentaria de la población.

El vínculo entre la globalización y la seguridad alimentaria para los países menos desarrollados es paradójico, puesto que la seguridad alimentaria es entendida como “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” pero, en condiciones de mercado, el acceso a la satisfacción de la alimentación depende de la capacidad de compra de los consumidores, y los derechos adquiridos en el mercado conservan las inequidades en un proceso creciente de desigualdad de ingresos y desocupación.

Para afrontar esta realidad económica y social se requieren soluciones políticas. La responsabilidad corresponde a los Gobiernos y a todos los sectores económicos, sociales y políticos de nuestros países para arribar a una gran concertación y compromiso, como única manera de enfrentar la seguridad alimentaria, en tanto problema económico y social.

Es urgente, con miras en el mediano y largo plazo, apuntalar las reformas estructurales mejorando las condiciones de producción, distribución y comercialización de los alimentos, fortaleciendo el mercado competitivo para responder al reto de la globalización, entendida como la liberalización del comercio propiciado actualmente por la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el orden social, en la noción de solidaridad y equidad, se debe fortalecer la lucha contra la pobreza, facilitando, en la coyuntura y en el corto plazo, la disponibilidad y el acceso de la población a la alimentación como derecho humano.

Contexto histórico

Hace dos décadas, no era posible vincular la globalización de la economía con la Seguridad Alimentaria. La explicación a esa relación hay que buscarla en la evolución histórica de la sociedad en todo el mundo. Los hitos que evidencian el nuevo contexto mundial fueron las sucesivas crisis del mercado internacional, ya sea del precio del petróleo o de la deuda externa, que además se relacionan estrechamente entre sí. Si la crisis del petróleo caracterizó los problemas económicos de todos los países en la década del setenta, en los ochenta, lo caracterizó la crisis de la deuda externa asociada a la crisis financiera.

Los efectos de esas grandes crisis impactaron en diferente medida a los países, regiones e incluso bloques; pero, finalmente, el resultado se expresó en desequilibrios fiscales, monetarios y comerciales, que condujeron a grandes déficits en los respectivos balances, ya sean

fiscales, comerciales o de pagos. Este comportamiento macroeconómico en República Dominicana, por ejemplo, se reflejó, en la década de los ochenta, en altas tasas de cambio, inflación y de interés, con efectos sobre el mercado de bienes y servicios, financiero, crediticio y laboral.

La inestabilidad en los mercados afectó la acumulación, la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios en los países menos desarrollados, modificando significativamente el comportamiento de la sociedad en su conjunto, cuya expresión social fue la ampliación y profundización de la pobreza y la indigencia.

En síntesis, a la crisis de los mercados se incorporó la dimensión de la exclusión social y la pobreza, que en algunos países desbordó hacia la crisis política. La evidencia fue la crisis de gobernabilidad acontecida en la década de los setenta y de los ochenta en América Latina, por ejemplo en Chile, Argentina, Perú, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, etc. La experiencia en América Latina ha sido traumática, como consecuencia de la inestabilidad económica, social y política.

Adicionalmente, el fin de la guerra fría abrió las puertas al mercado mundial capitalista a los antiguos países socialistas cuyo efecto ha impactado a todos los países del mundo, en la década de los años noventa.

En la medida en que los problemas económicos, sociales y políticos se homogenizaron en todo el mundo, se buscaron soluciones similares para todos, lo que, a nuestro juicio, es la esencia de la globalización en momentos en que el desarrollo tecnológico, el avance de las comunicaciones y el acceso a la información constituyen la base material que permite adecuar el mercado a un sistema de funcionamiento de validez universal.

Frente a la inestabilidad macroeconómica, se recomendaron programas de ajuste estructural que comprendieron procesos de estabilización, liberalización y privatización; y fueron llevados a cabo en diferentes países desde mediados de la década de los ochenta. El

impacto de esas políticas fue diferente dependiendo del nivel de la crisis (económica, política o social) y de la base técnica y material de la que se partió.

En general, las medidas de carácter monetario y fiscal tendieron a fortalecer la apertura de la economía. El mecanismo estuvo vinculado, por un lado, a la devaluación que significó mayores precios de los insumos importados, que afectó la inflación general y, en particular, los precios de los productos agropecuarios. Simultáneamente, se eliminaron los subsidios, lo que condujo a la disminución del poder de compra tanto de los pequeños parceleros agropecuarios, como de los asalariados rurales y urbanos, que son los grupos sociales compradores netos de productos alimenticios de origen agropecuario. En concreto, esta situación significó una disminución del poder de compra de alimentos o un incremento de la inseguridad alimentaria para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Durante el proceso de discusión del Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT), se fueron adoptando medidas en cada uno de los países, tendentes a la apertura del mercado mundial. Con la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se institucionalizó el comercio internacional, y se amplió el radio de acción no solo al mercado de bienes sino de servicios. Abarcó desde el mercado financiero hasta la propiedad intelectual.

En síntesis, la globalización de la economía exige reglas comunes para todos los países, que no son sino condicionamientos, generalmente aceptados en el marco de la OMC, pese a que se traduce en la disminución de la capacidad de cada uno de los países para decidir respecto de su política macroeconómica. Por el contrario, lo que sigue debatiéndose, y a lo que no se puede ni debe renunciar, es la iniciativa de la política social de los países.

Concretamente, en la República Dominicana durante la década de los ochenta se registró la disminución del crecimiento del PIB —en particular, del PIB agropecuario— como efecto de las crisis mencionadas. Esta reducción se expresó en el estancamiento de la

productividad y la eficiencia condicionó a su vez la baja rentabilidad e inversión, y limitó, finalmente, la competitividad.

En un análisis típico de mercado, se suele argumentar que las dificultades económicas en el país se deben al exceso de regulación de los mercados y del proteccionismo llevado a cabo a través de los controles de precios, frente a los elevados costos de producción. Esta lógica de análisis a la que se apela, sin embargo, es válida solo para evaluar el comportamiento de la producción en condiciones en las que funciona, no solo el mercado de bienes y servicios, sino el de capitales y el mercado laboral. La existencia de un mercado competitivo en todas las actividades económicas del país es un prerrequisito histórico-social para que el análisis funcione.

En nuestra realidad, la producción en general y la agropecuaria en particular no responden en su totalidad a las condiciones de un mercado competitivo; pues la distribución de la tierra —principal medio y objeto de producción— se caracteriza por una gran concentración por un lado y una gran dispersión por el otro, generando en consecuencia grandes desigualdades en cuanto a la tenencia de la tierra. De igual manera, la reforma agraria, tal como se aplica, apenas está rebasando el estilo de la simple repartición de tierra, insuficiente incluso para el crédito, puesto que se otorgan sin título de propiedad, obligando al beneficiario a atarse a una tierra que finalmente no posee, sin crédito suficiente ni oportuno, sin acceso a la tecnología, a la investigación, y a la extensión agropecuaria. Estas condiciones no responden a la esencia misma de la producción competitiva, basada en la existencia de la propiedad privada de la tierra, capaz de ser vendida, arrendada a un empresario, o servir de garantía bancaria para el crédito.

Si estos son los hechos, los esquemas analíticos del mercado, aplicados a condiciones precarias de producción que no superan las condiciones de producción de autoconsumo, no son los marcos teóricos que nos explican la realidad; y, por lo tanto, no sirven para buscar las soluciones a los graves problemas de seguridad alimentaria.

En la etapa de la globalización económica, hay que buscar la raíz de la crisis de la producción agropecuaria en las condiciones de producción precaria que impacta negativamente sobre la competencia, la eficiencia y la productividad. En condiciones de mercado, solo pueden competir aquellas empresas de producción agropecuaria rentables. Para ello, primero se requiere de profundas transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra, lo cual implica reformas en las relaciones jurídicas y políticas. La gran reforma consiste en transformar la producción agropecuaria minifundista, precaria y de autoconsumo en una producción empresarial de alta productividad, generadora de ganancia que atraiga inversiones de capital, lo cual es el gran reto de la política económica sectorial.

Este proceso, sin lugar a dudas, acarreará la exclusión de gran parte de parceleros incapaces de hacer frente a las exigencias crediticias, tecnológicas y de investigación; por lo tanto, es necesario prever una alternativa. Mientras se opera un proceso de transformación de la agricultura dominicana en el corto plazo, los parceleros que no sean capaces de competir deberían ser el objetivo de una política social diferenciada, en el contexto de una política contra la pobreza y la marginación, que incluya una política de seguridad alimentaria.

Globalización y seguridad alimentaria

Los cambios operados en el mercado mundial en las últimas décadas están transformando la estructura de las relaciones internacionales; y estas, a su vez, están modificando la producción y el mercado y, por ende, la estructura de las relaciones económicas, sociales y políticas internas de cada país. Al respecto, un documento preparado por G. E. Rossmiller, de la FAO, dice:

“Las relaciones internacionales cambiantes y una situación económica mundial profundamente alterada lanzan nuevos desafíos a la estabilidad nacional y mundial; mientras tanto, los problemas y los conflictos locales no se resuelven. Todas estas cuestiones condicionan la seguridad alimentaria”.

El vínculo así planteado entre globalización y seguridad alimentaria se explica porque la seguridad alimentaria en su definición contiene dimensiones sociales, políticas y económicas, cuando la misma FAO enfatiza que:

“...seguridad alimentaria significa que todas las personas tengan en todo momento acceso a alimentos sanos y nutritivos para mantener una vida sana y activa”.

El acento político de esta toma de conciencia fue resaltado en la Cumbre de Roma, en noviembre de 1996, cuando los líderes del mundo reafirmaron:

“...el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer de hambre”.

Al firmar esta declaración, la jerarquía de la decisión política se comprometió con el inicio de la campaña *Alimentos Para Todos*, “para paliar el hambre actual y poner en marcha un amplio Plan de Acción que garantice a las generaciones venideras una seguridad alimentaria de la que hasta ahora no se ha podido disfrutar”. Este compromiso se explica porque cada vez más, los problemas que afectan a un país pueden afectar a terceros países y repercutir en la seguridad alimentaria de los excluidos.

Este nuevo marco internacional que es la globalización deja cada vez menos espacio a las políticas nacionales para adecuar los enunciados generales a la realidad compleja de cada uno de los países. El reto de la apertura y la competencia para los productores especialmente agropecuarios es difícil, mientras se mantengan las condiciones monopólicas de producción y los subsidios en los países desarrollados. Este conflicto entre lo internacional y lo nacional, en la práctica, exige sabiduría no solo de los Gobiernos sino de los empresarios para que, conjuntamente, se obliguen a compatibilizar y diseñar nuevas políticas adecuadas a las nuevas condiciones internacionales, para que sean favorables no solo para el crecimiento económico sino para el desarrollo social.

En este contexto internacional, la seguridad alimentaria de la población es la responsabilidad de los Gobiernos nacionales junto a los empresarios, los partidos y la sociedad civil. La seguridad alimentaria como responsabilidad de los Gobiernos está al margen del mercado, y es una prioridad de la política social. Esta reflexión es importante cuando simultáneamente se apela a la reducción del papel del Estado en la economía de mercado.

Esta contradicción entre la política económica y social en el contexto de la seguridad alimentaria, la cual en más de una oportunidad conduce a debate, se debe a que los objetivos de las políticas macroeconómicas no coinciden en el horizonte temporal con las políticas macrosociales. Así, por ejemplo, no parecen compatibles las políticas de ajustes, reformas estructurales, apertura, competitividad y privatización, con la equidad social y la seguridad alimentaria.

Política macroeconómica

Las medidas económicas que se recomendaron a nuestros países fueron tomadas en paquete, como pasos previos hacia las reformas estructurales:

- Devaluación de la moneda
- Restricción monetaria y crediticia
- Reducción del gasto público
- Eliminación de los subsidios
- Disminución de los aranceles

Las medidas políticas que recomendaron los organismos internacionales, encaminadas hacia la reforma y modernización del Estado, se sintetizan así:

- Iniciativas democráticas

- Participación ciudadana
- Institucionalidad y justicia.

Lo que subyace en la política económica, en general, es el mayor impulso a la economía de mercado y la disminución del rol del Gobierno en la asignación de recursos que impactan sobre la producción y el consumo.

En el país, el efecto del ajuste y el inicio de las reformas estructurales trajeron estabilidad macroeconómica y crecimiento económico, como consecuencia, se expresa en el crecimiento del PIB en un 6.47%, durante el período 1993-1996. Sin embargo, este crecimiento no se correspondió con el comportamiento del sector agropecuario, que, en el mismo período, creció un 3.6%. Si este crecimiento se compara con el crecimiento de la población de un 1.9%, para 1993 y 1994 hubo un menor crecimiento *per cápita*. Este comportamiento se modificó en 1995 y 1996 con un crecimiento de un 3.9% y un 7.6%, respectivamente, lo cual se debió más a las condiciones naturales que a una política sectorial en este sentido.

Unida a una ausencia de políticas sectoriales transformadoras de las condiciones de producción agropecuaria nacional, es notoria la disminución de la asistencia externa a la agricultura de los países en desarrollo. Basta comparar que la asistencia internacional se elevó a 16 mil millones de dólares en 1988, para luego bajar a unos 10 mil millones en 1995.

El efecto social más inmediato del estancamiento de la producción agropecuaria de alimentos es la pobreza. Según el mapa de pobreza de ONAPLAN, se estima que en el país existe un 18.5% de indigentes. Los hogares indigentes padecen hambre; con una mediana de ingresos de 482.50 pesos mensuales, al no cubrir la canasta alimenticia. La situación es más grave en la zona rural, donde hay un 37.3% de indigentes, a diferencia de la zona urbana, donde son indigentes un 6.7%. En adición, un 37.2% de la población total del país vive bajo la línea de pobreza con un ingreso mediano por hogar

de 668.30 pesos. En total, en el país se estima un 56% de pobres, incluidos los indigentes.

No resulta extraño, por tanto, que de los 86 países de bajos ingresos y con déficit de alimentos en el mundo, la República Dominicana sea uno, que padece de desnutrición crónica, porque no produce bastantes alimentos para satisfacer sus necesidades, ni dispone de divisas suficientes para cubrir el déficit, según la clasificación de la FAO.

Según la Encuesta de Salud de 1996 (Endesa'96), un 15% de los niños menores de cinco años en el área rural del país padece de desnutrición crónica, en comparación con un 26.3%, registrado en la Endesa'91. Por otro lado, la desnutrición crónica registrada en 1996 en el área urbana es un 7%. La disminución de la desnutrición infantil puede explicarse por el efecto de políticas focalizadas en las áreas más deprimidas, que se iniciaron en los últimos años a través del incremento de programas de desarrollo rural integrado, dirigidos a disminuir la pobreza, en el orden de la producción, la educación, salud y saneamiento.

A pesar de estos signos de recuperación, debido a la disminución sistemática de la oferta de alimentos frente a la demanda, se concluye que la política económica y social del país, tal como se revela hasta 1996, es frágil y no viable, porque el sector agropecuario, principal fuente de alimentos, no ha sido capaz de recuperarse.

Política social

La reforma de la economía, a sabiendas de las implicaciones sociales que acarrea, sobre todo en materia de seguridad alimentaria, obliga al Gobierno a diseñar una política de desarrollo socioeconómico. En este marco, por un lado, la política económica debe crear condiciones para el desarrollo de la producción capitalista en el sector agropecuario, y por otro, la política social debe crear condiciones para generar una seguridad alimentaria dirigida especialmente a los

sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente en el área rural.

La política macroeconómica debe mantener la estabilidad monetaria y fiscal, con adecuadas tasas de interés. Esta es la mejor señal para la inversión, pero no suficiente si no se acompaña del proceso de titulación de tierras, que haga de la inversión agropecuaria una actividad atractiva, rentable, con ventajas frente a otros sectores.

Desde la política macrosocial, por otro lado, hay que establecer mecanismos que contribuyan a la distribución más equitativa del ingreso, mediante mecanismos de subsidios focalizados y una política de gasto social, que orienten los recursos hacia la salud, la educación y el saneamiento ambiental, que, en conjunto, contribuyan a la gran estrategia de la lucha contra la pobreza.

Hay que tomar en cuenta que la competencia como mecanismo funciona para una economía de mercado que presupone que todos los competidores producen bajo las mismas condiciones económicas y sociales. Sin embargo, al mercado mundial acuden bienes y servicios subsidiados y/o producidos en condiciones monopólicas, lo cual hace de la competencia una tarea difícil. Frente a esta realidad, la OMC está regulando y requiriendo de los países la eliminación de los subsidios, además de la promulgación de una serie de leyes, como la antimonopólica o la *antidumping*. Hasta que se vayan modificando estas prácticas denominadas de competencia desleal, surgidas de condiciones de desarrollo económico desigual, es responsabilidad de cada uno de los países impulsar la transformación de las estructuras económicas, institucionales, legales, etc., adecuadas a la realidad nacional e internacional, de tal suerte que propicie la rentabilidad, la eficiencia y la competitividad de la producción en el mercado.

En definitiva, puesto que la globalización de la economía es una realidad insoslayable para todos los países, es un reto de la voluntad política de los Gobiernos y de conveniencia de los empresarios aprovecharla en beneficio del crecimiento económico y de la redistribución del ingreso.

De las acciones gubernamentales, se desprende que enfrenta el reto, pues en la práctica fortalece a los empresarios a través de la política económica, apoya a los pequeños y medianos productores y beneficia a los consumidores con énfasis en los de menor capacidad adquisitiva, a través de la política social.

Política de seguridad alimentaria

La política de seguridad alimentaria del Gobierno retoma los lineamientos de la Cumbre de Seguridad Alimentaria de 1996, diseñados por la FAO, en cuanto a la disponibilidad de alimentos, reducción de las fluctuaciones provocadas por el ciclo normal de producción y el acceso a los alimentos. En el enfoque de seguridad alimentaria, como un objetivo de la política social, el Gobierno ha comenzado a fortalecer la disponibilidad, ya sea a través de la producción o la importación de alimentos; a facilitar el acceso utilizando los mecanismos del mercado, a través de la venta, y mediante subsidios focalizados, hacia la población más pobre. El presente Gobierno ha fortalecido y está iniciando, entre otros, los siguientes programas como componentes de esta política:

- Garantía de créditos competitivos a los pequeños, medianos y grandes productores de alimentos, mediante el mecanismo de tasas de interés adecuadas, en cerca de 700 millones de pesos para fortalecer la producción de alimentos en este año.
- Asignación de un fondo hacia la micro y pequeña empresa agropecuaria, para garantizar la estabilidad del pequeño y mediano propietario como productor de alimentos destinados al mercado local.
- Fortalecimiento de la iniciativa de los productores hacia la búsqueda de nuevas formas de propiedad y organización, como es la cooperativa, tal como ocurre con programas pilotos que están en funcionamiento.

- Reforzamiento de la disponibilidad de alimentos, mediante la implementación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESE) y con asistencia técnica de la FAO.
- Facilidad del acceso de alimentos para los consumidores de más bajos ingresos en todo el país, mejorando los mecanismos de comercialización de productos alimenticios de primera necesidad y subsidiando los alimentos de consumo masivo.
- Fortalecimiento de los programas de distribución de alimentos a través de los comedores populares, el desayuno escolar y otros, como el programa mundial de alimentos.

En la implementación de las ejecutorias hace falta armonizar la política económica, especialmente la política agropecuaria, con la política social, no siempre entendida a cabalidad.

La política de seguridad alimentaria planteada por el Gobierno es una política que enfrenta la pobreza en la coyuntura y en el corto plazo, y prepara las condiciones para la creación de empleo y el incremento del ingreso en función de la capacidad para invertir en el largo plazo. Para lograr este objetivo, entre otros mecanismos está creando las condiciones para el desarrollo de la agroempresa a través de programas de apoyo al sector privado con la finalidad de producir para el mercado con rentabilidad.

Se espera que el Gobierno y los empresarios hagan suya la estrategia de desarrollo de la producción en condiciones de mercado, compensando las exclusiones sociales a través de políticas sociales focalizadas, en el entendido de que el mercado no resuelve y, por el contrario, reproduce las inequidades sociales y económicas.

Seguridad Humana y Desarrollo Integral en la Sociedad Dominicana¹⁸⁹

Lineamientos para una economía productiva diversificada

Introducción

Nos han invitado a reflexionar acerca de la Seguridad Humana y el Desarrollo Integral en la sociedad dominicana; y personalmente agradezco este honor a la Fundación Ciencia y Arte, y por su intermedio, al capítulo dominicano de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). Aprovecho esta oportunidad para reflexionar acerca del tema propuesto: Lineamientos para una economía productiva diversificada.

Contexto histórico

A finales del XX, la República Dominicana, se enfrenta al mundo, como cualquier otro país, a la reorganización de los mercados,

¹⁸⁹ Trabajo presentado en el Seminario "Seguridad Humana y Desarrollo Integral en la República Dominicana" en el debate de "Una Política Económica para garantizar el Desarrollo Humano", organizado por la Fundación Ciencia y Arte, y el capítulo dominicano de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, (SID), Santo Domingo, República Dominicana, 15 de abril de 1994.

determinada por las nuevas condiciones de producción y de comercio de las grandes potencias.

El reagrupamiento de los mercados mundiales está dado por la necesidad de impulsar la producción, la inversión y el empleo de los países desarrollados, en momentos en que la producción de bienes y servicios no avanza en correspondencia con los requerimientos del capital, el desarrollo tecnológico y la calidad de vida de la población.

La estrategia por ganar influencia en el mercado sobrepasa el libre juego de la oferta y la demanda; y abarca la readecuación de las diferentes zonas mundiales a través de tratados, convenios, uniones, entre los diferentes países.

El reordenamiento de los bloques económicos mundiales es lo que caracteriza el escenario internacional, del cual ni República Dominicana, ni ningún país, puede sustraerse. El fenómeno de la distribución del mercado mundial ha sido una constante del desarrollo de los países industrializados. Sin embargo, lo nuevo a finales del siglo XX, es la forma que está asumiendo, tomando en cuenta que lo relevante, es, por un lado, la ampliación y apertura de los mercados y, por otro, el resurgimiento del espíritu nacional que, sólo hace una década, no era siquiera previsible, con las dimensiones y la fuerza que crece, especialmente en los antiguos países socialistas europeos.

Este marco del comportamiento de la economía mundial es lo que debe estar presente a la hora de buscar respuestas a nuestros específicos requerimientos.

Seguridad humana – seguridad alimentaria

Si el problema de la sociedad dominicana es la pobreza, en el marco de la Seguridad Humana, el gran reto del país es producir para satisfacer las necesidades más apremiantes de los dominicanos y garantizar la Seguridad Alimentaria. En este enfoque, el plan mínimo es producir arroz, habichuela, carne, leche y huevos, que son los

alimentos de la dieta básica de los dominicanos, cuya meta es la cantidad suficiente, según los indicadores de consumo, que cubran los requerimientos de la adecuación calórica y proteica para garantizar la vida de las personas en forma saludable.

En esta perspectiva, la estrategia de la diversificación de la producción es la Seguridad Alimentaria. Al reflexionar en la diversificación de la producción, la estamos asociando con el consumo de alimentos. Un indicador que expresa la importancia de este enfoque es el gasto en alimentos de la población dominicana. En efecto, la encuesta de la Fundación Economía y Desarrollo de 1992¹⁹⁰ revela que un 49.3% del gasto real de la población dominicana se destina a alimentación, dentro de lo cual, de acuerdo con los criterios y metodologías de la encuesta, un 20% más pobre de la población gasta un 60.6% en alimentos. Esta distribución del gasto de la población dominicana es un indicador no solamente de la situación de la pobreza en el país, sino que además dice que un 49.3% de la capacidad física e intelectual de los dominicanos se destina a obtener la canasta básica de alimentos¹⁹¹.

Amén de la pobreza, esta realidad conduce a reflexionar acerca de la necesidad de alimentos de la población, la que no es satisfecha con la producción nacional, en el marco de la seguridad alimentaria.

Políticas alimentarias

Las diferentes políticas en materia de producción de alimentos han variado en los últimos treinta años. En general, en el país se han diseñado para dar respuesta al mercado internacional de alimentos.

¹⁹⁰ Dauhaje hijo, Andrés, Chupani, José Achécar y Swindale, Anne, *Estabilización, Apertura y Dinámica de la desigualdad y la pobreza en la República Dominicana: 1986-1992*, Fundación Economía y Desarrollo, Inc., Santo Domingo, p.39, febrero de 1994.

¹⁹¹ Entre los criterios que se utilizan para el cálculo de las líneas de pobreza, prevalece uno que, como regla general, considera que si una persona destina un 50% de sus ingresos a adquirir la canasta básica de alimentos que le provean el 100% de adecuación calórica, y el restante 50% de sus ingresos para adquirir otros bienes y servicios, cae dentro de la categoría de pobre.

Por ejemplo, en la década de los sesenta se estableció por Ley el Programa de la Alianza para el Progreso, dentro del cual, se concibió un fondo de crédito del Gobierno de Estados Unidos, conocido como la PL-480 (Public Law-480). Este fondo consistió en canalizar crédito del Gobierno de los Estados Unidos a los Gobiernos de todos los países subdesarrollados, condicionados a la importación de los excedentes de los granjeros norteamericanos. Este mecanismo crediticio implicó condiciones blandas en cuanto a bajas tasas de interés, años de gracia y largos plazos, estimulando así a los Gobiernos a la importación de alimentos. La política así concebida garantizó un mercado cautivo para la producción agropecuaria de Estados Unidos, específicamente de trigo, arroz, maíz, aceites y grasas comestibles, así como de productos lácteos, entre otros.

Con base en esta política crediticia y de comercialización, el Gobierno de los Estados Unidos subsidió a sus granjeros, logrando el crecimiento de la productividad, tanto en la producción, como en la exportación de alimentos. La política de subsidios ha sido la base de la competitividad agropecuaria.

Por otro lado, el crédito a los Gobiernos para la importación de alimentos generó la necesidad de la comercialización gubernamental, para lo cual se crearon instituciones como el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) en el país, intermediaria de este tipo de operaciones.

Asimismo, las facilidades para la importación de alimentos crearon interferencia en la formación de los precios en el mercado de bienes alimenticios, debido al subsidio en el mercado crediticio, hoy entendida como competencia desleal.

Adicionalmente, esta práctica, entre otros efectos colaterales, dio lugar a lo siguiente:

- Intervención del Estado en la comercialización de alimentos
- Aumento de la deuda externa, por alimentos
- Canalización del subsidio recibida por los Gobiernos beneficiarios de crédito del PL-480 a los consumidores

- Competencia “desleal” —como se diría en el lenguaje de mercado—, a las condiciones de privilegio en las que se adquirieron y comercializaron los productos importados
- Rezago tecnológico de los productores
- Abandono de la producción (caso del maní)
- Migración del campo a la ciudad.

Sin embargo, en los países de América Latina y —como práctica heredada de planes regionales—, se justificaron programas derivados de la PL-480 en nombre de la defensa del consumidor local, como el gran beneficiario de dichas prácticas comerciales y crediticias. No obstante, dichos programas no cumplieron siquiera el carácter de proteccionistas, pues no respondieron a la necesidad de los productores locales, ni de los consumidores. Por el contrario, fueron y, en algunos casos, siguen siendo mecanismos de puja de precios en el mercado, que funciona motivado más por intereses políticos, lo cual finalmente no conviene al consumidor, mucho menos, al productor.

Treinta años más tarde, se reconoce el efecto negativo de esas prácticas crediticias y de comercialización sobre el aparato productivo nacional. Sin embargo, la modificación de las políticas económicas no surge de los actores de la producción, sino de la comercialización, especialmente de la importación, con base en criterios de ventajas competitivas en el plano internacional.

Competencia y seguridad alimentaria

Desde el punto de vista teórico, la competencia es el mecanismo impulsor de las empresas hacia la mayor productividad y eficiencia. De hecho, el resultado de la competencia es, por un lado, el crecimiento de aquellas que fueron eficientes y, por otro, la eliminación o quiebra de las que no alcanzaron niveles mínimos para mantenerse en el mercado.

Los factores que estimulan la competencia son tanto internos de las empresas como los que se derivan de la política económica. A su vez, la política económica maneja instrumentos que favorecen o no a los diferentes actores económicos.

En la práctica, los factores al interior de las empresas, que inciden hacia la mayor eficiencia, están vinculados al desarrollo tecnológico, que está asociado a la investigación, y a la inversión. Cuando no hay investigación, la alternativa es el acceso al mercado tecnológico, el cual abarca tanto la fase productiva como la de comercialización, vinculadas a la organización y control de las empresas. El acceso al mercado tecnológico —sustento de la competitividad— depende, en última instancia, del acceso a los recursos en el mercado financiero.

En lo que respecta a la producción de alimentos en el contexto de la Seguridad Alimentaria, se trata, entonces, de producir en condiciones competitivas, tal que estimule la productividad, y se exprese en los bajos precios.

Sin embargo, la limitación del acceso a los recursos financieros, especialmente por parte de los productores agropecuarios, en las condiciones del mercado crediticio, es un problema que debe ser abordado en el contexto de la política económica.

Diversificación de la producción y seguridad alimentaria

Si la producción está en íntima relación con el consumo y —este depende, finalmente, del ingreso monetario de los consumidores— la Seguridad Alimentaria de la población está determinada, entonces, por su capacidad para generar dicho ingreso.

En esta lógica, el “ingreso monetario” es salario, sueldo, ganancia, interés o renta; pero, en cualquiera de sus formas, el nivel debe ser adecuado para satisfacer el gasto en alimentación y otras necesidades, y no caer en la indigencia.

Si los criterios acerca de los niveles de ingreso requeridos, resultado de las encuestas, son válidos, entonces, junto a la preocupación de la diversificación de la producción, para garantizar la Seguridad Alimentaria, se unen otros planteamientos adicionales:

- Aumento de la inversión productiva
- Bajas tasas de interés
- Generación de empleo
- Nivel de ingreso adecuado
- Aumento de la eficiencia en la producción de alimentos en la estrategia de la Seguridad Alimentaria.

En las condiciones de la política actual, no es posible que bajen las tasas de interés, así que, en última instancia, el crecimiento de la producción agropecuaria seguirá estancado, tanto como es inalcanzable la mencionada Seguridad Alimentaria.

Para revertir esta tendencia, se requiere de una ruptura, al menos en algunos eslabones del comportamiento general de la política económica actual. Esto es posible, creando mecanismos que mejoren las condiciones competitivas de los productores, grandes, medianos y pequeños, a través de programas específicos que permitan el aumento de la productividad.

Diversificación de la producción y apertura de mercado

Los productores de los principales productos alimenticios de la dieta básica de los dominicanos en el país, bajo los criterios de mercado, especialmente del mercado crediticio, tienen que enfrentarse a productores subsidiados de países desarrollados. Frente a esta realidad de mercado internacional, no es posible competir; y el resultado se ha expresado en la caída sistemática de la producción nacional y en el aumento relativo de los precios, comparados con los precios internacionales.

Aun más, las empresas que han tenido acceso a tecnologías modernas y a financiamiento tampoco han podido competir, debido a que los productores con los cuales se enfrentan están altamente protegidos y subsidiados.

Mas aun, la protección y el subsidio a la producción agrícola de los países desarrollados, especialmente de Europa y Estados Unidos, está basada en el criterio de la seguridad alimentaria de su población, unido a la preocupación por el empleo y el ingreso de sus productores, como elementos de una política social.

A los líderes de los Gobiernos de los países desarrollados que conducen la política económica les preocupa la eficiencia productiva, la inversión y el empleo de sus respectivos pueblos. Por tanto, para competir en el mercado en mejores condiciones, se han creado mecanismos al margen del mercado, como barreras proteccionistas, cuotas de importación, tanto como medidas arancelarias y hasta subsidios directos, mecanismos que se resisten a eliminar. Así, en el mercado internacional compiten los productores no solamente más eficientes, sino más protegidos y más subsidiados.

Mientras tanto, esas son las condiciones de los grandes productores mundiales con quienes hay que competir. En el marco de Seguridad Alimentaria, la estrategia de diversificación de la producción de bienes y servicios del país no tiene más alternativa que orientarse por los criterios de eficiencia de la producción y competitividad del mercado con miras al logro de la mayor rentabilidad, en condiciones de competitividad desleal.

En esta perspectiva, la diversificación de la producción de los productores locales queda pendiente de la eliminación de los subsidios agrícolas en los grandes países desarrollados. Cuando esto suceda, la diversificación de la producción agropecuaria será la resultante del libre juego de la oferta y la demanda nacional e internacional, en el que la competencia será el criterio de asignación de recursos tanto financieros, como técnicos y humanos.

En este contexto, la política económica del Gobierno debe orientarse a los requerimientos de los sectores productivos nacionales, y debe adecuarse a las exigencias del mercado internacional. Esto significa que la política económica debe ser flexible para adaptarse a las cambiantes condiciones nacionales e internacionales.

Esta manera de operar también exige un Estado funcional y eficiente, que, además, debe ser cauteloso. Al terminar el siglo XX, aún no está dicha la última palabra en materia del tamaño del Estado. Pero, sí está clara la imperiosa necesidad de un Estado fortalecido institucionalmente, que sea respetuoso de sus propias reglas de juego.

Conclusión

Los países desarrollados han dado una lección de Seguridad Alimentaria, a pesar del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la apertura de mercado, manteniendo el subsidio, la protección y las cuotas en la producción agropecuaria en sus respectivos países.

Cuando cambien estas condiciones, la producción se diversificará tanto en la estrategia de Seguridad Alimentaria, como en la estrategia de la apertura de los mercados; y la discusión acerca de las tarifas arancelarias y cuotas dejará de ser el árbol que impide ver el bosque.

Las dos estrategias son complementarias en tanto criterios de diversificación de la producción. La Seguridad Alimentaria en los marcos del mercado implica inversión, empleo e ingresos que viabilicen el consumo y garanticen la nutrición. Sin embargo, en este contexto los mecanismos del mercado no son suficientes para canalizar los recursos financieros, técnicos y humanos.

Es imperativo establecer mecanismos de política económica que fortalezcan las condiciones de asignación de recursos:

- Facilitar el acceso al crédito
- Facilitar asistencia técnica a los productores
- Elevar el salario mínimo al trabajador agropecuario.

En síntesis, los lineamientos para una economía productiva diversificada se reducen, por un lado, a formular una política de inversión para seguridad alimentaria, cuyos criterios prioritarios sean empleo, ingreso y tecnología, que garanticen eficiencia y productividad sobre la base de la Seguridad Humana y el criterio del Desarrollo Sustentable, según el paradigma de los países desarrollados.

Por otro lado, la política de inversión para enfrentar la apertura de mercados es parte de la estrategia mundial, dentro de la cual la libertad que le queda al país es optar por diferentes esquemas de integración, regional y subregional, sujeta a la ubicación geopolítica y área de influencia que rodea al país.

Las experiencias de lo que ocurre en los países europeos es una advertencia. El ejemplo de lo recientemente ocurrido en Francia, cuando la juventud se levantó para decir No a la disminución del salario mínimo, y a las ventajas comparativas sobre el hambre, es un nuevo elemento de reflexión para la Seguridad Humana.

El Empresariado y el Estado en la Formación del Área de Libre Comercio (ALCA)¹⁹²

Hasta hace poco tiempo, se discutía la pertinencia o no de la apertura o la internacionalización de los mercados. En estos momentos, por el contrario, los países de América Latina, en conjunto, han interiorizado este nuevo paradigma y están avanzando en la negociación hacia la formación del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA), como parte de la tendencia mundial, frente al reto de la globalización de las economías. En esta perspectiva, el centro del debate es cómo y cuándo debe realizarse la apertura de la manera más ventajosa y oportuna para todos los países. En ese sentido, el objetivo, en el corto plazo, es crear los mecanismos necesarios para establecer sólidas bases para la negociación de acuerdos de libre comercio para el mediano y largo plazo.

Las agendas de negociación avanzan por regiones; y, para la República Dominicana significa participar concomitantemente, tanto en

¹⁹² Trabajo presentado en el "V Encuentro de Cámaras y Empresarios del Gran Caribe y Las Américas", Santo Domingo, 28 de enero de 1998, publicado como colaboración en el *Listín Diario*, del 4 de febrero de 1998.

el proceso de fortalecimiento de la alianza estratégica entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y América Central (MCCA), como en el proceso de integración de los países latinoamericanos. Con este objetivo, el sector público y el privado se están preparando para negociar, en mejores condiciones, la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En este contexto, lo relevante es delimitar claramente la relación entre el Estado y el Mercado, para separar la responsabilidad del Estado del quehacer del sector privado. Por un lado, el Estado está asumiendo cada vez más la función reguladora que le corresponde, creando las condiciones que faciliten el proceso de apertura e integración de los mercados. Por otro, corresponde a los empresarios asumir el rol protagónico que les es inherente en el mercado. El aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas en el mercado internacional depende de la visión que tengan del nuevo orden económico internacional, del desarrollo de la capacidad productiva y tecnológica de cada una de las empresas, de la atracción de inversiones extranjeras y capitales, y por ende, del crecimiento de la producción y de la capacidad exportadora.

Para el sector privado, el reto vinculado al desarrollo, la reestructuración del aparato productivo y la innovación tecnológica, exigen diferentes niveles de organización empresarial. Además, el empresariado requiere de disponibilidad de factores acorde con las exigencias del mercado, que incluye el acceso a recursos energéticos confiables, mercados financieros eficientes, infraestructura física adecuada y fuerza laboral capacitada. Este conjunto de factores son necesarios para responder a los cambios en los patrones de consumo que, a su vez, los empresarios deben tomar en cuenta como parte de su propia estrategia para adecuar la producción a las nuevas condiciones del mercado. Tomar en cuenta este conjunto de factores conduce a la eficiencia en función de la competitividad y en relación con los empresarios de los países con los cuales se están logrando acuerdos de integración. En síntesis, hay que considerar que la

globalización plantea desafíos macroeconómicos, productivos, tecnológicos y financieros.

Para la alianza estratégica empresarial en la arena internacional, hace falta primero que el empresariado nacional asuma y fortalezca una posición coherente con el proceso de apertura. Debe ser capaz de formular sus prioridades, como lo han venido haciendo las diferentes asociaciones empresariales, a pesar de que aún no han llegado a ponerse totalmente de acuerdo. Así, en toda la nación también se reproduce el cómo y el cuándo, mientras un grupo empresarial plantea la exposición gradual y escalonada de las empresas dominicanas para la inserción en los mercados, otro grupo considera una vía rápida para integrarse económicamente en el nuevo ordenamiento del comercio mundial, explícitamente formulado en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por otro lado, dentro de la función reguladora del Estado está la de responder adecuada y oportunamente para llevar a cabo las reformas económicas nacionales; pero, corresponde al empresariado tomar la iniciativa e impulsarlas. Un ejemplo en esta dirección es la promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión Extranjera y la creación de la Comisión de Promoción de la Inversión Extranjera en la que participan tanto instituciones del sector público como representantes del sector privado. De la misma manera, hay sendas comisiones mixtas entre el sector público y privado, encargadas de lograr acuerdos, tanto en la modernización del comercio exterior, como en las negociaciones comerciales.

No obstante, en el caso de la República Dominicana, tal como lo plantean distintas organizaciones empresariales, aún está pendiente la profundización de varias reformas, sobre todo aquellas que facilitan el acceso a los mercados entre las que caben citarse la Reforma Tributaria y la Arancelaria. Para unas organizaciones, es imperativa y urgente la eliminación de las restricciones no arancelarias, como son los permisos de importación, la factura consular y la reducción de los aranceles, que requiere de la adopción de un

esquema de tarifas que debe ser reducido en un plazo determinado y en correspondencia con los países con los que se va a negociar. Adicionalmente, es necesaria una reforma de Fomento a las Exportaciones, la modernización de los Procedimientos Aduaneros, en lo referente a la valoración, la clasificación y la eficiencia en Aduanas para el retiro de las mercancías, como componente del estímulo a las exportaciones, lo que es parte de la prioridad nacional del Gobierno para fortalecer la posición empresarial, que aún debe unificar criterios.

La actividad económica de la República Dominicana desde el Programa de Ajuste Estructural de 1990 ha mantenido un patrón de crecimiento con estabilidad, a través del manejo de una política macroeconómica adecuada, condición básica para garantizar un ambiente de inversiones. El presente Gobierno ha logrado dar continuidad a la política de estabilización e incluso ha mejorado el ambiente de inversiones en el país al lograr una baja de la tasa de interés. Sin embargo, esta política macroeconómica necesaria no es suficiente; el país vive momentos de cambio y aún falta por definir un conjunto de reformas económicas internas necesarias para aprovechar la inserción en el ALCA.

Es oportuna, por lo tanto, la iniciativa que han asumido distintas asociaciones empresariales para impulsar y diseñar algunas leyes pendientes como la Ley sobre Prácticas Desleales al Comercio y Medidas de Salvaguarda, Ley de *Antidumping*, Ley de Ordenamiento de Mercado y Protección al Consumidor, Ley de Liberalización, y otras. Asimismo, estas organizaciones han participado, junto con el sector público, en las discusiones de la Ley General de Aduanas, Código Monetario y Financiero, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Medio Ambiente, encaminadas todas a mejorar las condiciones generales del país que les favorece en materia de competencia. Algunos Proyectos de Ley, tales como la Ley General de Aduanas, la Ley de Electricidad, la Ley de Fomento a las Exportaciones y la del Sector Financiero, ya se encuentran en el Congreso Nacional, otras se encuentran en fase de preparación por sendas Comisiones creadas al efecto.

El Estado asume el rol regulador, pero la iniciativa la tiene de hecho el sector privado nacional que cada vez más debe estar alerta porque el mercado financiero internacional está en la mira de todos los empresarios del mundo. No es el Estado el que va a competir en los mercados internacionales; son los empresarios que tienen que transformar su aparato productivo para enfrentar el reto de la integración. La competencia basada en bajos salarios y niveles tecnológicos inadecuados es un modelo que tiene un límite. Este patrón de crecimiento debe revertirse si se quiere enfrentar la competencia obtenida por la vía de mayor productividad, lograda por los competidores con base en la eficiencia productiva, proveniente del desarrollo tecnológico y salarios internacionalmente competitivos.

Para tal efecto, el Estado ha establecido la educación y la salud como áreas prioritarias y esta preocupación está vinculada con la preparación y formación de los trabajadores que exigen las nuevas condiciones internacionales. Sin embargo, corresponde a los empresarios identificar el tipo de trabajadores para el futuro y enviar señales claras para que el Estado asuma la educación y capacitación básica y técnico-profesional de los mismos, en correspondencia con las necesidades del mercado laboral cambiante.

En la República Dominicana, el sector público está creando las condiciones de apoyo a la transformación productiva, en lo que a la preparación de los recursos humanos se refiere. Se continúa con el Plan Decenal de Educación con apoyo de Organismos Internacionales. Además el Gobierno dominicano y la cooperación europea a través del Convenio de Lomé IV ha definido, como prioritario para el Segundo Plan Indicativo Nacional, un programa para la educación técnico-profesional que ejecutará la Secretaría de Educación y Cultura.

En la misma dirección, la cooperación de la Comunidad Europea, dentro del Programa Indicativo Regional del CARIFORO ha definido como prioritario para la región del Caribe el programa

universitario que ejecutan las Universidades Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCAMAIMA) y Universidad Católica de Santo Domingo (UCSD) en el país, además la West Indies University de Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados. Entre las maestrías —que son siete—, es preciso destacar la de Desarrollo Económico y Reformas Económicas, Administración Pública y Negocios Internacionales, programas que serán reforzados con un componente de Educación a Distancia.

Además, para estimular la transformación del aparato productivo empresarial, el Gobierno de la República Dominicana, a través del Convenio de Lomé IV, definió entre sus prioridades programas que tienden a desarrollar e impulsar la competitividad del Sector Privado. En este sentido, se formuló el programa de Apoyo al Sector Privado (PASP), con el objetivo de apoyar especialmente a la mediana y pequeña empresa, a través de asistencia técnica puntual. Asimismo, para facilitar el acceso al crédito de la mediana y pequeña empresa, se otorga financiamiento a través de ADEMI con fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En el mismo orden y considerando los retos a los que están abocados los empresarios con vocación exportadora, en la Oficina del Ordenador para la Convención de Lomé IV, se ofrecen servicios de asesoría técnica en materia de comercio y servicios, tales como: Reglas de Origen, Procedimientos de Exportación e información de aranceles. Por otro lado, la oficina sirve de antena del Centro de Desarrollo Industrial, el cual da asesoría y asistencia técnica para el desarrollo de la competitividad a los medianos y grandes empresarios.

De esta manera, se espera compatibilizar el diseño de políticas económicas con los intereses nacionales en el contexto internacional.

La República Dominicana Frente a las Estrategias de Integración y Globalización¹⁹³

Hay un país en el mundo
Colocado

En el mismo trayecto del sol,
Oriundo de la noche.
Colocado

En un inverosímil archipiélago
De azúcar y de alcohol
(*Fragmento*)

Pedro Mir ¹⁹⁴ (1913 -2000)

¹⁹³ Trabajo presentado en la XIII Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina, noviembre 1998, y publicado en la Revista Investigación para el Desarrollo, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Año 3, Número 5, octubre de 1999.

¹⁹⁴ Pedro Mir, poeta laureado, abogado, ensayista y educador dominicano. Su poesía es lírica de profundo sentido social.

Estrategias de integración y desarrollo

Visión del desarrollo y la integración

El reto permanente del desarrollo económico es el bienestar general y la lucha contra la pobreza. La integración enmarcada en esta noción de desarrollo no se reduce, por lo tanto, al logro puro y simple de la eficiencia económica, la competitividad, la apertura y el acceso a mercados¹⁹⁵.

Enfoque metodológico

Aspectos como la geografía y la historia, que se expresan en la geopolítica, entre otros factores, se toman en cuenta para la comprensión del diseño de estrategias y políticas de integración para el desarrollo. La historia y la geografía representan lo concreto de la realidad, de la que no escapa el proceso de integración económica de los países, más relevante aun en este cambiante entorno internacional de reordenamiento de mercados. A partir de este enfoque metodológico, el esbozo descriptivo de la geopolítica del Caribe verifica lo siguiente:

- El aislamiento de la República Dominicana del entorno internacional ha sido el resultado de acontecimientos históricos heredados desde la colonia hasta la invasión de 1965. El aislamiento se expresa en la ausencia del país en los diferentes esquemas de integración del Caribe que se iniciaron en la década del sesenta en el siglo XX.

¹⁹⁵ Esta visión corresponde al Convenio de Lomé IV entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (UE-ACP) 1989 y al Mandato de Negociaciones del Convenio (Cotonou), a la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas (ALCA) 1994 y a la Declaración de la II Cumbre de la Asociación de los Estados del Caribe (AEC) en abril de 1999, entre otros.

- La política internacional, planteada y ejecutada por el país a partir de 1996, responde a la conciencia del papel del contexto internacional a finales del siglo XX. La correspondencia entre la estrategia de integración y el contexto internacional se expresa en la activa participación del país en los distintos foros de negociación de alcance regional, hemisférico y multilateral.
- La geopolítica mundial, contexto de la nueva política internacional, estimula las reformas económicas, políticas, sociales, e institucionales que el país debe impulsar. Esta relación se expresa en el conjunto de reformas en discusión, vinculadas a la aplicación de los reglamentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, más específicamente, a los Tratados de Libre Comercio (TLC), firmados por el país con Centroamérica y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Marco conceptual

A finales del siglo XX, el dominio del mercado global ha estimulado la inserción de las economías nacionales a mercados binacionales, subregionales o regionales, impulsando la estrategia de apertura de los países hacia la integración. Este proceso está vinculado al desarrollo económico, político, social y cultural de los países, el cual ha variado con relación a:

- **Cambios operados en la geopolítica.** Los hitos más importantes en la economía vinculados a la geopolítica mundial del siglo XX están enmarcados en el inicio y el fin de la guerra fría, asociada al conflicto entre el capitalismo y

el socialismo. El mundo entró en la Nueva Era del comercio mundial: la globalización del mercado capitalista¹⁹⁶.

- **Reordenamiento del mercado mundial.** Los cambios registrados en el mercado mundial capitalista, como único referente de la realidad económica actual, se explican por la disputa de los países desarrollados por mantener y ampliar su área de influencia, lo cual es reforzado por la aplicación de las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- **Transformaciones de los procesos productivos.** La dinámica de los cambios al interior de los procesos productivos está relacionada con el progreso de la ciencia, el desarrollo tecnológico, especialmente de la cibernética, las telecomunicaciones y la estructura de la información.
- **Nueva concepción del Estado.** La nueva concepción del Estado está vinculada al proceso de privatización, la desregulación, la simplificación de los procedimientos gubernamentales, la descentralización, el imperio de la ley, la promoción y protección de los derechos humanos, la gobernabilidad, la transparencia y rendición efectiva de cuentas de la gestión del Gobierno.
- **Participación social.** La participación social está relacionada con el fortalecimiento de la democracia, así como el reconocimiento del papel de la mujer en el desarrollo y la conciencia sobre el medio ambiente y los valores culturales.

Desde 1995, el proceso de integración de cada uno de los países se está adecuando a las nuevas condiciones de la OMC. Esta regula el comercio internacional y establece los principios de liberalización,

¹⁹⁶ "Cuando el Congreso votó a favor del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, ese evento comprometió a los Estados Unidos a continuar su liderazgo y su participación en el mundo posterior a la Guerra Fría. Señaló para Estados Unidos una nueva era en las relaciones del comercio mundial". Discurso oficial del Presidente Bill Clinton, en la apertura de la Cumbre de las Américas, Miami, 9 de diciembre de 1994.

permite excepciones, plantea procedimientos para la solución de diferencias y, en general, incorpora nuevos actores, tipos, instrumentos y temas al debate de negociación comercial multilateral, lo cual es válido también en el ámbito bilateral, subregional o hemisférico.

En la instancia multilateral se trazan pautas, plazos y condiciones generales que deben cumplir los signatarios del Acuerdo de Marrakech, lo que es extensivo como marco de referencia para el resto de acuerdos y negociaciones. En el contexto hemisférico, se concretan acuerdos dentro del plan de acción del ALCA, comprometidos en la Primera Cumbre de las Américas. En las relaciones bilaterales, los países se comprometen a abrir sus mercados previas negociaciones sobre el alcance y condiciones del mismo. De esta manera, se expande y diversifica el comercio de bienes, servicios, inversión y cooperación económica entre los países miembros y se apunta hacia la creación de nuevos espacios regionales económicos y culturales.

Así lo ilustra, por ejemplo, el secretario general de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Antonio Antunes, al presentar un documento sobre “Las perspectivas de la integración regional y el papel de la Asociación”. En este documento se consigna que los países latinoamericanos se encaminan hacia un nuevo ciclo de desarrollo económico estrechamente ligado a la integración, y fundamentado en la explotación compartida de recursos energéticos y naturales, en la consolidación de espacios económicos con connotaciones políticas y culturales, en las reformas institucionales del Estado, en la consolidación de la democracia y en las políticas de estabilización, entre otros factores. Asimismo, Antunes, en otros foros regionales ha considerado que un entramado interempresarial en el marco regional, constituye uno de los hechos integradores más relevantes de esta década, tanto como es “fundamental e imprescindible” la participación de los trabajadores en estos procesos, en el

entendido de que “la integración está tomando la característica de involucrar a todos los sectores sociales”¹⁹⁷.

Por su parte, en otro bloque integracionista, Leonel Fernández, Presidente de la República Dominicana, expresó en el discurso de bienvenida en la Cumbre del Foro del Caribe (CARIFORUM), realizado en la República Dominicana:

“Más allá del objetivo de promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, está la preservación de nuestra democracia y la erradicación de la pobreza. Todos estos objetivos están interrelacionados, y todos ellos tienen un impacto en la prosperidad y el crecimiento económico de nuestros países”¹⁹⁸.

Al final, en la clausura, puntualizó:

“Al nivel regional o intrarregional, la liberalización no tiene que ser total, ni radical, ni súbita. Solo se requiere que se mueva a un ritmo relativamente rápido y en la dirección correcta. No a la máxima velocidad, sino a la mejor velocidad posible y puede estar acompañada de las medidas que convengan a cada una de las partes para asegurar su viabilidad”¹⁹⁹.

Este proceso de articulación y convergencia en el cual están inmersos todos los países —cada uno desde su propia perspectiva, como la República Dominicana— permite prever para la primera década del próximo siglo, la configuración no solamente de una gran zona de

¹⁹⁷ La Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR, celebraron en el marco de la ALADI, en Montevideo, el 1er Encuentro Sindical de estos espacios subregionales, convocado por el Consejo Laboral Andino y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y auspiciado por la Corporación Andina de Fomento, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el evento, el Canciller de Uruguay, Didier Operti, señaló la necesidad de hacer partícipes a los trabajadores en los procesos de integración, y puntualizó: “Del mismo modo que la integración va contra la atomización de las economías regionales, la integración interna actúa contra la atomización de los agentes económicos”.

¹⁹⁸ Discurso de bienvenida del Presidente Leonel Fernández en la CUMBRE CARIFORUM, el 21 de agosto 1998.

¹⁹⁹ Discurso del Presidente Fernández en el acto de clausura de la reunión CARIFORUM, 22 de agosto de 1998.

libre comercio en el contexto hemisférico, sino un nuevo espacio de cooperación institucional, política, social y cultural.

Este proyecto, más allá de ser una aspiración local, es un mandato hemisférico, en el que protagonizan los Gobiernos, con mayor participación del empresariado, el sector laboral y la sociedad civil en el proceso de las negociaciones.

Marco histórico

Las relaciones internacionales de la República Dominicana se han caracterizado por el aislamiento, especialmente del Caribe, y del resto de América Latina. Este fenómeno se explica por razones históricas y culturales, tanto heredadas de la política colonial y neocolonial, que convierte al Caribe en una región heterogénea, como de la guerra fría de la segunda mitad del siglo XX, que separó a los países por áreas de influencia.

La heterogeneidad y la dispersión han sido las constantes de los países del Caribe desde su conquista por los países europeos: España, Francia, Inglaterra y Holanda. Los conflictos de las colonias en el Caribe han sido el reflejo de las disputas de los países europeos por la repartición de los mercados y las áreas de influencia, hasta la intervención de los Estados Unidos en el área durante el siglo XIX y XX.

Antillas Mayores. Las ex colonias independientes de España como la República Dominicana, Puerto Rico y Cuba, a pesar de las afinidades culturales y de lengua común no se integraron en lo que va de siglo. Asimismo, por razones políticas heredadas de Francia y España, Haití y República Dominicana —de diferente lengua y cultura— no se integraron económicamente a pesar de compartir la misma isla.

La República Dominicana. En este largo proceso, atravesó por diferentes etapas, desde colonia española, y luego francesa, hasta que en su vida independiente, en el siglo XIX, de 1822 a 1844 pasó a ser

invasión y dominada por Haití. Luego de un corto período de vida independiente de 1844 a 1861, pasó nuevamente a ser colonia española, de 1861 a 1865. Finalmente, después de la Restauración de la Independencia pasó a la Segunda República hasta 1916. En el siglo XX fue invadida dos veces, de 1916 a 1924, y en 1965, por los Estados Unidos de América (EE.UU.).

Como resultado, el país fortaleció sus vínculos económicos y políticos con los Estados Unidos, lo cual explica que las relaciones internacionales de la República Dominicana, más que surgir de su propia iniciativa, forman parte de la política internacional de los Estados Unidos. Estos vínculos se expresaron en la década de los sesenta, en la política de la Alianza para el Progreso, que cubrió a todo el hemisferio en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en la década de los ochenta, y en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de 1994.

Puerto Rico. Atravesó sus propias vicisitudes históricas desde colonia española, hasta convertirse en Estado Libre Asociado de los Estados Unidos en el siglo XX.

Cuba. Por otro lado, desde colonia española y después de la Revolución en 1959, a partir de la invasión de EE.UU. en 1961, pasó a formar parte del bloque de los países socialistas, con lo cual quedó aislada del resto de América Latina y el Caribe, cuando fue expulsada de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, a partir de los noventa, en el contexto de convergencia y coincidencia en los diferentes foros de negociaciones, es significativo el proceso de integración de Cuba. En marzo de 1998, presentó su solicitud de incorporación plena ante la ALADI —en el que es observador desde 1986—, valorada por el embajador de Cuba en Uruguay como “un paso lógico y necesario en el marco del proceso de ajuste de la economía cubana” y como “una contribución modesta, pero emblemática, al objetivo común de avanzar hacia un mercado único latinoamericano, recogido en el Tratado de Montevideo, 1980”. Cuba, además, solicitó su ingreso al Convenio de Post

Lomé IV con lo que se evidencia el comienzo del fin del aislamiento del Caribe y del resto de América Latina.

En conclusión, cada uno de estos países se aisló y alineó en diferentes bloques, víctimas de la principal controversia del siglo entre el capitalismo y socialismo.

Antillas Menores. Las ex colonias francesas, inglesas y holandesas, los territorios franceses de ultramar y las posesiones inglesas, holandesas y americanas en las Antillas se han caracterizado también por similar aislamiento —entre sí—, y del resto del Caribe motivado por los intereses tanto de los países europeos como de los Estados Unidos de América.

Territorios coloniales británicos y holandeses del Caribe. A diferencia del proceso de las ex colonias españolas, durante la década de los 60 del siglo XX, casi un sesquicentenario después de la emancipación latinoamericana de España, los territorios coloniales británicos y holandeses del Caribe se independizaron políticamente. Desde su independencia, las Antillas, Guyana y Surinam han tenido evoluciones peculiares que han marcado diferentes etapas de relaciones con el resto del Caribe, América Latina, los Estados Unidos y Europa.

Proceso de integración regional

A pesar de las diferencias, el aislamiento y las dificultades, los países del Caribe —sobre todo a partir de la década de los sesenta del siglo XX— han realizado esfuerzos por organizarse, agruparse e integrarse, como lo demuestra el proceso atravesado desde la frustrada Federación de las Antillas hasta la Asociación de los Estados del Caribe.

- **Federación de las Antillas.** En 1962, se planteó la organización de la Federación de las Antillas, pero no culminó en éxito.

- **Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).** Los países del Caribe de habla inglesa crearon, en 1965, la carta para fundamentar la formación de la CARIFTA, que fue fundada en 1968, después que los doce países caribeños del Commonwealth ²⁰⁰ aceptaron la iniciativa.
- **Comunidad del Caribe (CARICOM)** ²⁰¹. En 1973, la carta de la CARIFTA se perfeccionó en el tratado de Chaguaramas, que fue firmado en Trinidad y Tobago. Se creó así la CARICOM como un mecanismo de integración subregional, similar al de otros bloques que se estaban formando en el Continente. Posteriormente, ingresaron a la CARICOM otros tres países, incluido Haití. No están Cuba, Puerto Rico y la República Dominicana, los cuales, pese a su situación geográfica antillana, están más relacionadas con la tradicional América Latina. La CARICOM aún mantiene débiles las relaciones en el ámbito político y diplomático con el resto del Caribe, a pesar de que la República Dominicana y Haití forman parte del CARIFORUM, como miembros en el Grupo ACP-UE desde 1989.
- **Foro del Caribe (CARIFORUM)** ²⁰². En 1975, se originó en el Acuerdo de Georgetown, el establecimiento del Grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), para las relaciones dentro del convenio de cooperación con la Unión Europea (UE). De esta manera, se constituyó el CARIFORUM como el interlocutor del Caribe dentro del Grupo ACP, para las relaciones con la UE ²⁰³.

²⁰⁰ Esos doce países son: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves (Saint Kitts y Nevis) Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

²⁰¹ La Comunidad del Caribe (CARICOM) está integrada por: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

²⁰² EL CARIFORO está constituido por la CARICOM, más Haití y la República Dominicana.

²⁰³ El Primer Convenio de Lomé, el más efectivo acuerdo de cooperación Norte-Sur de la postguerra, fue firmado hace veinticinco años, entre nueve países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y cuarenta y seis del mundo subdesarrollado (ACP).

- **Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y Mercado Común Centroamericano (MCC).** Coincidiendo con el período de la década de los sesenta, en el Istmo Centroamericano, se inició la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la misma que estableció las bases para una unificación en lo político, económico y social, que en la práctica se transformó en el Mercado Común Centroamericano (MCC). De este esquema, la República Dominicana también quedó fuera, a pesar de la identidad cultural e histórica con las antiguas colonias españolas.
- **Tratado de Libre Comercio Estados Unidos de América, México y Canadá (NAFTA).** Las negociaciones del TLC entre México, los Estados Unidos y Canadá se iniciaron en 1992; y EE.UU. firmó en diciembre de 1993, con el objetivo de establecer un Área de Libre Comercio, consistente con el Artículo XXIV del GATT.

Política internacional e integración

En el actual contexto geopolítico, y adoptando el nuevo paradigma de desarrollo económico, la política internacional de la República Dominicana, luego del largo proceso de aislamiento esbozado, dio un giro a partir de agosto de 1996. Los cambios que se están operando en la dinámica del desarrollo económico y social en la República Dominicana están influenciados por el énfasis de las relaciones comerciales, en correspondencia con el comportamiento de los mercados internacionales, que abarca el comercio de bienes y servicios, tanto como la promoción de la inversión extranjera y la cooperación económica bilateral y multilateral. Entre lo más relevante, cabe el señalamiento de lo siguiente:

- Fortalecimiento de las relaciones internacionales tradicionales.

- Apertura de nuevas relaciones internacionales: Canadá y Cuba.
- Promoción de la iniciativa de la “Alianza Estratégica”.
- Negociación y firma de acuerdos de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica y CARICOM.
- Participación en los diferentes escenarios de negociación e integración internacional:
 - Ronda del milenio de la OMC
 - Grupo de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC)
 - Área de Libre Comercio (ALCA)
 - Negociaciones del Convenio Post Lomé IV
 - Cumbre África, Caribe y Pacífico (ACP)
 - Foro del Caribe (CARIFORUM)
 - Asociación de Estados del Caribe (AEC)
 - Cumbre de la UE-América Latina y el Caribe
 - Cumbres Iberoamericanas
 - Negociaciones bilaterales: Venezuela, Cuba, Chile, ...

El objetivo de la política internacional es el impulso del crecimiento económico del país mediante la creación de las condiciones que permitan a la producción nacional de bienes y servicios adecuarse a las exigencias de la competencia internacional. La política económica del país en el contexto de apertura, busca la inserción de la oferta exportable en los mercados internacionales. Para que se ajuste a las exigencias del mercado la oferta exportable necesita de promoción de exportaciones para lo cual se precisa la reestructuración institucional y la racionalización de las funciones de la política comercial. Asimismo, la dinámica de las reformas económicas e institucionales está impulsada por la observancia a los compromisos asumidos por el

país frente a los organismos internacionales, particularmente de la OMC, el ALCA y la AEC.

Alianza estratégica de integración regional

La estrategia del proceso de apertura de la economía dominicana se está iniciando con países cercanos, pequeños, con similar estructura de producción y oferta exportable, el mismo mercado de destino y comparables en el nivel de desarrollo económico, independientemente de la heterogeneidad justificada por la historia, la lengua y la cultura. A través de la estrategia de integración, se impulsa el proceso de apertura de las relaciones económicas internacionales, con énfasis, a su vez, en el fortalecimiento de las relaciones políticas y culturales con el resto del mundo, todo lo cual está en proceso de negociación.

La agenda de la política internacional de la República Dominicana para vincularse con el resto del mundo, se inició con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Centroamérica y el Caribe. Este proceso representa para el país el lanzamiento de negociaciones comerciales con los países vecinos, para ampliar mercados con miras a lograr economías de escala, mejorar los niveles de eficiencia, productividad y competitividad, como se establece en los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados.

La República Dominicana propuso, a mediados de 1998, tanto a los países de la CARICOM y Haití, como a los de América Central y Panamá, la creación de una alianza estratégica para contribuir al desarrollo de nuestras naciones; en palabras del Presidente Fernández:

“...para potenciar, en el ámbito regional, el proceso de la integración hemisférica y extracontinental, fortaleciendo el nivel de la alianza tanto al grado político como económico”.

En el orden político, esta estrategia significa tener una presencia conjunta, con una respuesta común, frente a los interlocutores de otros bloques regionales con diferente nivel de desarrollo económico.

Desde el punto de vista económico, significa crear una zona de libre mercado de 60 millones de personas, en preparación de la inserción de las economías en el ALCA. Este es un proceso hacia el mercado global, caracterizado por la intensificación y la dinámica de los procesos de integración subregional y regional, que ya otros países han iniciado, como fases hacia el libre comercio generalizado y enmarcado en las negociaciones multilaterales de la OMC.

La ventaja de esta estrategia, aparte de la política y económica, es de orden práctico, puesto que permite minimizar los costos de aprendizaje, al compartir experiencias, información e inteligencia de negociación; además de que permite maximizar los beneficios derivados de acuerdos previos entre los países de estructura económica similar. De esta manera el país, en general, se prepara para el conjunto de reformas económicas e institucionales necesarias para la liberalización del comercio.

Foros de negociación común

Uno de los objetivos de la Alianza Estratégica es la participación conjunta con CARICOM y Centroamérica en los diferentes foros de negociación. El antecedente en este sentido es la experiencia iniciada en el marco del cuarto Convenio ACP-UE, del cual la República Dominicana es miembro desde 1990. Sin embargo, solo desde febrero de 1997, la República Dominicana fue invitada a incorporarse a la Maquinaria Regional Negociadora, mecanismo creado por CARICOM. Mediante esta instancia, el país —que además participa en el Foro del Caribe (CARIFORUM)— discute una estrategia común, da seguimiento y arriba coordinadamente a posiciones coincidentes para llevarlas a las negociaciones del Convenio Post Lomé IV, que actualmente debate la cooperación y el esquema de preferencias con la Unión Europea (UE)*.

(*) El Convenio Post Lomé IV, actualmente, Convenio Cotonou, fue firmado por la UE con los Países del Grupo ACP, en junio del 2000.

Esta experiencia que se está llevando a cabo, obliga a ser coherentes en los diferentes foros de negociación, tanto regional como multilateral.

Una de las ventajas en el proceso de integración de la República Dominicana, es que mientras participa del Convenio UE-ACP, está vinculada a otro esquema de preferencias con los Estados Unidos, dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Esta circunstancia ha permitido la participación del país en estructuras diferentes de mercado, lo que fortalece la estrategia actual del país, en la medida en que se convierte en un intermediario de propuestas. Con estas experiencias, la República Dominicana está creando las bases de una alianza para reforzar las negociaciones con el hemisferio, en el marco del ALCA; con Norteamérica, dentro del esquema ALCAN o NAFTA; con América del Sur, dentro de la ALADI; o en el contexto mundial dentro de la OMC, de manera similar como se está actuando en el CARIFORO y el grupo ACP.

Esta particularidad es la que impulsa a prestar atención y dar seguimiento al estado de las negociaciones y evaluar el alcance de los diferentes procesos integradores que ocurren simultáneamente en el hemisferio, por ejemplo, entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina y sus relaciones con México, entre México y América Central, el proceso de negociación en la formación del Área de Libre Comercio de las Américas, etc. Del mismo modo, en todo el hemisferio hay que observar que la ALADI está sirviendo en el proceso de integración, como instrumento de modernización y de inserción competitiva de los países miembros en el mercado mundial.

Foros del Caribe

La nueva política internacional fortaleció el acercamiento y el diálogo con los países más cercanos: Haití y Cuba; en el primer caso, a través de la creación de la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana. Este mecanismo ha comenzado a despejar recelos y

prejuicios en un ambiente de distensión y cooperación hacia la culminación en acuerdos y proyectos de mutuo interés y beneficio recíproco. En el segundo, la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba representa el reencuentro oficial de vínculos históricos y culturales y el fortalecimiento de la cooperación científico-técnica, expresada en asistencia técnica y transferencia de tecnología, biotecnología, etc. Un ejemplo de ello es la iniciada cooperación en un programa de seguridad alimentaria entre Cuba, Haití y República Dominicana en el marco de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de las Naciones Unidas.

La participación de la República Dominicana en el Convenio de Lomé IV, desde 1990, le ha permitido no solamente avanzar en el proceso de integración dentro del Grupo ACP, sino, sobre todo, participar activamente en la integración dentro del Foro del Caribe (CARIFORO).

En febrero de 1997, la República Dominicana y Haití, como miembros del CARIFORUM, fueron invitados a la Octava Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en Antigua. El objetivo planteado fue armonizar la política de cooperación e integración, tanto con la Unión Europea dentro de las negociaciones del Convenio Post Lomé IV, como en el contexto hemisférico, en el marco del Área de libre Comercio de las Américas (ALCA). En esa reunión se decidió iniciar el proceso de apertura comercial entre la República Dominicana y la CARICOM. Entre julio de 1997 y marzo de 1998, se llevaron a cabo tres rondas de negociaciones, las cuales culminaron en la firma del Tratado de Libre Comercio CARICOM-República Dominicana, en agosto de 1998.

En agosto de 1998, se realizó en la República Dominicana una reunión especial de los Jefes de Estado y de Gobierno del Foro del Caribe (CARIFORUM), en la que también se invitó a Cuba, como observador. En la misma, se celebraron los 25 años del CARICOM, lo que constituye un hecho sin precedentes en la historia del área, por la presencia de todos los países del Caribe. De la reunión, se

desprendió el documento *Testimonio de Santo Domingo. El Encuentro Caribeño Ante el Siglo XXI* ²⁰⁴.

En este marco, cabe resaltar las palabras del Dr. Jules Albert Wijdenbosch, Presidente de la República de Surinam, en el discurso de apertura en la Conferencia de los XXV años del CARICOM:

“Compartimos la visión de un Caribe, que se extienda desde la foresta de los Mayas en Bélize al occidente, hacia las playas de Barbados al norte, hasta la foresta y las llanuras de Guyana y Surinam en el sur, y que incluya a cada persona y cada isla y piedra que pueda encontrarse entre estas demarcaciones”.

“Dada esta realidad, no es aceptable que una de nuestras hermanas del Caribe haya sido excluida por largo tiempo de este hemisferio. Lo hemos dicho antes y lo reiteramos: Cuba debería ser un miembro cabal de la comunidad hemisférica y, como tal, participar a toda capacidad en los procesos que transcurren” ²⁰⁵.

Asociación de los Estados del Caribe (AEC) ²⁰⁶. Adicionalmente, en el área del Caribe, se constituyó la AEC, que con el CARIFORUM, la integran Cuba, Panamá y el Grupo de los Tres (G-3), México, Colombia y Venezuela. Entre los Estados del Caribe elegibles para participar en la AEC, solo falta Puerto Rico ²⁰⁷.

²⁰⁴ En el documento se revisa la estrategia con respecto a los siguientes temas: Negociaciones para el Acuerdo Post Lomé IV, relaciones Cuba/Cariforum, relaciones Caribe/América del Norte, Sostenibilidad medioambiental y desarrollo económico equilibrado, mecanismo de cooperación en materia de drogas/ Unión Europea, América Latina y el Caribe y la Visión hacia el siglo XXI.

²⁰⁵ Discurso de apertura de su Excelencia Dr. Jules Albert Wijdenbosch, Presidente de la República de Surinam, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del CARIFORUM, Boletín del Gobierno Dominicano, 21 de agosto de 1998.

²⁰⁶ Los países miembros de la AEC son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, México y Venezuela.

²⁰⁷ Los países, estados y territorios elegibles para convertirse en miembros asociados son: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes, Británicas, Islas Caimán, Montserrat, Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Estadounidenses, la República Francesa respecto a Guadalupe, Guyana Francesa y Martinica y Reino de Holanda en nombre de Aruba y las Antillas Holandesas.

La Asociación de Estados del Caribe (AEC) enfatiza el compromiso de iniciar una nueva era en la región del Gran Caribe, caracterizada por el fortalecimiento de la integración, la consulta y la acción concertada, para así asegurar mayor cooperación cultural, económica, política, social y tecnológica entre los pueblos, los Gobiernos y países de la AEC. Esta iniciativa surgió de los Jefes de Gobierno del CARICOM, en Trinidad y Tobago en octubre de 1992, dirigida a avanzar tanto la integración económica —especialmente para promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión— como la cooperación funcional con los otros países de la Cuenca del Caribe.

La Cumbre Inaugural de la AEC tuvo lugar en Trinidad y Tobago en agosto de 1995. En la Declaración de Principios y el Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte, el objetivo primordial es el mejoramiento de la calidad de vida, y, en particular, el combate efectivo al estado crítico de la pobreza con el compromiso de promover el desarrollo sostenible de la región, como una estrategia viable dirigida hacia la mejora de estas condiciones.

La Cumbre consideró que el Turismo, el Comercio y el Transporte son tres sectores para la cooperación y acción concertadas dentro de la AEC.

En abril de 1999, en la República Dominicana se llevó a cabo la II Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobiernos de los estados, países y territorios de la AEC en la cual analizaron los avances de AEC desde Puerto España, en 1995, hasta Santo Domingo, en 1999, y determinaron la proyección de la región del Caribe hacia el Siglo XXI.

Cumbre Extraordinaria del Jefes de Estado y de Gobiernos de Centroamérica y la República Dominicana. En noviembre de 1997, se celebró, en la República Dominicana, la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobiernos de Centroamérica y la República Dominicana, en la que se decidió iniciar el proceso de

negociaciones de un tratado de libre comercio. El mismo se firmó luego de tres rondas técnicas de negociación, en abril de 1998, justo antes de la II Cumbre de las Américas (ALCA).

II Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobiernos del Grupo de Países (ACP).

Finalmente, la II Cumbre ACP se celebró en noviembre de 1999 en Santo Domingo, en la que participaron 71 países de África, el Caribe y el Pacífico y fueron invitados los 15 países de la Unión Europea. En la misma se consolidó la posición del Grupo ACP frente a las negociaciones de cooperación con la UE.

Foros del hemisferio americano

- **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**²⁰⁸. En 1960, en América Latina se instituyó la ALALC, la que tenía el objetivo de llegar a una Zona de Libre Comercio en un plazo predefinido mediante negociaciones exclusivamente multilaterales. Esta meta no fue cumplida en medio de la guerra fría y gobiernos dictatoriales que dificultaron las relaciones económicas y políticas. Dos décadas más tarde, se agotaron las posibilidades del crecimiento económico en el modelo proteccionista que frenó el proceso de integración iniciado en los años sesenta.
- **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**²⁰⁹. En 1980, frente al agotamiento de la ALALC, esta se transformó en la ALADI, al firmar el Tratado de Montevideo en 1980 (TM 80). En este tratado, el proceso de integración se extendió a materias no comerciales, y planteó otro objetivo final: constituir un Mercado Común Latino-

²⁰⁸ La ALALC estaba constituida por 11 países: Argentina, Bolivia, Brasil Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

²⁰⁹ La ALADI estaba constituida por los mismos 11 países.

americano, adoptando nuevos mecanismos con flexibilidad en el modo y tiempos para cumplir el nuevo objetivo final mediante aproximaciones sucesivas.

- **Acuerdos de integración subregional.** La flexibilidad del TM 80 ha permitido celebrar acuerdos con terceros países distintos a los latinoamericanos, especialmente con países centroamericanos y caribeños. De estos esquemas integracionistas, el Caribe estuvo ausente, especialmente la República Dominicana, a pesar de pertenecer a la ALADI. Sin embargo, en la actualidad, este marco, de la ALADI es la brecha que está aprovechando también la República Dominicana para responder, de manera conjunta, con la propuesta de la Alianza Estratégica.

A partir de 1990, el conjunto de países del hemisferio avanzó nuevos acuerdos de integración subregional, a los cuales la República Dominicana está dando seguimiento, y entre los que se destacan aquellos que tienen como objetivo llegar al libre comercio de bienes:

- Grupo Andino ²¹⁰
- Grupo de los Tres ²¹¹
- MERCOSUR ²¹²
- Triángulo Norte de Centroamérica (CA-3) y México.
- **Acuerdos de integración bilateral.** Con el mismo objetivo de fortalecer primero áreas de libre comercio, se están concertando acuerdos bilaterales:
 - Chile con Colombia, Ecuador y Venezuela
 - México con Chile y Bolivia

²¹⁰ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

²¹¹ Colombia, México y Venezuela.

²¹² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

- MERCOSUR con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina y México.
- México tiene TLC bilaterales con Costa Rica y Nicaragua.

En este sentido, la República Dominicana está estudiando la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales con: Venezuela, Chile, Colombia, Ecuador y Cuba, que han manifestado la misma intención.

República Dominicana - Guatemala

Por otro lado, la República Dominicana, firmó un convenio de consultas político-diplomáticas con Guatemala, con el objetivo de fortalecer las relaciones tanto bilaterales como con el Caribe. Asimismo, se plantea la necesidad de agilizar todas las iniciativas comunes ante los foros internacionales.

El proceso de consultas permitirá tener peso ante organismos internacionales como la OMC, MERCOSUR, Grupo Andino o el TLC de Norteamérica, que la integran EE.UU., Canadá y México.

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

En el marco de la integración continental, en 1994 la República Dominicana y la CARICOM estuvieron presentes en la Cumbre de las Américas en Miami, donde surgió la creación del Área del Libre Comercio (ALCA). Posteriormente, en noviembre de 1996 asistieron a la Cumbre de las Américas Sobre Desarrollo Sostenible, y significó una inusual presencia de esta región en América Latina, a pesar de ser miembros desde hace 30 años de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En la II Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile, del 18 al 20 de abril de 1996, se lanzó la negociación para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde se plantearon los temas de “segunda generación” referidos a las reformas democráti-

cas en América Latina. En esta oportunidad, el enviado especial de la Casa Blanca para la Cumbre de las Américas, Thomas McLarty, dijo que en la primera Cumbre de Miami en 1994 se apuntaron las reformas democráticas de “primera generación”, puntos como las elecciones libres y la estabilidad económica. Ahora se necesita una “segunda generación de reformas para profundizar las democracias. Democracia y reformas de mercado son las dos caras de la misma moneda”²¹³, indicó. En el encuentro, se discutieron también asuntos sociales, como la pobreza y la discriminación, y la mejora en la educación. En esa cumbre, fue notorio que todos los países americanos —menos Cuba— estuvieron presentes, lo cual revela aún las secuelas de la guerra fría.

Foro mundial

Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre 1985-1995, el Gobierno y los empresarios de la República Dominicana prácticamente no dieron seguimiento a las negociaciones de la Ronda de Uruguay, acerca del Acuerdo General de Aranceles de Comercio (GATT). La comisión negociadora, sin una política internacional definida, ni visión estratégica, participó con criterio tecnocrático; y se limitó a rubricar, en 1994, el proceso que culminó en el Acuerdo de Marrakech con la creación de la OMC. Dicho acuerdo (negociado durante una década, y ratificado por el país en enero de 1995) fue una experiencia traumática, que alertó a todos los sectores económicos y sociales del país. La ratificación se produjo luego de que, en diciembre de 1994, a iniciativa de los Estados Unidos en la Cumbre de Miami, se planteó la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La República Dominicana, a partir de la ratificación del Acuerdo de Marrakech, el 20 de enero de 1995, participa en calidad de miembro

²¹³ Declaración del representante de los Estados Unidos a la Cadena de Noticias CNN en Chile.

en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y, en esa condición, se comprometió a cumplir con los mandatos acordados. Para el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones adquiridos, el país está compelido a llevar a cabo reformas económicas y crear mecanismos institucionales, especialmente vinculados al comercio exterior. En este sentido, el margen de decisión del país para las reformas económicas e institucionales se limita a la forma de adecuar a las condiciones nacionales los mandatos de los acuerdos, convenios y tratados internacionales vigentes. Entre estos, cabe mencionar los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre la República Dominicana y Centroamérica²¹⁴ y la Comunidad del Caribe (CARICOM)²¹⁵, que, a su vez, tienen como marco de referencia los compromisos adquiridos en la OMC y en los otros organismos internacionales.

La OMC entre sus funciones no solamente administra sus acuerdos comerciales, sino que es un foro para las negociaciones comerciales, trata de resolver las diferencias comerciales, supervisa las políticas comerciales, aporta asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo, tanto como coopera con otras organizaciones internacionales.

Características de la OMC

- La OMC y sus acuerdos tienen carácter permanente.
- La OMC tiene alcance mundial, y los miembros se adhieren individualmente.
- El procedimiento para tomar decisiones es el consenso.
- La OMC se limita a la regulación del comercio internacional, y establece:

²¹⁴ Firma del Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana, 16 de abril de 1998.

²¹⁵ Firma del Tratado de Libre Comercio República Dominicana y CARICOM, 21 de agosto de 1998.

- Principios de liberalización.
- Excepciones permitidas.
- Procedimientos para la solución de diferencias.
- Compromisos contraídos:
 - Reducción de aranceles (consolidación de derechos aduaneros y cada vez más cerca de cero).
 - Apertura de mercados de servicios.
- La OMC prescribe:
 - La concesión de un trato especial a los países en desarrollo.
- La OMC exige:
 - Que los países den transparencia a sus políticas comerciales.

Temas de negociación

A partir de los años noventa, el acelerado proceso de integración está vinculado a la similitud de los tratados subregionales y regionales, los cuales incorporan temas comunes para los acuerdos, que tienen como referencia los de la Ronda Uruguay y del GATT y los “nuevos temas”, que se han ido incorporando. Entre otros, cabe citarse, a modo de ilustración, los siguientes:

- Acceso a mercados
- Agricultura, textiles
- Barreras no arancelarias al comercio
- Procedimientos aduaneros y reglas de origen
- Subsidios, antidumping y derechos compensatorios
- Defensa de la competencia
- Compras gubernamentales y funcionamiento de las empresas estatales
- Tecnología y propiedad intelectual
- Inversiones

- Servicios
- Infraestructura
- Desarrollo económico sustentable
- El papel y funcionamiento de las empresas del sector privado
- Solución de controversias, entre otros.

La incorporación de estos temas en la OMC se ha visto reflejado en los tratados bilaterales y acuerdos comerciales y de integración de libre comercio y en otros convenios comerciales celebrados entre países del Continente Americano y el Caribe, tal como constan, *verbi gratia*, en los TLC de República Dominicana, firmados con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se debaten otros aspectos más especializados relativos a los diferentes sectores tales como telecomunicaciones y electrónicos ²¹⁶. Igualmente, se avanza en la elaboración de propuestas de política regional sobre transporte aerocomercial ²¹⁷, ciencia y tecnología, medio ambiente, turismo, e, incluso, la cultura.

La discusión de la promoción del comercio, las asimetrías financieras, las normas técnicas, la defensa de la competencia, así como el análisis sobre las barreras al comercio y las medidas contra las prácticas desleales al comercio —entre otros temas de agenda en los diferentes foros de negociación— impulsan a los países a incorporarlos al debate nacional, para su estudio, análisis, adopción y aplicación con conocimiento de sus implicaciones.

²¹⁶ Los componentes de automatización industrial, componentes eléctricos y electrónicos, equipamientos industriales, de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, de material eléctrico y de instalación.

²¹⁷ Teniendo en cuenta los criterios básicos de apertura en los tráficos, la reciprocidad, la libre competencia, la nacionalidad del transportador, la armonización normativa y la seguridad operacional, entre otros aspectos que se consideren necesarios para alcanzar el objetivo como se señala entre los países de América del Sur.

Un caso de integración

Convenio UE-ACP

El Convenio de Lomé IV para la década 1990-2000 regula la estructura y alcance de la Unión Europea (UE) con los países del Grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), mediante la cooperación para el desarrollo y el comercio, bajo los principios de solidaridad y preferencia.

La República Dominicana y Haití, con el apoyo de España y Francia, respectivamente, y del Caribe, sin distinción, fueron aceptados en el Cuarto Convenio de Cooperación de Lomé entre la Comunidad Europea con los países de África, el Caribe y el Pacífico (CE-ACP). En el caso de la República Dominicana, su ingreso fue ratificado en el Congreso en 1990, coincidiendo con el fin de la guerra fría. Así, la República Dominicana dio inicio a un nuevo tipo de relaciones, políticamente paritarias, económicamente diferenciadas —no recíprocas— y socialmente solidarias, lo que paralelamente le abrió el mercado no solamente hacia Europa sino hacia el Caribe, África y Pacífico. Sin embargo, la respuesta de los sectores económicos nacionales para aprovechar este mercado ha sido marginal, en la medida en que la estructura de la producción bajo el modelo proteccionista, no superado aún, limita la oferta exportable. La participación en este convenio ha permitido a la República Dominicana ampliar la perspectiva y colocarse en una posición privilegiada ²¹⁸.

²¹⁸ El Convenio de Lomé IV asocia a 71 países en África, el Caribe y el Pacífico y a 15 estados miembros de la Unión Europea. El antecedente del Convenio de Lomé fue el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, entre Europa y sus ex colonias. Siguieron dos Convenios Yaundé de 1963 y 1969, entre la CE y 18 Estados Africanos. En 1975, la CE firmó el Convenio Lomé I con 46 estados independientes. 57 Estados firmaron el Convenio Lomé II (1980-1985); 65, el Convenio Lomé III (1985-1990); y 69 países ACP, el Convenio Lomé IV (1990-2000) en 1989, entre los que se encuentran la República Dominicana y Haití. En 1993, se incorporó Eritrea, y, en 1997, África del Sur. Se espera que el próximo sea Cuba.

El nuevo Convenio Post Lomé IV, que se está debatiendo desde septiembre de 1998, contiene —entre otros aspectos— un nuevo trato comercial que será consistente con las alternativas hechas por los ACP en su estrategia para integrarse a la economía mundial. Para el futuro de la cooperación comercial, la Unión Europea ha planteado cuatro opciones principales:

- Conservación del *statu quo* de preferencias no recíprocas, contractual y uniforme, focalizado estrictamente en las condiciones de acceso a los mercados.
- Aplicación del Sistema de Preferencias Generalizado de la Comunidad (SPG), sobre bases bilaterales o multilaterales.
- Reciprocidad uniforme. Esta opción estaría en línea con las reglas de la OMC.
- Reciprocidad diferenciada. Los acuerdos serían entre la Unión Europea y los diferentes grupos de países, o entre la Unión Europea y los países individuales.

Frente a esta propuesta de la UE, los ACP decidieron coordinar la estrategia de negociación y adoptar políticas similares para maximizar la cooperación comercial entre los países ACP y facilitar la adopción de una posición común negociadora ACP en el Convenio Post Lomé, la OMC y otros foros internacionales. Esta decisión está contenida en la Declaración de Libreville de noviembre de 1997.

El nuevo convenio para el 2000 y en adelante plantea cambios impulsados por los acontecimientos políticos, económicos, sociales e ideológicos que han ocurrido en esta última década en el ámbito mundial:

- En lo político, marca profunda diferencia la modificación de la geopolítica de las relaciones internacionales, debido, tanto a la desaparición de los países socialistas y la sustitución por los emergentes hacia el mercado capitalista, como al avance de los procesos democráticos.

- En lo económico, ha surgido la conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y se han constituido y consolidado diferentes bloques de integración regional.
- En lo social, el reconocimiento del papel de la mujer en el desarrollo, la necesidad de la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra la pobreza se han convertido en temas comunes de interés general.
- En lo ideológico, se ha tomado conciencia, tanto del impacto del crecimiento económico sobre el medio ambiente, como de la nueva concepción del papel del Estado, del sector privado y de la sociedad civil, para enfrentar los retos del desarrollo económico y social.

En este contexto, se espera que la cooperación en el Convenio Post Lomé IV continúe siendo de naturaleza solidaria. Sin embargo, en el marco de la liberalización del comercio internacional y de la globalización de la economía, regulada por la OMC, la cooperación económica y comercial plantea la necesaria correspondencia entre las normas del convenio con las de la OMC.

Bajo estas consideraciones, las negociaciones que se están llevando a cabo entre la Comunidad Europea (CE) y los ACP plantean diferencias entre el Convenio vigente y el futuro, especialmente referidas a la forma, manera y plazo del cambio del comercio preferencial no recíproco, hacia un comercio abierto y recíproco.

El marco general de la OMC establece la eliminación de los subsidios y los mercados preferenciales, con la aceptación de los países signatarios desde enero de 1995. Por el contrario, el Convenio de Lomé IV establece que la UE es el mercado preferencial no recíproco para un conjunto de bienes producidos en los países ACP. Las características de este tipo de comercio constan en los diferentes protocolos elaborados por producto para tal fin, como banano, ron, azúcar, entre otros.

El mandato de negociación de la UE en materia comercial otorga gran importancia a ciertos principios fundamentales:

- Principio de diferenciación por país. Este principio establece necesidades específicas para cada uno de los países en función del grado de desarrollo y vulnerabilidad, especialmente de ciertos países enclavados e insulares, y en función de las estrategias de desarrollo definidas de alcance nacional y regional.
- Principio de diferenciación regional. Con relación a la cooperación económica y regional, define un marco de cooperación tal que permite a los países ACP participar en un sistema comercial liberalizado y facilitar la integración, teniendo en cuenta las dificultades, restricciones y problemas particulares de cada país frente al proceso de globalización. El compromiso es buscar la vía para adecuar el régimen comercial futuro, de conformidad con las reglas de la OMC.

En la actualidad, la UE está presionada por los Estados Unidos sobre la base de los acuerdos de la OMC, para que elimine el sistema de preferencias, lo cual —en el caso del banano— le ha llevado a la denominada “Guerra del Banano” entre la UE y los Estados Unidos de América.

Este conflicto ha puesto de relieve que, en materia de comercio, aún falta el debate político de fondo sobre el comercio, entre la UE y los países ACP, para continuar con las negociaciones post Lomé.

De estos cambios, se desprende la necesidad de que el sector privado de los respectivos países ACP adecue sus respectivas estructuras productivas, transformándolas en competitivas para el mercado. Asimismo, se espera del sector público la modernización y reforma del Estado, para afrontar el gran desafío en ese complejo proceso de cambio dominado por la liberalización comercial y la globalización económica de los mercados.

Características generales del próximo convenio UE-ACP

En las negociaciones del Convenio Post Lomé IV, entre la UE y el Grupo ACP hay consenso entre las partes, hasta el presente, sobre los siguientes puntos:

- Será un acuerdo multilateral.
- El acuerdo se limitará en el tiempo, pero será a largo plazo.
- La negociación del convenio es Norte-Sur: se limita a los 15 países de la Unión Europea y a los 71 países del Grupo ACP.
- Los miembros se incorporan previa solicitud y aprobación unánime tanto de la UE, como del Grupo ACP.
- Se revisará el acuerdo cada quinquenio.
- Participará el sector privado.

Objetivos del acuerdo entre las partes: UE - ACP

- Contribución a la paz y a la seguridad ciudadana.
- Promoción de un ambiente político estable y democrático.
- Cooperación para erradicar la pobreza.
- Consistencia con los objetivos del desarrollo sustentable y la integración gradual de los países ACP dentro de la economía global.
- Implementación de todas las estrategias de desarrollo.

Estructura del acuerdo

- Diálogo político entre UE y los ACP, que trascenderá más allá de lo estrictamente político. Servirá a todos los objetivos y propósitos del futuro acuerdo.

- Cooperación para el desarrollo.
- Cooperación económica y comercial.

Principios fundamentales negociados

Los acuerdos sobre los principios fundamentales que guiarán las futuras relaciones UE-ACP son:

- Igualdad entre las partes. Los países y sus pueblos diseñarán su propia estrategia de desarrollo.
- Incorporación de una amplia cobertura de actores.
- Papel esencial del diálogo.
- Diferenciación de procedimientos y prioridades de cada país, sus necesidades y su estrategia de desarrollo de largo plazo, tomando en cuenta su dimensión regional.

Aspectos pendientes de negociación

Las partes siguen discutiendo en más detalle:

- El marco institucional
 - Comité de Embajadores
 - Procedimientos para el diálogo entre los actores económicos y sociales de las partes y con la sociedad civil.
 - Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores.
 - Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.
- El área geográfica y el acceso. Las partes han acordado los siguientes principios:
 1. Mantenimiento de la integridad del grupo ACP.
 2. Apertura del futuro convenio a posibles accesos de mercado. Los criterios de acceso y los mecanismos no se

han definido todavía. Sin embargo, el grupo ACP desea puntualizar tres (3) criterios:

- Estructura económica similar a la de otros países ACP.
- El estatus constitucional del país solicitante deberá ser de un estado independiente.
- La localización geográfica del país solicitante será del área del África, Caribe o Pacífico.

Temas, políticas y estrategias de cooperación

Para la UE, los elementos esenciales deben incluir:

- Respeto a los derechos humanos.
- Principios democráticos, que abarcan la paz y estabilidad democrática, mediante una activa y organizada sociedad civil y un desarrollo social equitativo.
- Imperio de la ley.
- Gobernabilidad, que se refiere a la primacía de la ley, la transparencia y el estado de cuentas en la gestión de todos los recursos de un país.

Junto a estos elementos, se enfatiza la estrategia de cooperación hacia los principales problemas sociales:

- Migración
- Discriminación étnica
- Importancia del género: igualdad entre hombres y mujeres
- Importancia del medio ambiente
- Importancia de la cultura, ...

Para el grupo ACP, el problema fundamental consiste en acordar, entre las partes, una definición conjunta de estos elementos esenciales.

En las negociaciones sobre los principios del futuro convenio, no hay discusión sobre la necesidad de los mismos; sin embargo, los países ACP insisten en la definición para que la interpretación no se convierta en condicionamiento de la cooperación en el futuro.

Los principios o elementos esenciales serán considerados como objetivo hacia los cuales cada país signatario del convenio deberá conducirse. Estos objetivos, y las reformas que deberán llevarse a cabo para su cumplimiento y la valoración del progreso conseguido, serán discutidos dentro del marco del diálogo político que tendrá lugar entre las partes.

Cooperación para el desarrollo, la inversión y el sector privado

En este punto, se da el siguiente acuerdo:

- Apoyo al desarrollo del sector privado.
- Necesidad de crear un ambiente favorable para la inversión, tal como reformas y regulaciones económicas y legales administrativas.
- Necesidad de promover el diálogo entre el sector público y el privado.
- Necesidad de fortalecer la organización y la capacidad institucional del sector privado, promoviendo contactos regulares entre los operadores del sector privado de la UE y los ACP.
- Necesidad de apoyar las pequeñas, medianas y micro-empresas.
- Necesidad de coherencia y complementariedad entre las diferentes acciones y políticas, particularmente entre las medidas de apoyo que mejoren el ambiente macroeconómico,

político e institucional, y aquellos que específicamente permiten el apoyo para el desarrollo empresarial.

- Necesidad de la creación de un foro empresarial UE–ACP.

Negociaciones sobre el comercio

La Unión Europea ha propuesto definir en el acuerdo, los principios fundamentales de una economía social de mercado:

- Impulsar el balance entre los deberes y obligaciones de los individuos y las empresas en el marco de las reglas de una competencia transparente, ambiente de estabilidad macroeconómica, políticas sociales y fiscales. De esta manera, se impulsará:
 - La eficiencia económica
 - El desarrollo del sector privado
 - Una mejor distribución del ingreso

Para la Unión Europea, cualquier acceso deberá siempre involucrar una decisión conjunta.

- La Unión Europea prefiere negociar la liberalización del comercio, y concluir en el 2005, sin preferencias no recíprocas.
- Los ACP prefieren iniciar las negociaciones de la liberalización en el 2006, para concluir en el 2010, en relación con el acuerdo REPA (*Regional Economist Partner Agreements*), que considera esta conveniencia.

Proceso de negociaciones post Lomé IV

La República Dominicana participa en el proceso de Negociaciones del Convenio Post Lomé IV, en el ámbito regional en el CARIFORO,

como integrante de la Maquinaria Regional del Caribe, para lograr que los intereses de la Región sean asumidos como puntos de negociación en el conjunto de países ACP.

Las negociaciones están distribuidas en cuatro grupos de trabajo:

- Grupo central de negociaciones sobre asuntos políticos e institucionales.
- Grupo de negociación sobre el sector privado, inversiones y otras estrategias de desarrollo.
- Grupo de negociación sobre cooperación económica y comercial.
- Grupo de negociación sobre los instrumentos y gestión de la cooperación.

El tema fundamental de las negociaciones post Lomé es el comercio, por la influencia que tienen los diferentes esquemas de integración existentes en el convenio UE-ACP.

La Segunda Cumbre de Jefes de Estado y Gobiernos ACP, será celebrada el 25 y 26 de noviembre de 1999 en la República Dominicana. Su propósito es acelerar el proceso de negociación post Lomé; y se prevé que ejercerá una influencia positiva sobre las negociaciones de la OMC.

Semejanzas entre la OMC y el Convenio UE-ACP

- Los acuerdos tienen carácter multilateral.
- Tienen sólidas bases jurídicas, justificadas por los miembros en los parlamentos de sus respectivos países.
- Coinciden en la temática de comercio.

Diferencias entre la OMC y el Convenio UE-ACP

La gran diferencia entre el convenio de la UE-ACP y la OMC estriba en el hecho de que el convenio UE-ACP es de cooperación, tanto para el desarrollo económico y social como para el comercio. En este sentido, el convenio UE-ACP es más amplio porque, en su concepción enfatiza el desarrollo económico, político y social.

Según este enfoque, el comercio es un medio para el desarrollo, y no un fin en sí mismo. Por lo tanto, la filosofía que lo sustenta es la solidaridad expresada en lo que se ha definido como la economía social de mercado.

A diferencia de este convenio, la OMC es más restringida porque se concentra, exclusivamente, en regular el comercio en el mercado mundial, sin ningún compromiso con el desarrollo de los países.

Esta diferencia explica por qué el Convenio plantea diferentes principios, objetivos y temas dentro de la estrategia de desarrollo. En este marco, se centra en el apoyo al sector privado y la promoción de la inversión y la cooperación para el comercio, sin limitarse al mercado.

En este contexto, se explica el objetivo de la lucha contra la pobreza, la cooperación para políticas sectoriales y sociales, la importancia del género, el desarrollo sustentable, la cultura, la cooperación e integración regional y la incorporación de todos los actores en el proceso de desarrollo de la cooperación.

Por esta razón fundamental, el convenio UE-ACP y la OMC difieren en:

- El objetivo y estructura del acuerdo.
- Las características generales, respecto al plazo de duración, la cobertura de los miembros, el procedimiento de ingreso, el mecanismo de revisión, el papel del sector privado.
- Los temas generales del debate.

Vínculo entre las negociaciones del Convenio UE-ACP y la OMC

La Segunda Cumbre de Jefes de Estado de los países ACP, cuya sede fue la República Dominicana. La misma se realizó pocos días antes del inicio de la Ronda del Milenio, denominada como la Tercera Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se celebró en Seattle, la capital del Estado de Washington, Estados Unidos, del 28 de noviembre al 3 de diciembre de 1999.

La Segunda Cumbre de Jefes de Estado de los países ACP de Santo Domingo, en caso de que no hayan concluido las negociaciones post Lomé IV, permitiría la revisión conjunta de la marcha de las mismas y sería una oportunidad para trazar las pautas que debes seguirse en el tramo final.

La Cumbre de Santo Domingo les permitiría a los países ACP fijar una posición común sobre los temas que serían debatidos en la Ronda del Milenio. La elaboración de una posición unificada por parte de los ACP reviste importancia, debido al entorno internacional en el que se desenvuelve:

- Concertación de posiciones entre América Latina, el Caribe y la UE.
- Diálogo político entre la UE y los ACP.
- Concertación de posiciones en el contexto iberoamericano.

Integración y modelo de desarrollo

Grosso modo, el conjunto de eventos internacionales condicionó —en el marco de la geopolítica de los últimos treinta años— el funcionamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, basado en el principio de la protección de los mercados nacionales. Este modelo proteccionista imperante en América Latina se consti-

tuyó en el paradigma del desarrollo económico y social de los países, el cual, como efecto de su funcionamiento, frenó a su vez el proceso de integración en el hemisferio.

Por otro lado, concomitantemente con este proceso, como iniciativa de los Estados Unidos de América para el hemisferio, se implantó el Programa de la Alianza para el Progreso en 1961, como una alternativa frente a Cuba y el bloque socialista, lo que finalmente funcionó al margen de las iniciativas de los países y sus esfuerzos por la integración. La política proteccionista de la década de 1960, amparada en las reformas económicas de dicho programa y la aplicación de la Ley Pública de EE.UU. N.º 480 (PL-480), contribuyó a limitar aun más la competencia en el mercado internacional y, por ende, la integración.

En ese contexto geopolítico y económico, la República Dominicana inició un conjunto de reformas económicas e institucionales, en concordancia con el modelo económico proteccionista prevaleciente en la época, mientras mantuvo débiles las relaciones políticas y económicas con el resto de América Latina. Asimismo, permaneció aislada del Caribe y del resto del mundo.

Por el contrario, el cambio de la geopolítica en la década de los noventa ha impulsado un nuevo paradigma de desarrollo económico basado en el funcionamiento de mercados nacionales abiertos, impulsando la competencia y los nuevos esquemas de integración.

Integración y reformas económicas

El fin del ostracismo de República Dominicana impulsa las reformas económicas que se corresponden con los retos del nuevo ordenamiento de la economía mundial.

Las negociaciones del GATT y la adhesión del país a la OMC, el ALCA, los TLC, son un mandato que le ha permitido a la nación

impulsar el proceso de las reformas tanto económicas como institucionales, que se han reiterado desde 1996 ²¹⁹.

- Reforma arancelaria. La misma cumple con un mandato de la OMC de reducir el número de tarifas existentes, de nueve en total, a solo tres en el año 2000, y disminuir el arancel máximo al 15%.
- Reforma del sistema tributario. La misma persigue compensar la pérdida de ingresos fiscales que provocaría la rebaja arancelaria, a través de modificaciones que permitan adecuar el sistema tributario a la nueva realidad de la economía mundial. Esto significa el incremento del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y de servicios (ITBIS).

Ademas:

- Código de Ordenamiento de Mercado
- Código Monetario y Financiero
- Ley de reactivación de las exportaciones
- Ley de Seguridad Social, entre otras pendientes.

Los tratados de libre comercio (TLC) firmados con Centroamérica y CARICOM son expresión del proceso de la integración económica iniciada en el país. En el corto plazo, constituyen el camino para retomar la iniciativa del conjunto de reformas económicas necesarias para la implantación de los acuerdos. A mediano plazo, son el complemento para estimular la transformación del aparato productivo de bienes y servicios con el objetivo de adecuarse a los mercados internacionales.

²¹⁹ "La oleada de libertad política que ha barrido las Américas ha corrido pareja también con una reforma económica sin precedentes. En estos tiempos de grandes tensiones, los líderes capaces de ver el futuro, en una nación tras otra, han adoptado políticas sólidas para dominar la inflación, estabilizar los tipos de cambio, abrir sus economías a la inversión extranjera. Han colaborado para reducir montañas de deuda. Han privatizado; han descentralizado". Bill Clinton, Discurso de Apertura de la Cumbre de las Américas, 1994.

Entre las reformas económicas vinculadas a las nuevas condiciones de apertura del mercado internacional, las arancelarias son de prioridad para dar paso a la ejecución de los tratados. Para la reducción de la tasa de protección efectiva, se presenta la oportunidad de iniciar el proceso gradualmente, ajustando las tasas a los niveles y plazos pautados en el libre comercio.

Sin embargo, en el ámbito interno, la reforma arancelaria es insuficiente; por lo tanto, las iniciativas encaminadas al logro de la competitividad de los bienes y servicios están contenidas, adicionalmente, en el conjunto de reformas económicas de orden macroeconómico. Entre estas, cabe citarse la Ley de Aduanas, la eliminación de aranceles a la importación de maquinarias y equipos para las pequeñas y medianas empresas, la Ley del mercado de capitales, el código de ordenamiento de mercado y la protección y defensa de la libre competencia, la supresión de la competencia desleal, la protección al consumidor, la propiedad intelectual y los derechos de autor que, en conjunto, favorecen las condiciones hacia el fomento de las exportaciones.

Por supuesto, estas reformas están vinculadas a los acuerdos de la OMC, que, a su vez, son el marco de los firmados TLC de Centroamérica y CARICOM, sin cuya aprobación los acuerdos se convierten en una declaración de principios. El conocimiento, estudio y aprobación de estos acuerdos son una responsabilidad política del Congreso una vez son enviados por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente a las reformas que están directamente relacionadas con los compromisos internacionales, se tiene en cuenta que un complemento para un ambiente de competencia es la regulación del mercado financiero. En este sentido, se espera la aprobación, de parte del Congreso, del Código Monetario y Financiero, el proyecto de Ley de Mercado de Capitales y la reforma del Seguro Social.

Por otro lado, es necesario compensar al fisco por los ingresos que dejaría de percibir, lo que justifica la reforma tributaria con sentido

de equidad social. Mantener el equilibrio fiscal y monetario es un requisito para la estabilidad macroeconómica.

En países como la República Dominicana, los tratados de integración —como los firmados con Centroamérica y CARICOM— evidencian que uno de los aspectos más debatidos en las negociaciones es la concreción de los acuerdos al momento de establecer la excepción de los bienes y servicios que no estarían afectados por el libre comercio, en el corto y mediano plazo.

En el debate de la lista negativa, se plantea el conflicto entre los sectores económicos productivos y de servicios directamente involucrados en el proceso de apertura, y los que consideran que aún las condiciones prevalecientes en el país no les permiten competir en el mercado internacional.

En el proceso, la negociación que involucra a los sectores económicos productivos, tanto industriales como agropecuarios y de servicios, revela que no todos están en condiciones de competir en función del mercado internacional, ni siquiera del mercado subregional con economías similares en su nivel de desarrollo.

En una primera instancia, el análisis basado en el criterio costo-beneficio social de cada producto, para justificar la inclusión en la lista negativa o de excepción para la liberalización, evidencia la falta de competitividad de los productos agropecuarios y, por ende, del sector agropecuario. En particular, la producción de alimentos para el mercado nacional no está en capacidad de competir con productos similares en el mercado internacional. Incluso, las razones que argumentan para no ser liberalizados, motivaron que el país presentara, ante la OMC, la lista de bienes para la rectificación técnica que fue aprobada en dicho foro. En general, la falta de competencia de los productos no se resuelve con las modificaciones arancelarias. Ciertamente, la eliminación de los aranceles para insumos agrícolas ha incidido, en alguna medida, en una mayor eficiencia; sin embargo, no lo suficiente como para competir en el mercado internacional.

Integración y reformas sectoriales

El sector privado exige, más que análisis de mercado —limitado a costos y precios, y que evidencia la falta de competitividad—, un análisis de las causas estructurales que están determinando la rigidez del aparato productivo nacional. El sector privado, en general, plantea la eficiencia ligada al mercado financiero, tanto por la limitación como por el costo, a la ausencia de transferencia de tecnología, investigación, asistencia técnica, entre otros factores, que frenan la productividad, sin dejar de lado los problemas vinculados al mercado de la fuerza laboral, asunto que se relaciona con la migración y los salarios.

En particular, los productores agropecuarios plantean problemas relacionados directamente con el mercado y la titulación de tierras, cuestión vinculada a la estructura de la tenencia, a la reforma agraria, a la cantidad de tierra repartida, a la tenencia precaria de los beneficios, al uso de suelos agrícolas, etc.

Los señalamientos de los productores se manifiestan cuando se enfrentan al mercado mundial y definitivamente no pueden competir. En sentido general, aún falta coherencia entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales frente a la liberalización de mercados. Se manifiesta así el contraste de la política proteccionista para los países con menor nivel de desarrollo.

Por esta razón, una de las posiciones que se reiteran en las negociaciones en los diferentes bloques es el reconocimiento del nivel diferente de desarrollo entre los Países Más desarrollados (PMD) y los Menos Desarrollados (LDC), para lograr un tratamiento equitativo, en el sentido de reconocer las diferencias y adaptar políticas específicas para crear condiciones competitivas en los diferentes mercados.

El desafío está planteado para el sector privado, para las asociaciones de productores, para cada empresa e inversionista en particular, en la búsqueda de productos y nichos de mercado internacional con el

objetivo de ampliar los límites del mercado nacional. El reto se sintetiza en el logro de economías de escala, eficiencia, productividad y competitividad. La vía es sustituir la obsolescencia tecnológica del aparato productivo a través de la reestructuración, diversificación y modernización del aparato productivo nacional, que permita la flexibilidad en la oferta exportable.

La reflexión de los productores frente a la inminencia de la apertura de mercados y la integración plantea serias interrogantes, no solamente para el Gobierno, sino para todos los actores de la vida política y económica del país. La adecuación a los nuevos tiempos, a los desafíos de una economía internacional crecientemente transnacionalizada y altamente competitiva, y la toma de una posición común, no son tareas fáciles.

Integración y reforma institucional

Desde agosto de 1996, junto a la nueva política internacional, se inició el proceso de Reforma y Modernización del Estado, que abarca desde la Reforma del Ejecutivo hasta el Legislativo, con énfasis en la Reforma de la Justicia. El objetivo es un Estado más democrático, que responda a las exigencias de la nueva era y del nuevo milenio.

Al Estado le corresponde convertirse en transformador, regulador y creador de las condiciones que permitan la participación de todos los agentes económicos del sector privado, para que se concentren en la creación de la riqueza del país. No cabe duda de que el crecimiento de la economía ocurre en función de la expansión de la oferta exportable en condiciones de liberalización y apertura comercial. La iniciativa y el protagonismo de estas decisiones le corresponden al sector privado.

Al Estado le corresponden las decisiones de la política económica en sintonía con los agentes económicos y los necesarios consensos políticos, mediante el desarrollo del diálogo. Es imperativa la

receptividad gubernamental para canalizar los diferentes intereses empresariales y laborales. El mantenimiento de la democracia es tarea de todos, gobernantes y gobernados.

Una de las medidas concretas de la nueva política internacional se ha reflejado en el fortalecimiento institucional de la Cancillería, lo cual se ha llevado a cabo dentro del Proyecto de Reforma Institucional y Modernización de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, con cooperación internacional del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), para otorgar asistencia técnica en materia de informática y capacitación al servicio exterior dominicano. El proceso se inició con la selección y capacitación de los embajadores y cónsules, para que trabajaran con criterio e iniciativa en función de la política de apertura del país.

Asimismo, en febrero de 1997 se creó la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales y la Oficina de Promoción de Inversión Extranjera. En marzo del mismo año, se integró la Comisión Técnica para la Reforma de Comercio Exterior. Todos estos eventos están encaminados a crear las condiciones institucionales para facilitar y acelerar la integración de la economía dominicana en el mercado internacional.

A pesar de las dificultades, el proceso de la nueva era para la República Dominicana arrancó con la nueva política internacional. La estrategia de integración y las reformas internas consisten en adaptar la filosofía del modelo de liberalización a la realidad concreta, en su justa dimensión, dada por las condiciones históricas, económicas, sociales, políticas, culturales y la geopolítica del país.

Sugerencias

- Que la República Dominicana articule una política exterior proactiva, aprovechando la realización, en noviembre de 1999, de la 2.^{da} Cumbre ACP en Santo Domingo, de manera que le permita jugar un papel protagónico en la política, no solamente regional, sino mundial.
- Que la República Dominicana, en su papel de Presidente del Grupo ACP, que le corresponde como país anfitrión de la 2da. Cumbre ACP, proponga la formación de una comisión de varios Jefes de Estado ACP, encabezada por el Presidente dominicano, para exponer en la Conferencia Ministerial de la OMC, las conclusiones y la posición de los ACP.
- Que el Gobierno desarrolle mecanismos que impulsen la participación de todos los sectores sociales en los diferentes foros y etapas dentro de la estrategia de integración del país.
- Que los sectores sociales participantes en las negociaciones impulsen las reformas económicas e institucionales necesarias para aprovechar las ventajas de los tratados de libre comercio y cooperación.
- Que el sector privado de la economía se constituya en un verdadero protagonista de las iniciativas de políticas, participe en la estrategia de negociaciones, impulse de forma proactiva las transformaciones del aparato productivo y contribuya al desarrollo del país en las nuevas condiciones del mercado internacional.
- Que los representantes de los trabajadores de los países miembros evalúen la situación actual de la integración, y propongan los mecanismos que permitan a este sector social asumir una participación más activa en estos procesos.
- Que la CNNC incorpore como miembros a representantes del Poder Legislativo dominicano, en calidad de observadores y/o consultores. Este mecanismo permitirá mantener

informado al Congreso del avance de las negociaciones. De esta suerte, el Gobierno dominicano estaría creando un mecanismo no solamente ágil, sino más participativo, transparente y democrático.

- Que los representantes del Gobierno y de la sociedad civil que participen en las negociaciones en los distintos foros regionales, subregionales y multilaterales se incorporen en las actividades de adiestramiento especializado y capacitación de cuadros técnicos, en el ámbito nacional e internacional, que les permita el conocimiento, la actualización y la aplicación de los diferentes instrumentos en materia de integración.
- Que las negociaciones dentro de la estrategia de integración del país en los diferentes foros sean coordinadas para lograr la coherencia de los mandatos negociados.
- Que se evalúe, sistematice e informe oficialmente a todos los actores involucrados, y a la opinión pública, en general, sobre la agenda y el estado de las negociaciones —bilaterales y multilaterales— que el país lleva a cabo en los diferentes foros.
- Que el Gobierno establezca un sistema capaz de responder a las recomendaciones emanadas de los diferentes foros en los cuales participan los sectores tanto en el país como en el contexto internacional. Solamente en el tema de inversiones existe más de una treintena de organismos internacionales en los que se debate esta materia, de las cuales surgen recomendaciones.

Como ilustración citamos los foros internacionales en los cuales se debate el tema de inversiones:

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMI	Acuerdo multilateral de Inversiones
CARICOM	Comunidad del Caribe

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados
CIME	Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales
CMIT	Comité de Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles
CNUDMI	Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil
ESD	Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias.
ET	Empresas transnacionales
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
G-3	Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela
GTCI	Grupo de Trabajo sobre la relación entre Comercio e Inversiones (OMC)
IED	Inversión extranjera directa
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías.
OCDE/OECD	Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico/Organization for Economic Cooperation and Development

OEA	Organización de Estados Americanos
OMC/WTO	Organización Mundial de Comercio/World Trade Organization
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
TBI	Tratados bilaterales de inversión
TLC BOL/MX	Tratado de Libre Comercio entre Bolivia y México
TLC CA/CHI	Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Chile
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLC CR/MX	Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México
TRIMs	Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
TRIPs	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con los Servicios
UNCITRAL	United Nations Commission for International Trade Law
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo.

Bibliografía

1. Acuerdo para el establecimiento del Área de libre comercio entre la República Dominicana y la Comunidad del Caribe, 1998.
2. Apoyo al Programa de Reforma del Sector Externo. Anteproyecto de Ley de comercio exterior, 1996.
3. ALADI, algunos comunicados de prensa de 1998:
 - (Nº 25/98) Concluye curso de formación de negociadores realizados en la sede de la ALADI.

- (Nº 24/98) Ministro Mosca inaugura en ALADI reunión eléctricos y electrónicos de la región.
 - (Nº 23/98) El presidente de Nicaragua resaltó perspectivas de la integración latinoamericana en visita a la ALADI.
 - (Nº 22/98) ALADI suscribió sendos acuerdos para facilitar la superación de las barreras técnicas al comercio.
 - (Nº 20/98) Sindicalistas de MERCOSUR y la Comunidad Andina analizan los procesos de integración latinoamericana.
 - (Nº 18/98) Cuba cumple primeros pasos en el proceso de análisis de su solicitud de adhesión a la ALADI.
 - (Nº 17/98) Autoridades de transporte aerocomercial de Sudamérica analizan en la ALADI coordinación de sus políticas aéreas.
 - (Nº 15/98) Destacados especialistas analizarán en seminario relación jurídico-institucional de distintos esquemas de integración.
 - (Nº 13/98) Disponen publicación de acuerdo marco para la superación de barreras técnicas al comercio.
 - (Nº 12/98) Comunidad Andina y MERCOSUR ratifican en acuerdo marco voluntad de crear una zona de libre comercio.
 - (Nº 06/98) Directores de aduanas de los países miembros de la ALADI analizan el nuevo rol de las aduanas.
4. Billier A. Millier, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affair, Tourism and Internatoinal Transport of Barbados, President-in-Office of the ACP Council of Ministers at the Opening of the Negotiations for a successor Agreement to Lomé IV, Brussels, September 30, 1998.

5. Comisión Europea, *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.
6. Courier ACP-UE, EU-ACP Cooperation, Special Issue, 1993.
7. Declaración de Alianza Estratégica de Centroamérica y el Caribe. Propuesta de la República Dominicana. Abril de 1998.
8. Eduardo La Torre, Canciller de la República Dominicana. *La Política Exterior Dominicana: Cambio y Modernización*, Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana, Santo Domingo. Agosto de 1998.
9. European Centre For Development Policy-Management (ECDPM), Lomé 2000, No. 8 Maastricht.
10. Héctor Valdez Albizu, Gobernador del Banco Central. Perspectivas de la Economía Dominicana en un escenario mundial cambiante, Disertación ofrecida ante la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana, 22 de julio de 1998.
11. Industrial, Órgano de la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), segunda edición 1998. Contenido:
 - Análisis de Economía Centroamericana y Alternativa de Política Arancelaria.
 - CARICOM, Negociaciones del acuerdo de Libre Comercio.
 - Eduardo García Michel, La Apertura y las Reformas Económicas deben ser Apoyadas.
 - Ma. del Carmen Jáquez, Lineamiento y Recomendaciones para Centroamérica en las negociaciones del ALCA.
12. José Manuel López Valdés, Las Negociaciones del ALCA y el IV foro empresarial de las Américas, con especial referencia al Comercio de Servicios. Seminario "Negociaciones del ALCA y sus implicaciones en la Política Comercial de la República Dominicana".

13. Leonel Fernández Reyna, Presidente de la República Dominicana, Discurso de Bienvenida, Cumbre CARIFORUM, 21 de agosto 1998.
14. Leonel Fernández Reyna, Presidente de la República Dominicana, Discurso de Clausura, Cumbre CARIFORUM, 22 de agosto 1998.
15. Maritza Amalia Guerrero, “Los Nuevos escenarios de Negociación comercial y los compromisos suscritos por la República Dominicana”, Seminario sobre instrumentos técnicos y legales de comercio internacional, Santo Domingo, R.D., 6 de mayo de 1998.
16. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Marco General para las Negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio de Bienes y Servicios e Inversiones entre Centroamérica y la República Dominicana, San José, Costa Rica 24 de febrero de 1998.
17. Shelton Nicholls, External Economic Performance and the New Global Agenda, Paper Presented at the Conference entitled the Caribbean Quest, Directions for the Reform Process, hosted by UNECLAC, Department of Economics, University of the West Indies, Trinidad and Tobago, June 1997.
18. Testimonio de Santo Domingo. El Encuentro Caribeño Ante el Siglo XXI, Primera Cumbre del CARIFORUM en la República Dominicana, 22 de agosto de 1998.
19. Primera Cumbre de las Américas. Plan de Acción, Miami, diciembre de 1994.
20. Bill Clinton, Presidente de los Estados Unidos de América, Discurso de Apertura, Cumbre de las Américas, Miami, diciembre 1994.

Siglas

ACP	África, Caribe y Pacífico
AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFORUM	Foro del Caribe
CARIFTA	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CNNC	Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales
FAO	Organización de Agricultura y Alimentación de las Naciones Unidas
G-3	Grupo de los tres: México, Colombia y Venezuela
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
MCC	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado del Cono Sur
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
TM 80	Tratado de Montevideo de 1980

Quinta Parte

Mujer y Desarrollo

Modernidad: su Pertenencia como Condición, Discurso y Mito²²⁰

Reflexionar respecto de la condición, el discurso y el mito de la mujer de la sociedad moderna puede parecer un atrevimiento para una no militante feminista, en el sentido de no pertenecer a organización alguna de mujeres. La tarea propuesta consiste en evaluar, sin pretensiones teóricas, las condiciones de vida de las mujeres, los planteamientos y la acción de un movimiento social en la perspectiva de género, que, sin lugar a dudas, se ha fortalecido a lo largo del siglo, especialmente a partir de los años sesenta.

Se trata, pues, de explicar los planteamientos feministas, a partir de condiciones históricas dadas y de la relación dialéctica entre el discurso y la práctica social, precisando que la teoría se elabora a partir de la realidad, y que la lógica de las ideas sistematizadas —a su vez— la anticipa y la modifica. Las condiciones de vida de la mujer a lo largo de la historia de la humanidad han variado al ritmo de las

²²⁰ Conferencia Magistral en Foro Mujer 1998. Santo Domingo, 7 de marzo de 1998.

necesidades materiales y culturales de la sociedad en su conjunto. En este siglo, el pensamiento feminista ha enriquecido el acervo de la teoría social, tanto en el contenido, como en el método y la técnica, en la medida en que cambian las condiciones de vida de la sociedad y se incentiva la investigación en la perspectiva de género. Por ende, no es posible entender su condición y discurso al margen del desarrollo económico —de manera particular de las formas y maneras de producción de bienes y servicios— y del desarrollo social y político que le ha correspondido.

En breves rasgos, y solo por el afán de simplificar, tomamos el discurso a partir de los momentos más relevantes, a nuestro juicio, de la historia del siglo XX. Al caracterizarlos, buscaremos la correspondencia con los diferentes momentos de la historia que ocurren en condiciones sociales complejas y contradictorias, realidad que hay que tomar en cuenta en el momento de explicar incluso la diversidad de los discursos.

Nuestro análisis parte de que la diversidad del pensamiento feminista moderno refleja, por un lado, las contradicciones objetivas de las condiciones de vida de la mujer en la sociedad moderna; y, por otro, el impacto del gran conflicto ideológico característico de la guerra fría.

Contexto histórico del Feminismo

La sociedad en su conjunto se ha caracterizado, durante el siglo XX, por un desarrollo sin precedentes de la ciencia y la tecnología. Este desarrollo ha innovado métodos y formas de producir bienes y servicios que satisfacen necesidades materiales y culturales de hombres y mujeres, así como también ha servido para producir armamentos de guerra cada vez más sofisticados. La producción masiva industrial y las guerras, con su nueva tecnología y el avance de las comunicaciones, cambiaron las condiciones materiales de la vida de los pueblos, y contribuyeron a replantear la división social del trabajo

al interior de la fábrica, de la familia y de la sociedad moderna en su totalidad. En última instancia, las modernas formas de producción modificaron la dinámica de las relaciones de trabajo, las relaciones familiares, las relaciones políticas, etc.; y, en conjunto, han enriquecido las ideas, las creencias, los pensamientos, las emociones y la percepción del mundo.

La sociedad del siglo XX acumula y sintetiza la historia de la humanidad, que se ha transformado a su vez con las crisis del capitalismo, las guerras mundiales, el surgimiento del socialismo, la prolongada guerra de Vietnam, la guerra fría y nuevamente la regresión de las economías socialistas a capitalistas, etc., entre otros eventos importantes que ocurrieron a lo largo del siglo que termina. En efecto, de manera esquemática y *grosso modo*, la sociedad contemporánea, de 1917 a 1990, se dividió en sociedad capitalista y socialista, con sus respectivas áreas de influencia. Estos modelos de desarrollo coexistieron e influyeron en la organización social por más de 75 años, en medio de dos grandes conflagraciones mundiales, guerras focalizadas y conflictos sociales y políticos que dejaron, sin excepción, una secuela de migración y hambre generalizada.

Con las guerras, las crisis, la migración y la pobreza, se exacerbó el racismo, el fanatismo, el sectarismo, el chovinismo, el fundamentalismo; en fin: la intransigencia ideológica. A cada una de esas manifestaciones se respondió según el caso: frente a la guerra, se luchó por la paz; frente al racismo, se luchó por la integración; frente al fanatismo, se opuso la apertura intelectual; frente a la intransigencia, la flexibilidad; frente al chovinismo, la solidaridad; frente a la exclusión de las mujeres, la lucha por la participación y el feminismo.

Hoy, quizás estemos presenciando la gran síntesis de fin de siglo, el fenómeno de la globalización, que, para algunos, evidencia el fin de la historia, o la muerte de las ideologías o —al menos— la desideologización. A pesar de estas interpretaciones medio apocalípticas, en nuestra visión, solo percibimos que la velocidad de

la innovación tecnológica impulsa nuevas e inéditas formas de producir, nuevas dimensiones del mercado. El afán de la competencia, la eficiencia, la conquista de consumidores, altera y modifica las relaciones sociales en su conjunto.

En lo que respecta a la producción, se simplifica el uso de equipos, potenciando el uso de las computadoras, las comunicaciones y la informática; se reducen los espacios laborales; se cambia la organización del mercado laboral; y se incorpora más flexibilidad a la contratación de los trabajadores y las trabajadoras. Las nuevas prácticas productivas, a su vez, conducen hacia la revalorización de la organización de la familia, en la que se vislumbra una dinámica diferente entre los géneros; y, por ende, se pueden anticipar nuevos valores, diferentes ideas y otras visiones de un mundo al que ni la realidad virtual todavía puede dibujar.

Acción y discurso del Feminismo

El feminismo, como acción y como discurso, está vinculado a la tendencia de participación masiva de las mujeres en el mercado laboral, en la sociedad industrial de este siglo, cuyo germen está en las raíces mismas de la revolución industrial, en la que la participación de la mujer se inició como un hecho casual y esporádico. Al inicio, el reclutamiento de la mujer trabajadora, convertida en obrera asalariada en las fábricas se realizó en condiciones diferentes a las de los obreros. Primero, se les relegó a tareas y actividades secundarias; y, segundo, el salario era más bajo por el mismo trabajo realizado por los hombres. En los centros de trabajo, se reprodujo el rol de la mujer doméstica en la familia, con jerarquía típicamente patriarcal, excluyente y dominante. La primera reacción social frente a esta situación en los centros de trabajo fue protagonizada por las obreras, que proclamaron sus derechos como trabajadoras, lo cual nos remite a las luchas sociales con implicaciones jurídicas y políticas.

El feminismo, como teoría, surge de la reflexión de los hombres y mujeres de finales del siglo XIX para caracterizar el tipo de relaciones que las mujeres establecen en el trabajo y que reproducen, en la práctica, la subordinación de las relaciones familiares.

Mientras la revolución industrial impulsó el cambio en las relaciones laborales con la participación de la mujer, la revolución francesa de naturaleza liberal abrió el debate de la emancipación ideológica de los trabajadores, y cuestionó el rol de la mujer para adecuarlo a las necesidades del capitalismo innovador y moderno. Estas razones históricas explican por qué Gran Bretaña, Francia, Alemania, EE.UU., fueron el escenario de la participación militante de la mujer, que exigió sus derechos sociales y políticos y, por lo tanto, se convirtió en el centro del debate y la sistematización de las diversas corrientes del pensamiento feminista, más de una vez iniciado, reivindicado y promovido por los hombres.

La historia de las mujeres transcurre en el contexto de la historia universal; y es el feminismo la respuesta concreta de la participación consciente de las mujeres por la lucha de sus derechos laborales, vinculados a horarios de trabajo, salarios y condiciones. De hecho, es un movimiento inseparable de los grandes movimientos sociales de naturaleza reivindicativa, en los que los límites de la participación feminista se confunden con los movimientos sociales y políticos de acción libertaria, pacifista, y, en la actualidad, medioambiental.

Los momentos que marcan la participación de las mujeres son la respuesta a condiciones concretas que afectan a la sociedad en su conjunto. Las mujeres trabajadoras, apoyadas por los trabajadores e intelectuales del siglo XIX, lucharon primero por mejores condiciones laborales; luego se incorporaron a la lucha por el derecho al sufragio. En el siglo XX, se unieron a los hombres a favor del socialismo, en contra del nazismo; se incorporaron a la Guerra Patria, se organizaron en sindicatos, militaron en los partidos, lucharon por la paz, marcharon en contra de la guerra, las dictaduras y la represión. La protesta en EE.UU. —por ejemplo— cobró

formas inéditas. El movimiento *hippie* es una evidencia en los años sesenta; y el feminismo irrumpe en su forma más radical en el 68. El escenario de la guerra de Vietnam afectó la vida de la juventud norteamericana hasta el punto de cuestionar todo el sistema de valores del “*american way of life*”. En la sociedad norteamericana de los sesenta, ocurrieron hechos confusos y sin conexión aparente; al decir de los norteamericanos, salieron del closet las minorías: los homosexuales, las mujeres, los indios, los negros, los hispanos; en síntesis, los que no gozaban de derechos civiles. En todos estos espacios, la mujer se incorporó reivindicando con solidaridad los derechos civiles para las minorías.

La participación de las mujeres surge en cada espacio histórico. Son pacifistas y rebeldes en los países capitalistas; son revolucionarias, en los menos desarrollados; fueron activistas y solidarias en los pasados países socialistas. Y es que la historia de las mujeres en su vida social y su participación política no se puede explicar fuera del contexto del fascismo, la represión política, las crisis y las guerras, todo ello exacerbado en la guerra fría, que expresaba el conflicto de dos mundos antagónicos. En términos teóricos, todos estos conflictos se expresaron como pugnas ideológicas a diferentes órdenes.

Aprendizaje de la mujer moderna

En el contexto histórico de la sociedad del siglo XX, el mercado asalariado, las migraciones masivas y las guerras abrieron las compuertas para que las mujeres masivamente pasaran de sujeto de la historia familiar, a sujeto de la historia universal, ampliando el horizonte de sus vidas del marco de las relaciones estrictamente familiares a la totalidad de la vida social, política y cultural.

La obrera aprendió habilidades y destrezas en la fábrica que incorporó a su saber de la vida concreta y cotidiana. En el proceso de aprendizaje, la niña salió de la casa a la escuela; y, luego, la mujer salió de la escuela al centro de trabajo. En muchos casos, la pobreza y las

guerras aceleraron e impulsaron el acceso de la mujer al trabajo asalariado, antes de la exclusividad de los hombres, únicos vinculados a los procesos productivos del mercado. En este proceso el nivel de conocimiento de las mujeres se enriqueció, y su capacidad se amplió; las condiciones así lo exigieron.

Al mismo tiempo, la pobreza y los grandes movimientos migratorios derivados de las guerras y los campos de concentración de Europa hacia el Continente Americano, obligaron a grandes rupturas familiares con el consecuente cambio de valores y de tradiciones que se adecuaban a nuevos referentes históricos. Para una interpretación, el cambio de valores aparece como la pérdida de identidad, mientras para otros significa el enriquecimiento del conocimiento que se amplía y globaliza.

La incorporación de la mujer, primero de manera excepcional, y luego en forma más abierta y generalizada al mercado de trabajo asalariado, le abrió las puertas para vincularse a movimientos sociales y partidos políticos. Este proceso permitió que su voz se sintonizara con la gran aspiración de reivindicación y cambio social. Pero, en todos los casos, en estas organizaciones como en los centros de trabajo, se reprodujeron esquemas de participación social propios de la familia patriarcal y dominante en relación a la mujer.

En este contexto, a la mujer por lo regular le asignaron tareas secundarias, al margen de las direcciones y las decisiones, independientemente de su capacidad y formación o pertenencia social o económica. Estas limitaciones y condicionantes explican por qué las mujeres, a más de intervenir en los movimientos de reivindicación social, y participar en los debates ideológicos, expanden su acción para rebelarse contra esta situación de subordinación. Frente a las barreras que impone la organización de los partidos, sindicatos y movimientos, surge la necesidad histórica de crear movimientos feministas en los que se refuerza la participación social y política de la mujer con un discurso que enarbola su propia identidad.

Discurso del desarrollo social en la perspectiva feminista

Desde el punto de vista conceptual, el aporte del feminismo a la teoría social supera una teoría para resolver los problemas de las mujeres; por el contrario, se ha elaborado una teoría del desarrollo social que revela, no solamente la capacidad para analizar la realidad, sino la capacidad para proponer soluciones a problemas concretos. El nivel de abstracción en el pensamiento feminista refleja de manera innovadora la sistematización de nociones, conceptos e ideas, en la búsqueda de soluciones a lo cotidiano de la vida social. La particularidad de la visión feminista va más allá con su sensibilidad para revelar el problema y ofrecer soluciones a la compleja gama de situaciones de vulnerabilidad de los distintos grupos sociales. Los textos profundizan y detallan acerca del rol de las mujeres en relación con la familia, el trabajo, el Estado, la organización comunitaria y la naturaleza.

Tradicionalmente, en la conciencia de hombres y mujeres se proyectó la estructura familiar como una relación dada, rígida, más determinada por la biología y la naturaleza que por el comportamiento social, económico y político. Así, las mujeres aprehendieron el mundo, las especies, las cosas sin hacer juicio de ellas o sin afirmar ni negar, aceptando todo lo enseñado. Aprehendieron el conocimiento dado, el análisis, la interpretación del mundo, la definición de los problemas sociales que debían ser resueltos, de acuerdo con la concepción masculina de la vida; y la repetieron como verdad absoluta e inmutable. Esta concepción masculina de la vida familiar y social se explica porque en los hechos sociales no participaba activamente la mujer, de tal suerte que tampoco se proyectaba su vida y su entorno, hasta el punto de que fueron invisibles en la conciencia de los hombres hacedores de las concepciones del mundo. Antes del siglo XX, salvo contadas excepciones, no se conocen sino de manera excepcional, filósofas, científicas, políticas, artistas plásticas o directoras de orquesta. La acción y el pensamiento

se dio como un hecho excepcional y normalmente referido, más a la reflexión intimista, que al entorno social.

Solamente la participación de la mujer en el mundo laboral y en las actividades sociales y políticas permitió que se tornara visible; y el contraste entre su actividad y la teoría elaborada hasta ese entonces, permitió reclamar su presencia en la percepción del mundo. Cuando la mujer comenzó a aprender, traspasó el muro de lo invisible y adquirió el conocimiento del mundo, de las especies, de las cosas y los procesos por medio del estudio y con base en su propia experiencia. A partir de ese momento, surgió el feminismo como teoría y concepción crítica de la sociedad.

Desde el punto de vista del conocimiento, cuando se trata de estudiar los fenómenos sociales a partir de la experiencia de las mujeres, se amplía la visión a través de nuevas nociones, teorías, métodos y técnicas utilizados para expresar un mundo antes sesgadamente masculino. La clave del enfoque es tomar la sociedad como un conjunto complejo, sin exclusiones, generaciones o géneros invisibles. En esta perspectiva es comprensible el cuestionamiento de nociones filosóficas, conceptos científicos, ideas sociales, métodos de análisis y técnicas de investigación. Adicionalmente, hay innovación en la manera de expresar las ideas sociales, a partir del énfasis que provocan a los sentimientos, a las emociones, que, sin restar rigor científico, logra elevar la comprensión de los fenómenos sociales analizados.

Con este conjunto de aportes —más allá del género—, se enriquece un discurso en proceso de elaboración, que se va sistematizando, complementando, contraponiendo incluso a las diferentes visiones de las mujeres desde su propia óptica.

Aportes feministas a la teoría social

El interés del feminismo en profundizar acerca de la realidad de las condiciones de vida de la mujer condujo la investigación hacia el

empleo de métodos y técnicas que permite visualizar en el contexto de la sociedad las características sociales de la vida de la mujer. Tanto los organismos nacionales como los internacionales se han abocado a esa tarea. Entre otros, el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), publicó, por ejemplo, un libro *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*²²¹. El libro, que es una recopilación de investigaciones, resalta con evidencia estadística que la pobreza es extrema en las mujeres, debido a razones estructurales y coyunturales, derivadas de las viejas y nuevas políticas, de los anteriores y presentes modelos de desarrollo económico. Esta realidad es expuesta de manera innovadora por las mujeres, tanto desde el punto de vista del método como de la técnica; y se constituye en una tesis que aporta, sin lugar a dudas, a las ciencias sociales.

El mismo UNIFEM reconoce textualmente:

“El de la pobreza, como el de la desigualdad y la equidad, son debates aún no resueltos, tanto en la teoría como en la práctica. Los trabajos incluidos constituyen una valiosa aportación desde una perspectiva de género al análisis de la desigualdad y la pobreza, sus procesos generadores y sus consecuencias, así como sus mecanismos de transmisión intergeneracionales. En su abordaje prevalece la tesis de que estos fenómenos adquieren matices y modalidades particulares cuando se las examina a la luz de las asimetrías de género”²²².

La visión de género expresada por mujeres y hombres a partir de la situación de las mujeres, amplía la visión de la sociedad, entendida como la compleja red de relaciones sociales en vínculo incluso con la naturaleza, así “...la discusión de temas cruciales tales como el de las políticas focalizadas a la situación de las mujeres y sus especificaciones versus la universalidad de las políticas sin distinción de género”²²³, es un aporte del feminismo.

²²¹ UNIFEM, *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*, Oficina Regional, México, 1995.

²²² Op. cit., p. 20

²²³ Ibid, p. 18

Estrategia Feminista

La participación de la mujer en la vida social permitió evidenciar las condiciones de desigualdad de derechos civiles en relación con los hombres. A partir de esta convicción, y como resultado de la lucha de las mujeres a finales del siglo XIX, se logró el derecho al sufragio. Luego, a lo largo del presente siglo, se fueron incorporando conquistas sobre la condición jurídica y social de la mujer, que han ido engrosando el nivel de comprensión teórica, a pesar de que muchas veces no se visualice su implementación.

Adicionalmente, desde 1975 —el año internacional de la mujer—, entre otras conquistas se ha logrado proclamar en diferentes Conferencias y Cumbres Mundiales, la igualdad entre los sexos como una preocupación fundamental del desarrollo, los derechos de la niña, la problemática de la mujer en todos los asuntos del Medio Ambiente y el Desarrollo, los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente, el derecho a un hábitat adecuado, incluyendo seguridad de la tierra y derechos de herencia de propiedades y tierra, acceso a facilidades de crédito y disponibilidad de servicios de vivienda. Asimismo, se integró la equidad entre los sexos y la potenciación de la mujer a través de la educación, la salud y la nutrición, como una preocupación económica y social importante del mundo. Se reconoció de manera explícita que el futuro de nuestras sociedades y el progreso social están vinculados al adelanto de la mujer.

Este tipo de reconocimientos en el ámbito internacional, que abarca prácticamente todas las áreas de la vida, ha sido recogido y sistematizado, por ejemplo, en el Convenio de Lomé IV, firmado y aceptado por los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), desde 1989. En concreto, la cooperación de la Unión Europea apoya los esfuerzos de los Estados ACP, para valorizar la situación de la mujer, mejorar sus condiciones de vida, ampliar su papel económico y social, y fomentar su plena participación, en términos de igualdad con el hombre, en el proceso de producción y desarrollo.

Asimismo, presta particular atención al acceso de la mujer a la tierra y al empleo, a las tecnologías más perfeccionadas, al crédito y a las organizaciones cooperativas, así como a las tecnologías adecuadas que puedan aliviar el carácter penoso de sus tareas. Por otro lado, facilita el acceso de la mujer a la formación académica, lo que se considera un elemento crucial que hay que incorporar a la programación desde el principio. Asimismo, se propone adaptar los sistemas de enseñanza especialmente en función de las necesidades, responsabilidades y posibilidades de la mujer.

Finalmente, presta particular atención al papel crucial que desempeña en la sanidad, la alimentación y la higiene de sus familias. Se reconoce, asimismo, que la mujer desempeña un papel decisivo en la gestión de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente. La información y la formación de la mujer en estos ámbitos son elementos fundamentales que habrán de examinarse ya desde la fase de programación. Se pondrán en marcha medidas adecuadas, en el marco de todas las actuaciones anteriormente mencionadas, para garantizar la participación activa de la mujer. Este es —en resumen— un compromiso de los países beneficiarios de la cooperación europea. Corresponde a los Gobiernos hacer efectivos estos objetivos diseñados por la cooperación europea.

A este tipo de conquistas, resultado de la participación de la mujer en la esfera internacional, hay que añadir la Plataforma de Acción de Beijing, de 1996, que sistematizó 12 áreas críticas de preocupación, a partir de las cuales se trazó una estrategia mundial para todos los Gobiernos, ONG, organismos de financiamiento, etc., para que contemplen en sus planes, programas y proyectos, la plataforma de acción. Entre las áreas críticas que deben tomarse en cuenta, se insiste en el persistente y creciente peso de la pobreza, las desigualdades e insuficiencia en el acceso a la educación y la capacitación, las desigualdades e insuficiencia de los servicios de cuidados de salud y otros, el acceso desigual a los mismos, y la violencia contra la mujer. Además, se insiste en la desigualdad en las estructuras y políticas económicas en todos los aspectos de la actividad productiva y en el

acceso a los recursos, la desigualdad entre la mujer y el hombre en la participación del poder y la toma de decisiones en todos los niveles, el estereotipo de la mujer y desigualdades en el acceso de la mujer y su participación en todos los sistemas de comunicación, particularmente en los medios de difusión, entre lo más relevante.

En resumen, desde 1975—cuando se realizó la Primera Conferencia de la Mujer en México—, no cabe duda de que hay una mayor comprensión de los asuntos de género y se conoce más de sus preocupaciones y aspiraciones. Los ideales feministas trazan la pauta del devenir de cambios sociales necesarios para mejorar la situación de vida de la mujer, a sabiendas de que, en su vida diaria, el ritmo de la transformación de la realidad es lento en relación con los principios enunciados. Esta brecha se explica—en cierta medida—por el modelo de desarrollo prevaleciente, que genera un crecimiento económico que acentúa la pobreza y la desigualdad basada en el género.

La propuesta para cerrar esta brecha es la estrategia de desarrollo que cree las condiciones para mejorar la situación de vida de la mujer. La elaboración de esa estrategia ha sido la tarea de los organismos internacionales a través del diseño de programas de desarrollo tomando en cuenta las necesidades, condiciones y situaciones de la mujer.

De hecho, la globalización de la economía incide en la globalización de los problemas y de las propuestas, planes, programas y proyectos en la perspectiva del desarrollo de la mujer. Esta situación, generalizada para la mayoría de los países, ha traído como consecuencia que las mujeres del mundo logren organización e institucionalización en el plano internacional. Se ha conseguido, por ejemplo, que en las Naciones Unidas se especialice un Organismo dedicado al Desarrollo de la Condición de la Mujer en el mundo (UNIFEM). Además, en 1976, se constituyó un organismo autónomo del sistema de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer

(INSTRAW), con sede en la República Dominicana, que lleva a cabo actividades de investigación, capacitación e información en un esfuerzo por integrar a la mujer al desarrollo, en todos los países del mundo.

Adicionalmente, el nivel de la organización feminista actual, al margen de los organismos internacionales, rebasa incluso las fronteras nacionales. Un ejemplo es la Confederación de organizaciones feministas europeas que están elaborando una estrategia de participación de las mujeres para la Europa del siglo XXI. Esta agrupación ha elaborado programas para presentar en las elecciones, que recogen reivindicaciones comunes y exigencias de medidas concretas. En este marco, es evidente que sus interrogantes y exigencias de soluciones rebasan las condiciones propias de género.

En este nivel de preocupación, las mujeres del mundo han retomado la agenda global de desarrollo humano y sostenible, esbozada en Beijing, para introducir las “medidas concretas” de las niñas, las jóvenes, mujeres adultas, el medio ambiente, la paz de los pueblos, etc. En esta perspectiva, la mujer no encasilla sus problemas al “género”, sino que lo incluye en el desarrollo humano. Lo que enfatizan es que su voz sea escuchada, su opinión sea tomada en cuenta, lo que a su vez ratifica su participación en la política. El discurso que se elabora es para explicar a los gobernantes cómo quieren ser gobernadas, y en el caso de las feministas europeas, por ejemplo, están invitando, además, a hombres y mujeres para asumir un compromiso común y motivan su voto para apoyar las candidaturas de mujeres.

En referencia concreta a la condición y discurso de la mujer en la República Dominicana, existe un Departamento estatal de Promoción de la Mujer y una Coordinadora de organizaciones de mujeres, de la sociedad civil. El vínculo entre las ONG de mujeres y el Estado es de orden político, por lo tanto matizada de la carga partidista que independientemente de los elementos comunes de las mujeres, refuerzan las posiciones de los partidos.

A pesar de las discrepancias, por ejemplo, en la subcomisión sobre Mujer y Género en el Diálogo Nacional, se ratificó, concretó y adaptó a las necesidades del país una agenda común que se desprende de la plataforma de acción de Beijing. No obstante la coincidencia de preocupaciones, algunas organizaciones de mujeres no se sintieron convocadas, y otras simplemente rechazaron el diálogo, como parte de la estrategia de un partido político más que por motivos de conflictos entre los planteamientos de las feministas. Lo cierto es que la agenda común de género sigue mediada por intereses de grupos sociales y políticos, tomando posiciones y actitudes que explican, a su vez, la diversidad del discurso feminista.

En la práctica, las organizaciones feministas también están dedicadas a canalizar inquietudes de las comunidades y a coordinar proyectos con financiamiento internacional, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los pobladores, mediante el mejoramiento de las condiciones de salubridad ambiental y educación. El cumplimiento de estos objetivos se vincula a la construcción de acueductos y letrinas, aulas escolares y centros comunales, tarea en la que se involucran tanto las ONG como el Gobierno.

Lecciones de la práctica Feminista

De los mandatos de las conferencias, cumbres y convenios internacionales, queda claro que la situación de vida de la mujer está ligada al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Este principio remite nuevamente al debate de sexo y género, para precisar la diferencia entre lo natural-biológico y lo sociocultural. La mujer, como unidad biológico-social, en el proceso de incorporación como ente activo a la sociedad —incluida la familia— enfatiza la transformación de la relación social entre hombres y mujeres, relación conceptualizada como género, sin afectar la relación natural hombre-mujer. Esta diferenciación, conceptualmente obvia para las feministas, no es tan clara en la práctica para hombres y mujeres.

Por ejemplo, de la forma como se interprete esta sutileza, surgen diversos planteamientos. Unos consideran que lo natural-biológico determina el rol social; por lo tanto, la mujer, en su papel de reproductora de la vida, está condicionada a tareas específicas y nobles como la educación, la salud, el saneamiento y la nutrición de la familia, para lo cual tiene un “don natural”.

Este mito del rol de la mujer en la familia se proyecta a la vida social y, por su “don natural” más que por su participación activa en la vida política, los hombres que deciden los asuntos de la política le reconocen como ejecutiva, funciones sociales similares a las familiares, en el ámbito de la política, tanto en los Partidos como en el Estado.

Asimismo, la profundización en la investigación de las relaciones familiares, de trabajo y en la calle, ha evidenciado que la mujer es víctima de violencia, especialmente por el abuso a su condición natural de mujer. En tal sentido, la violencia aparece como un problema de la mujer; y, como tal, consta en las agendas internacionales y nacionales. En efecto, la violencia contra la mujer ocurre en todas las esferas de la vida social, la familia, el trabajo, los conflictos bélicos, etc. Se evidencia en la migración, la explotación económica y el tráfico de mujeres.

Pero, es posible que se esté confundiendo una preocupación de las mujeres, con un problema que no se limita a las mujeres, tomando en cuenta que la violencia es esencialmente un problema social, que afecta a todos y a todas, cuya solución tiene implicaciones de orden jurídico, atañe a problemas de educación, de difusión en contra del sensacionalismo y la pornografía, tanto que requiere de políticas específicas para la mujer migrante y el tráfico de mujeres, etc.

Un enfoque del problema de la violencia que excluya a los hombres, no solamente como victimarios sino como víctimas, y sólo enfatice la solución a la mujer como víctima, puede conducir a reforzar el mito de la debilidad como un don natural.

Enclaustrar los problemas de las mujeres en la agenda de las mujeres puede ser una trampa, primero porque nos estamos autoexcluyendo de participar en el debate de la solución de los problemas económicos, sociales y políticos que atañen a la sociedad en su conjunto; y, segundo, porque hay que visualizar la solución a los problemas que aparecen como de mujeres en las múltiples y complejas relaciones del desarrollo social y cultural.

Por ello, las preocupaciones y áreas críticas de la mujer deben constar en la agenda nacional de desarrollo, como una propuesta de las mujeres, como una estrategia para comprometer en la solución a todos y todas en sus objetivos, planteamientos y soluciones.

Las creencias no develadas, ni dilucidadas, pueden contribuir a construir otra mitología de la mujer moderna.

A manera de colofón, quisiera decir que no habré cumplido con el propósito de reflexionar y evaluar el aporte de la mujer en términos de cultura al desarrollo nacional, si esta exposición no genera debate y controversia.

Ciudadanía y Mujer²²⁴

Ciudadanía e igualdad

Cuando en octubre de 1997, Debby Krenek llegó al cargo de dirección del Daily News, el diario popular más difundido de New York, hizo estallar de alegría a las mujeres de la redacción y la cronista JoAnne Waserman declaró:

“Este es un lugar extremadamente machista con una identidad y una historia del todo masculinas. Estamos dando un giro histórico”.

Esta decisión, que rompe una tradición en la historia del Daily News, es una noticia por el asombro de que sea precisamente una mujer la nueva directora del mismo. La simple sustitución de un director de un Diario es noticia mundial cuando lo hace una mujer, lo que revela el nivel de relaciones sociales en el mundo de hoy, con historia, identidad y ciudadanía masculinas. En este contexto, Debby Krenek es una mujer privilegiada y no una trabajadora con derechos. Su

²²⁴ Artículo publicado en Ámbar 7, No. 16, Revista de Mujeres, Año VI. Diciembre 1997, Ce-Mujer. Santo Domingo, República Dominicana.

ascenso desde subdirectora es más una carambola de las ásperas discusiones entre el saliente director con el editor del periódico, que el reconocimiento a sus méritos y capacidad. Y, a sabiendas de esto, sin ironía, las mujeres estallan de alegría.

Esta particular noticia expresa la lógica del mundo de fin de siglo XX y explica por qué, por ejemplo, la irlandesa Robinson, que hizo un gobierno en su país considerado como el mejor de las últimas décadas, hoy ocupa el cargo de Alto Comisionado y no el de Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos. Sin lugar a dudas, el mundo gira de manera desigual; y, mientras esto ocurre, en la Gran Manzana de New York, en Irlanda, se presentaron a las elecciones presidenciales cuatro mujeres y un hombre y el resultado está ahí: Mary McAleese es la nueva Presidenta en Irlanda.

Estos detalles personales son elementos que retratan el vínculo entre la noción de ciudadanía con la condición de ser mujer a finales del siglo XX; y expresan una característica social de desigualdad de género en la participación laboral y política, independiente del nivel de desarrollo económico, social y democrático consagrado en las leyes del país. Mientras en una parte del mundo las mujeres tercián con un 75% de participación como candidatas a la Presidencia, en otros se escatiman las posiciones de dirección en el trabajo, no se asimila la denominación del cargo al género; y, en el resto del mundo menos desarrollado, donde un 70% de la pobreza es de mujeres, no solo falta democracia y educación no sexista, sino agua, techo, pan y trabajo remunerado. Las mujeres son, entre los pobres, las más indigentes hasta el punto de describirse esta característica como la feminización de la pobreza.

Proclamar como un éxito de participación e igualdad democrática la especificidad de los derechos sociales, económicos y políticos de la mujer, reivindicados en las diferentes Cumbres Sociales y Ambientales, evidencia la desigualdad persistente, lo cual se expresa en la estrategia trazada por obtener la cuota de participación política en cada país. Pero en el fondo, en esta parte del mundo, la gran

limitación para obtener los derechos ciudadanos es que las mujeres siguen siendo pobres, sin acceso al agua potable, la salud, la educación, el trabajo remunerado, lo cual es independiente incluso de las proclamaciones de las Cumbres. A partir de ahí se debe reivindicar la estrategia del desarrollo sustentable con equidad de género como base para una ciudadanía con plenos derechos.

Ciudadanía de hombres

La construcción de ciudadanía expresada jurídicamente es una noción política, nacida de la lucha social, y sustentada en los principios de libertad e igualdad desde la Revolución Francesa. La ciudadanía nació como una noción social excluyente reservada a la clase y al género dominante de la época, al no incluir a los que carecían de patrimonio, es decir a los trabajadores y a las mujeres. Ser ciudadano significó, en síntesis, ser hombre rico para gozar de la igualdad civil y tener garantía de derechos. Así consta en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano a finales del siglo XVIII, lo cual prevaleció hasta la primera mitad del siglo XX con la Declaración de los Derechos Humanos.

En la primera declaración, las mujeres son visiblemente excluidas; pero, ya a mediados del siglo XX, el propio desarrollo de las luchas sociales y las guerras que lanzaron masivamente a las mujeres al trabajo remunerado, obliga a integrar al mundo de los ciudadanos a las mujeres bajo el genérico de lo humano aunque con derechos limitados.

La noción de ciudadanía como expresión del desarrollo social cambia en función de la época y el país. Por ejemplo, en EE.UU., un país desarrollado y democrático, todas las personas, nacidas o naturalizadas en el mismo, son ciudadanos. De hecho, cualquier persona es un ciudadano y la Ley los protege a todos por igual desde el nacimiento. A los ciudadanos de 18 años con derecho a votar los ampara el derecho de sufragio. Sin embargo, en países de América

Latina, la ciudadanía es un derecho que se adquiere a los 18 ó 21 años; de esta manera la ciudadanía está vinculada a la edad y al derecho de sufragio.

Esta diferencia de la noción de ciudadanía significa que, incluso ha variado la noción de los derechos humanos y el principio de la democracia de la que parte. Luego de la generalización de los derechos humanos en la que se incluye a la mujer, se ha avanzado hasta la especificación de los mismos. Esa evolución determina los cambios en la noción de la ciudadanía, pues no es lo mismo ser ciudadanos en el siglo XIX que en el XX, y en el 1948 que en 1995 ó en 1997, como tampoco es lo mismo en Estados Unidos, Francia, Irlanda, Chile o la República Dominicana.

A pesar de esas diferencias, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en septiembre de 1995 en Beijing, al reconocer como característica común en todos los países, independientemente del desarrollo de los mismos, que la mujer está subrepresentada en casi todas las escalas de gobierno, sobre todo en los órganos del poder ejecutivo, aprobó como un objetivo estratégico: “Adoptar medidas para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”. Esta estrategia enfatiza la noción de ciudadanía ligada a la igualdad política en la participación, representación y el poder.

A partir de aquí, las estrategias son expresadas en el plano normativo e institucional. En el primer caso, significa la adopción de leyes específicas de igualdad de oportunidades o igualdad real de la mujer, vinculada, sobre todo a la legislación en el campo de los sistemas electorales. De aquí se desprenden las políticas de cuotas de representación femenina. Fortalece este planteamiento, en el orden ideológico, la conciencia adquirida por las mujeres al querer asumir un rol en la vida política, lo cual se basa en reiterar que la democracia y los derechos humanos son el fundamento de la ciudadanía, tanto como la participación de la mujer en las decisiones políticas son un indicador de vida democrática.

Ciudadanía de mujeres

En el orden institucional, y como recomendación de las distintas Conferencias de nivel mundial, se han organizado oficinas gubernamentales ya sea como, unidades técnicas, departamentos o secretarías de Estado para tratar asuntos de la mujer vinculados al desarrollo social en cada uno de los países. De la misma manera, se han organizado departamentos o dependencias especializados en temas de la Mujer en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tal es el caso de UNIFEM y del INSTRAW, organismo dedicado a la investigación. Por otro lado, el BID creó, en 1995, el Consejo Asesor sobre la Mujer en el Desarrollo. Asimismo se han organizado institutos, departamentos o unidades de investigación en las universidades; y, finalmente, se han constituido Organismos No Gubernamentales (ONG), con el propósito de organizar a las mujeres en las comunidades.

En la práctica, se ha considerado la cuestión de género en la formulación de planes, programas y proyectos. Lo más relevante que se ha hecho, por ejemplo, con fondos del BID, son proyectos de capacitación y formación vocacional para mujeres de bajos ingresos. La explicación a esta especificidad es que los derechos de las mujeres, finalmente, se respetan en función del ingreso y la educación, en el entendido de que la pobreza es el mayor obstáculo para disfrutar de la ciudadanía.

Cada vez es más evidente que la participación de la mujer en la solución de sus problemas materiales de orden personal, familiar y de la comunidad es una lucha por el respeto a sus derechos ciudadanos; pero, sobre todo, es una lucha contra la pobreza. Para ello se ejecutan programas de salud y nutrición, de educación no sexista en las escuelas, de capacitación y programas técnico-profesionales y de crédito microempresarial. Y, si a ello se agregan los programas de seguridad alimentaria y de dotación de agua, en todos

los proyectos está presente el componente de género, como un requisito.

La presión de las mujeres organizadas a diferentes instancias para que el componente mujer apareciera de manera específica generó problemas metodológicos al concebirse los proyectos de desarrollo. Y es que cuando se trata de aducción de agua, por ejemplo, concebirlo como un programa dirigido a las mujeres parece necio; y, sin embargo, su inclusión específica se debe al hecho de que la organización de la sociedad ha relegado a la mujer, especialmente a la mujer pobre, a la función de ser no solamente la proveedora natural de la vida, sino la proveedora social del agua, de los alimentos y el vestido. Por lo tanto, todo cuanto se haga por el desarrollo de la mujer, finalmente se hace por la comunidad y viceversa. Sin embargo, la participación de la mujer en la conducción de su propio destino sigue siendo la clave en la lucha contra la pobreza y la democracia.

Aún continúa siendo débil la forma de implementar algunos programas específicos, en unos casos porque las mujeres históricamente excluidas se han aislado aun más para enarbolar, por ejemplo, la lucha contra la violencia doméstica, proclamar los derechos sexuales y reproductivos, como materia exclusiva de la ciudadanía femenina. Asumir solas el protagonismo en esta lucha quizás esté conduciendo a la trampa de reivindicar la concepción uterina de la mujer, cuya diferencia con el pasado sería el enfoque, que ha dejado de ser un fenómeno individual para ser atacado como un hecho social. Ciertamente, esto ya es un avance, pero aún insuficiente. En el plano de la concepción de la ciudadanía, corresponde considerar los problemas de la violencia doméstica, o los derechos reproductivos, o la educación no sexista, como un problema de la relación hombre-mujer en el que la familia y toda la sociedad en su conjunto están involucradas. Superarlo no es solamente un asunto de reivindicación de la mujer, sino que compete a la dignidad de la familia, en la que todos los miembros de la sociedad están afectados.

La uruguaya Lilian Celiberti considera que:

“...la plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia de la ONU sobre la mujer es una herramienta de trabajo que debe transformarse en un PLAN NACIONAL DE IGUALDAD”.

En este nivel de reflexión, queda claro que la forma de superar los problemas de la mujer trasciende los problemas de género, para convertirse en un plan estratégico de desarrollo económico y social que involucre como copartícipes del cambio, de manera coherente y organizada, a hombres y mujeres en el plano institucional, tanto público como privado.

Ciudadanía plena para todos y todas

La sociedad se ha sustentado históricamente en relaciones de discriminación social, económica y de género; y, por ende, ha proyectado unos valores, sentimientos, ideas, símbolos, códigos, lenguaje e imágenes cargados de prejuicios, que constituyen la conciencia social. A lo largo de la historia, la mujer ha sido la reproductora y transmisora pasiva de esta cultura. En estas condiciones, la reflexión crítica acerca de la formación de esta conciencia para la superación ha sido necesaria, pero no suficiente. La incorporación masiva de la mujer al trabajo remunerado ha provocado en lo concreto, cambios importantes en la actitud de las mujeres frente a las dificultades de la inserción equitativa en el mercado laboral, en el ascenso a los cargos directivos y ejecutivos, en la participación política, que ha motivado grandes cuestionamientos que rebasan la consideración de género.

La conciencia crítica, que comenzó a producirse de manera aislada a finales del siglo XIX en los países desarrollados, se ha enriquecido en este siglo y sistematizado con énfasis a partir de la primera Conferencia de la Mujer que, finalmente, culminó con el Plan de Acción Global en la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en 1995.

En esta época, hace falta que los políticos, especialmente los dirigentes y los líderes en diferentes niveles de decisión, escuchen, reflexionen, incorporen y hagan suya la nueva dimensión de la noción de ciudadanía no solo en la inminencia electoral, sino en la profunda relación política que tiene que manifestarse en la participación democrática para compartir decisiones y responsabilidades entre hombres y mujeres.

En el esfuerzo por superar las relaciones sociales sin discriminación y hacia una ideología y conciencia social sin prejuicios, es necesaria la reflexión conjunta de hombres y mujeres con visión holística que ha incorporado la subjetividad de la mujer acerca del desarrollo de la sociedad y de la solución de los problemas que la afectan y que tocan a la otra mitad de la población.

La humanidad transita un cambio de siglo; y hay nuevos referentes globales que están rompiendo esquemas productivos locales, provocando rupturas de viejas relaciones económicas y de género. La dinámica de la transformación material, la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso a la comunicación sin fronteras está determinando también una nueva cultura. Nunca antes la sociedad había registrado la incorporación de la mujer a la vida ciudadana, nunca había sido tan claro su interés por ser protagonista y no el *alter ego* de su propia historia. La paradoja está planteada. Mientras el mundo material permite a la mujer transitar hacia la ciudadanía plena, objetivamente no tiene acceso a ella.

La limitación de la plena integración de la mujer a la participación política debe superar las barreras propias del género que, a su vez, están determinadas por la organización de la producción y la distribución de la riqueza. La preeminencia de la participación de la mujer en las luchas sociales está motivada por las desigualdades expresadas en su menoscabada ciudadanía.

En la medida en que se eliminen los estereotipos de género, se avanzará también hacia un desarrollo sostenible que invoca la

ciudadanía mundial y aboga también por la eliminación de los estereotipos basados en la religión, la raza, la clase, la nacionalidad, el origen étnico y la cultura, todo esto proclamado ya en el Programa 21 y la Declaración de Río. Estamos inmersos en un proceso de confluencia hacia una diferente manera de pensar e integrar los intereses del mundo. La media humanidad constituida por mujeres está decidida a aportar en este proceso de cambio.

La Feminización de la Noción del Desarrollo²²⁵

El Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), con la publicación del libro *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*, primero nos asombra; luego, nos llama a una reflexión; y, finalmente, nos enseña el grado de conciencia al que ha llegado la mujer universal en la búsqueda de soluciones, frente al problema del desarrollo social.

La lectura del libro asombra, tanto porque desborda la temática de la pobreza, cuanto por el enfoque; pues, a todas luces, supera “una teoría feminista para resolver la pobreza de las mujeres”. Por el contrario, nos hemos encontrado con una “teoría del desarrollo social para la humanidad en su conjunto”, que revela la compleja gama de situación de vulnerabilidad en la perspectiva del mundo “en vías de desarrollo”, expresado por las mujeres.

²²⁵ Comentario en la puesta en circulación del libro *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*; organizada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Santo Domingo, 25 de mayo de 1995.

²²⁶ UNIFEM, *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*, Oficina Regional, México, 1995.

El libro, además, llama a una más profunda reflexión acerca del rol de las mujeres en la vida cotidiana en relación con la familia, el trabajo, el Estado, la organización social y la naturaleza. Finalmente, expone con fluidez cómo la cotidianidad de las mujeres se refleja de manera innovadora en la sistematización de nociones, conceptos e ideas en la búsqueda de soluciones a su vida y, por ende, a la de “todas y todos” los seres humanos, en la perspectiva de los países en vías de desarrollo a partir de lo concreto: América Latina y el Caribe.

La validez de los planteamientos —a partir de las mujeres— acerca del desarrollo social es una visión complementaria del enfoque e interpretación tradicionales del mundo a partir de los hombres, que llevaron a la conciencia social la estructura familiar, social, económica, política e incluso el vínculo del mundo y la naturaleza. Así aprendimos a concebir las especies de las cosas sin hacer juicio de ellas o sin afirmar ni negar. Así aprendimos de su conocimiento, análisis e interpretación del mundo las definiciones de los problemas sociales que deben ser resueltos. Esta también es la tradición.

Lo refrescante de la recopilación realizada por UNIFEM evidencia que la visión del mundo cambió, porque cambió el mundo que nos ha sido posible vivir. Así lo revela la introducción del libro al caracterizar las grandes transformaciones de la última década.

“...el fin de la guerra fría, el derrumbe de los sistemas centralmente planificados (...) la revolución científico-técnica, los notables avances en la informática, y el transporte multimodal, las transformaciones de los procesos de trabajo, la dislocación geográfica de los procesos productivos y la creciente movilidad y centralidad del capital financiero”²²⁷.

Y continúa diciendo:

“Estos procesos han afectado las estructuras preexistentes y los equilibrios anteriores, provocando reacomodos que, por su naturaleza, magnitud e impacto eran impensables hace solo una década”²²⁸.

²²⁷ Op. cit., p. 15

²²⁸ Ibid, p. 15

En efecto, eran impensables porque dichos acontecimientos no estaban dados, como fue impensable la vida de la mujer y su entorno, porque permanecía invisible ante la conciencia de los hombres, hacedores de las concepciones del mundo. Naturalmente, tampoco se plantea que, antes de este libro y de la década pasada, este tipo de reflexión no estaba dado. Por el contrario, la recopilación seleccionada demuestra que la visión del mundo se complementa, se profundiza y enriquece cuando las mujeres traspasan el muro de lo invisible y se hacen presentes, para aprehender —como lo dice el diccionario de la Real Academia—, para adquirir el conocimiento de alguna cosa por medio del estudio o de la experiencia.

Hoy lo que se trata de estudiar es la pobreza a partir de la experiencia de las mujeres, lo cual amplía la conciencia social a través de nuevas nociones, teorías, métodos y técnicas utilizados para expresar un mundo sesgadamente masculino. La clave del enfoque de la selección del libro comentado es que, para entender la pobreza como un fenómeno universal, hay que juzgar a la sociedad en su conjunto, en su globalidad, sin exclusiones, sin generaciones, en unidad genérica.

Esa visión universal comienza con el reconocimiento de que el mundo está dividido más que en la noción geográfica Norte y Sur, en desarrollados y en vías de desarrollo —aunque esto también suene a eufemismo—. Además, que la sociedad está estratificada por grupos de diferente nivel de ingreso, y, por ende, de diferente acceso a la satisfacción de necesidades materiales y espirituales; que hay diferentes grupos étnicos; que los habitantes son hombres y mujeres, niños y ancianos, etc.; que el reconocimiento de estas diferencias implica inclusión; que el ignorarlas, no tomarlas en cuenta, separarlas o aislarlas es la exclusión.

La lectura del libro nos ha permitido penetrar en el debate de todo este tipo de cuestionamientos, porque —repetimos— el juzgar la pobreza de las mujeres va más allá del ingreso y más allá del género.

En efecto, el libro expone cómo al enfrentar la pobreza —debido a razones estructurales y coyunturales, derivadas de las viejas y las

nuevas políticas, de los anteriores y presentes modelos de desarrollo económico— resalta, con evidencia estadística, que la pobreza es extrema en las mujeres. Este reconocimiento no es un deseo feminista; por el contrario, es la realidad que —expuesta de manera innovadora tanto desde el punto de vista del método como de la técnica, por mujeres— constituye una tesis que aporta a las ciencias sociales. Este aspecto es un reconocimiento de UNIFEM cuando textualmente anticipa:

“El de la pobreza, como el de la desigualdad y la equidad, son debates aún no resueltos tanto en la teoría como en la práctica. Los trabajos incluidos en este volumen constituyen una valiosa aportación desde una perspectiva de género al análisis de la desigualdad y la pobreza, sus procesos generadores y sus consecuencias, así como sus mecanismos de transmisión intergeneracionales. En su abordaje prevalece la tesis de que estos fenómenos adquieren matices y modalidades particulares cuando se les examina a la luz de las asimetrías de género” ²²⁹.

Sin embargo, a nuestro juicio, este no es el único aporte a las ciencias sociales, como estiman en la introducción sus autores. Por el contrario, la visión de género, expresada por mujeres y hombres a partir de la situación de las mujeres, amplía la visión de la sociedad entendida como la compleja red de relaciones sociales en vínculo incluso con la naturaleza. Solo en esta perspectiva es comprensible el cuestionamiento a nociones filosóficas, conceptos científicos, ideas sociales, métodos de análisis y técnicas de investigación. Adicionalmente, hay innovación en la manera de expresar las ideas sociales, a partir del énfasis que provocan a los sentimientos, a las emociones que sin restar rigor científico logra elevar la comprensión de los fenómenos sociales analizados.

Con este conjunto de innovaciones más allá del género, se enriquece un discurso en proceso de elaboración que se va sistematizando, complementando, contraponiendo incluso, a las diferentes visiones de las mujeres desde su propia óptica. Las mujeres, en la lógica de la

²²⁹ Ibid, p. 20

vida, con sus ideas y sentimientos, ofrecen una basta reflexión que cuestiona todos los discursos, incluido el suyo que lo precedió. No cabe duda de que el mundo cambió en más de un sentido con el tiempo, y de que las nuevas condiciones económicas, sociales y espirituales en ese devenir marcan una etapa definitiva en la historia del pensamiento social en general.

La lectura del libro ha sido una grata invitación para que todos y todas evaluemos no solamente los respectivos roles y las teorías, sino la vida misma en su conjunto, en interrelación y complementariedad de la organización social. Frente a esta situación, hay una clara conciencia de lo que está aconteciendo en la actualidad cuando se expresa que “la crítica social del feminismo ha penetrado las organizaciones corporativas, los sindicatos, las organizaciones de negocios, el Estado, la Iglesia. Se ha generalizado el debate sobre la discriminación de las mujeres y sobre la lógica de la igualdad”. Este reconocimiento invalida viejos paradigmas de comportamiento social, y facilita la comprensión de las soluciones que se esperan, aunque sigan controversiales la forma y la manera de llevarlo a cabo en la práctica, lo cual mantiene en debate, por ejemplo, “... la discusión de temas cruciales, tales como el de las políticas focalizadas a la situación de las mujeres y sus especificidades versus la universalidad de las políticas sin distinción de género” ²³⁰.

²³⁰ *Ibíd*

Mujer y Derechos Humanos²³¹

En primer lugar, agradezco a la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales del Área de la Mujer, especialmente a Lourdes Contreras, por haberme otorgado el privilegio de participar en este Seminario, para debatir los derechos humanos desde la perspectiva de las mujeres. He aceptado este reto, pues, en términos personales estoy triplemente motivada: como investigadora, como economista y, en este escenario, en mi condición de mujer.

Derechos económicos y sociales

El debate alrededor de los derechos económicos y sociales en República Dominicana necesariamente toma como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²³², el Pacto

²³¹ Seminario "Mujer Y Derechos Humanos", Santo Domingo, 13 de marzo de 1993.

²³² Aprobado en la IX Conferencia Interamericana, en Bogotá, Colombia, en 1948.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ²³³, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José ²³⁴ y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ²³⁵.

Derechos económicos

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo 23, se proclama:

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

Además, especifica, **sin discriminación alguna**, a igual salario por trabajo igual, a remuneración equitativa, a fundar sindicatos y sindicalizarse. Estos derechos también fueron reiterados en la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, en el Artículo XIV, como el derecho al trabajo y a justa remuneración. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, en el Capítulo III, se refiere a los Derechos económicos, sociales y culturales, cuyo Artículo 26 establece el Desarrollo progresivo.

Adicionalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Parte III, Artículo 6, en síntesis, ratifica

“...el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado...”.

²³³ Aprobado por la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

²³⁴ Adoptada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

²³⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979, y entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981.

Y se añade

“...en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

A continuación, en el Artículo 7,

“... se reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias...”.

Este principio abarca una remuneración equitativa y existencia digna. Sin embargo, puntualiza:

“Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual”.

Esta referencia a las mujeres es importantísima, pues proclama **“condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres”** donde lo realmente relevante son las condiciones de trabajo, y estas condiciones son las diferencias históricas en el trato a hombres y mujeres.

Luego, se enuncian la seguridad y la higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades para todos de ser promovidos, y el descanso. Igualmente, el Artículo 8 garantiza: “el derecho de toda persona a fundar sindicatos... para promover y proteger sus intereses económicos y sociales”, además se reconoce el derecho a formar federaciones, y a funcionar sin obstáculos, tanto como se prescribe el derecho de huelga.

Finalmente, con respecto a los derechos del empleo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adopta medidas para eliminar la discriminación en la esfera del empleo, y ratifica lo enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y añade en el párrafo 2 del Artículo 11, cuatro incisos, los cuales transcribimos dada su vigencia para la realidad dominicana:

“A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;
- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella”.

En relación con estos enunciados, el c) es un progreso con respecto a la actuación de los **padres** para con la familia. Por primera vez, no se insiste solo en la madre, sino en los padres, para su cumplimiento cuando existen servicios sociales de apoyo. En la práctica, la carencia material de los mismos en el orden social explica las diferencias de género; pues, finalmente, la ausencia de estos servicios obligan a la mujer a responsabilizarse sola, entregando sin alternativa su tiempo para el bienestar de la familia, pero, en perjuicio de su propio desarrollo en el mercado laboral, en negación a sus derechos económicos.

Derechos sociales

Como en los derechos económicos, los sociales se proclaman en la Declaración de los Derechos Humanos cuyo Artículo 25 enuncia: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la

alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”; y se especifica que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”, tanto como se enuncia “el derecho a la educación”.

Estos derechos son adoptados también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Así, los Artículos VII, XI y XII se refieren al derecho de protección a la maternidad y a la infancia, el derecho a la preservación de la salud y el bienestar, y el derecho a la educación, respectivamente. Adicionalmente, los Artículos XV y XVI se refieren al derecho al descanso y su aprovechamiento, y al derecho a la seguridad social.

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puntualiza estos derechos. Así, el Artículo 9 reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”; y el Artículo 10 concede a la familia la más amplia protección y asistencia posibles.

De esta suerte, se identifica la familia con la madre, y puntualiza: “Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”.

Luego, se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia...”, “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre...”, “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados estará “la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

En relación con estos derechos, la Convención sobre la eliminación de discriminación contra la mujer establece “...los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

Por otro lado, se reconoce “el derecho de toda persona a la educación”, así como “...la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria...”. En relación con este derecho, la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, puntualiza en el Artículo 10, Inciso c): “La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adopción de los métodos de enseñanza”.

Acerca de los derechos económicos y sociales

La primera reflexión en cuanto a los derechos económicos y sociales es su carácter general. El punto de partida estriba en el paradigma de ser humano, perfectamente dibujado en la figura del hombre y generalizado a la mujer. Este paradigma coloca a hombres y mujeres en condiciones de igualitarismo, pero no de igualdad.

La noción de “igualdad de derechos de hombres y mujeres”, proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, partió del rechazo a la discriminación por sexo, y no cabe duda de que significó un avance en la concepción de los derechos civiles. Hoy, incluso, se debate la interpretación de estos derechos, a partir del reconocimiento de la diferencia de género más allá de la biología. La diferencia parte de las condiciones económicas, sociales, y culturales de la vida cotidiana de los hombres y mujeres, lo cual acentúa la

diferencia de género y adopta formas históricas con características concretas del desarrollo de los países.

Esta situación es captada por la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, cuando reconoce que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”. La discriminación se define en su Artículo 1, como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente del estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Pero, las concesiones a la mujer en tanto madre en estado de gestación y parturienta, proclamadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es una visión biológica de la maternidad, cuando en realidad se trata de la relación maternidad-paternidad como una unidad de padres en su función social, en cuyo caso, no solamente atañe a la mujer; sino, además, al padre que, por supuesto en este caso, es el discriminado, excluido o ignorado.

En la Convención, en el Artículo 4, y frente a la realidad aclara:

“...la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero en ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

A nuestro juicio, la discrepancia entre la discriminación y las medidas especiales definidas como temporales, quizás, expresa, por un lado, una trampa de la noción de igualdad; y, por otro, conduce a nuevas reflexiones respecto de nuestros derechos. Así, es posible que **de jure** la concepción liberal de igualdad esté suponiendo condiciones de vida igual para hombres y mujeres; mientras **de facto** sean

definitivamente desiguales. Si es así, se reconocen las limitaciones objetivas para la igualdad de derecho; y las medidas especiales de carácter temporal solo tratan de compensar, en el presente y hacia el futuro, la desventaja secular en la que se ha desenvuelto la vida de hombres y mujeres.

Si esta percepción es atinada, estamos en el momento de reevaluar la noción de igualdad, y proclamar que la igualdad de género estriba en el reconocimiento de nuestra diferencia, la cual más que biológica es una noción histórica y cultural, por lo tanto, cambiante y particular más que general. Esto ayuda a explicar entonces por qué hay que reforzar los derechos económicos y sociales de la mujer.

Las diferencias a las que hacemos referencia se expresan en los diferentes roles que desempeñan hombres y mujeres y su participación en las distintas actividades económicas y sociales.

El Ser MUJER se sublimiza, se define y se limita a la noción de Ser MADRE, y marca una diferencia con el Ser HOMBRE, cuya noción no se sublimiza, menos se define o limita a la noción de Ser PADRE. En otras palabras, el hombre es tal desde que nace y la mujer es desde que es madre. Estas nociones y roles en la reproducción, protección, cuidado, formación y educación de los hijos, esencial para la vida de la sociedad, genera diferentes derechos, los cuales se ignoran en la declaración universal, a no ser que se cambien las condiciones materiales de vida, como lo anota la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Derechos económicos y sociales en la República Dominicana

La rápida visión de los derechos económicos y sociales en la República Dominicana nos remite necesariamente a observar la situación de la mujer en las diferentes esferas de la vida económica y social en las que se desenvuelve.

Lo relevante de la situación de la mujer es el avance de la participación de la mujer en la vida económica y social del país en los últimos treinta años, lo cual se corresponde con el avance de la vida democrática. No cabe duda de cuánto se ha avanzado desde las Hermanas Mirabal, símbolo de la rebeldía de un pueblo y del inicio del fin de la larga noche, símbolo en contra de la violación al más sagrado de los derechos humanos, que es el derecho a la vida, y símbolo universal de la lucha contra la violencia de la mujer en cualquier lugar del planeta.

Este parto trágico, que marca un hito histórico en la vida de hombres y mujeres dominicanos, nos sirve de escenario para releer el tercer CONSIDERANDO del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos para que se diga: “CONSIDERANDO esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre **y la mujer** no se vean compelidos al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Incluir de manera específica a **la mujer** en el considerando no es ocioso, ni semántico, es más bien expresión de una concepción de ser humano más allá del genérico **hombre**.

En este marco, la situación económica y social de la mujer dominicana se revela más nítida; y su participación en todos los acontecimientos políticos, económicos y sociales que finalmente son inseparables, verifica cuánto se ha avanzado, y sobre todo, cuánto falta por recorrer en las postrimerías del siglo XX. El alcance de la presencia de la mujer en la vida económica y social es la base para evaluar los correspondientes derechos económicos y sociales.

Realidad económica y social de la mujer dominicana

Como realidad económica, la circunscribimos al mercado laboral y a falta de información actualizada la referimos a los Indicadores sobre Mujeres Urbanas, en República Dominicana, del Centro de Investigación para Acción Femenina (CIPAF), de 1989. Según esta,

la tasa refinada de participación económica de las mujeres urbanas fue un 50.1% frente a un 75.5% de la tasa refinada de los hombres urbanos²³⁶. La tasa refinada es la participación de la población económicamente activa de mujeres y/u hombres en relación con la población de mujeres y/u hombres de 10 y más años. El índice de feminidad es un 77% entre los trabajadores activos y entre los desocupados es un 178%. Esto significa que por cada 100 hombres desocupados, hay 178 mujeres desocupadas; y, por cada 100 hombres activos, hay 77 mujeres activas. Esta presencia, aun siendo inferior a la del hombre, expresa que la mujer dominicana está decidida a usar su derecho de ganarse la vida participando en el mercado salarial.

En la zona urbana, el mercado salarial es un 65% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras un 35% no es asalariado. De la PEA de asalariados, un 34% corresponde a mujeres; mientras de la PEA no asalariada, un 51%.

Entre la estructura de la PEA femenina, un 15% son profesionales, técnicas y administrativas; un 15% son empleadas de oficinas y afines; un 28% son comerciantes, vendedoras y afines; un 14%, artesanas y operarias; un 25% trabajadoras en servicios sociales, comunales y personales; y un 3% tiene otras ocupaciones, lo cual —comparado con la estructura de la PEA masculina, que es un 12%, 10%, 18%, 32%, 11%, y un 17% respectivamente— resulta coherente con la realidad, pues si un 32% de los hombres ocupados son artesanos y operarios, un 25% de las mujeres ocupadas son trabajadoras en servicios. La estructura de la PEA por ocupación efectivamente refleja que, del total de trabajadores en servicio, un 62% corresponde a mujeres; y que, del total de profesionales, un 48% son mujeres; y del total de artesanos y operarios, un 75% son hombres.

²³⁶ Quiterio, Gisela B., *Indicadores sobre Mujeres y Familias Urbanas en República Dominicana: Encuesta Nacional de Hogares y Mujeres Urbanas 1989*, Santo Domingo: Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Ediciones Populares Feministas, agosto de 1992. Cuadro 20, p.52.

Estas cifras reflejan cuán diferente es aún la participación de la mujer en el mercado laboral, comparada con el hombre. Esta diferencia es más evidente si se compara la PEA activa por categoría ocupacional. Entre todos los empleadores, un 82% son hombres, entre los asalariados un 60% son hombres, un 51% de los trabajadores por cuenta propia son mujeres y un 49% de los trabajadores no remunerados dentro de la PEA son mujeres. Partiendo de la PEA asalariada, un 66% es masculina; y, entre la PEA no asalariada, un 51% es femenina.

Como un indicador de la presencia de la participación económica y social, se tiene que un 17% de las mujeres urbanas de 10 años y más estaban organizadas en 1989, frente a un 23% de los hombres. De la población total organizada, un 46% son mujeres.

El comportamiento de la mujer en la vida económica guarda poca relación con el comportamiento en la vida social. En la zona urbana, objeto del estudio en 1989, el índice de feminidad fue un 112.5%. Esto significa que, por cada 100 hombres urbanos, había 112.5 mujeres urbanas. Así, sería de esperarse mayor incidencia de la mujer en el mercado laboral, lo cual se reveló como no tan significativa. Sin embargo, un 37% de los hogares urbanos son encabezados por mujeres.

De la población total urbana de 10 años y más, un 85% son alfabetizados. Del total de alfabetizados, un 52% son mujeres, mientras que del total de analfabetos un 61% son mujeres. Considerando la participación de la mujer por nivel de instrucción, se tiene que del total de los que tienen acceso a primaria, un 52% son mujeres; a la intermedia, un 51%; y a la superior, un 54%.

La conclusión general es que el nivel de educación de la mujer no guarda correspondencia con su inserción en el mercado laboral; y que, definitivamente, el problema no radica exclusivamente en la calificación de la fuerza de trabajo, sino en que las condiciones de trabajo para las mujeres no son las más adecuadas.

Naturalmente, esta conclusión bien podría lanzarse como hipótesis de trabajo para una futura investigación empírica.

Salud y seguridad social

Un elemento sobresaliente en este sentido lo constituyen las actividades de planificación familiar, que durante los últimos veinte años han mostrado su efectividad al disminuir la fecundidad, al pasar la Tasa Global de Fecundidad de un 7 a un 3 por mil, y, a juicio del doctor Hugo R. Mendoza, del Centro de Investigaciones en Salud Materno Infantil, uno de los elementos más importantes en la disminución de la mortalidad infantil ²³⁷.

En la encuesta demográfica y de salud de 1991, en relación con la fecundidad se reveló que las mujeres dominicanas tendrán un promedio de 3.3 hijos al final de su vida reproductiva, lo cual contrasta con un promedio de 2.6 hijos deseados al momento de la concepción, lo que equivale a aproximadamente 46 mil nacimientos no deseados en 1992. Un dato de reflexión es que un 18% de las adolescentes dominicanas son madres o están embarazadas. Cerca de una de cada seis mujeres casadas o unidas se encontró con necesidad insatisfecha de anticoncepción ²³⁸.

Otro elemento que atañe a hombres y mujeres es que, de los partos ocurridos desde 1986, un 92% fueron atendidos en alguna institución de salud, un 64% de ellos en el sector público. A su vez, de todas las mujeres casadas o unidas, un 68% reside en comunidades que disponen de un promotor de salud que ofrece servicios de planificación familiar o de un puesto de distribución comunitaria de anticonceptivos.

²³⁷ Hugo R. Mendoza, *Algunas reflexiones sobre el gasto público en salud, los cambios económicos y el bienestar de las gentes*, Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno Infantil (CENISMI), Santo Domingo, RD, septiembre 1992.

²³⁸ Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD), *Encuesta Demográfica y de Salud*, República Dominicana, 1991.

La seguridad social tiene una baja cobertura. Participa de ella un 5% de la población y un 10% de la PEA, lo cual revela no solamente la situación de la mujer, sino que expresa el desamparo en el que vive la población pobre del país.

Recomendaciones para la concreción de los derechos económicos y sociales

- Apelando al Artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que establece: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos...”, en este sentido planteamos que se discuta y entre en vigor la Ley de la trabajadora del hogar, que especifica el derecho de la mujer a ganarse la vida en condiciones similares a las de cualquier trabajador asalariado.
- Amparados en el mismo Artículo 11, se solicita que se haga pública la discusión del Reglamento al Código del Trabajo, y que se vigile la formación de sindicatos y el derecho a la organización sindical de la mujer trabajadora en zonas francas, otorgándole la correspondiente asesoría en materia de legislación laboral.
- Para mejorar las condiciones de trabajo para la mujer, se solicita la adopción de horarios flexibles, especialmente en aquellas actividades económicas que es posible, o se adopten métodos y organización de trabajo tales que garanticen la participación de la mujer en la vida económica y social.
- Que se vigile la Reforma a la Educación para que cumpla con el mandato de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que en el Artículo 10 proclama:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y, en particular, para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres”.

- Que en la discusión del Código de Salud se considere lo planteado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, contenido en la Parte III, Artículo 12, inciso 1 que dice: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”.
- Finalmente, que se termine la construcción de la Maternidad del Seguro Social, inconclusa desde 1986, por considerarlo un derecho humano específico de las mujeres, al margen de cualquiera otra consideración. Este derecho se ampara en el Artículo 12, que establece el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; y, más específicamente, en el Artículo 9 del derecho a la seguridad social, incluso al seguro social, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La insistencia final es para apelar al Inciso 2, del Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que textualmente dice:

“...los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

En fin, sin la participación de la mujer en la vida económica y social, el desarrollo del país, en su conjunto, no es posible.

Siglas

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
ASA	Acuerdo sobre la Agricultura
ASMC	Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias
BC	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CEDOPEX	Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación de Fomento Industrial
CORDE	Corporación de Empresas Estatales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General de Comercio y Aranceles
IDH	Indicadores básicos del Desarrollo Humano
INAVI	Instituto de Auxilios y Viviendas
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo

ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios
ODC	Oficina de Desarrollo de la Comunidad
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RC	Recargo Cambiario
TGF	Tasa global de fecundidad
OMC	Organización Mundial de Comercio
CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
ASA	Acuerdo sobre la Agricultura
ENDESA	Encuesta de Salud
FONDOMICRO	Fondo para el Financiamiento de la Microempresa
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo
DEFINPRO	Departamento de Financiamientos y Desarrollo de Proyectos
IDE	Índice de desnutrición
TGF	Tasa Global de Fecundidad

COLOFÓN

Esta primera edición del libro DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA 1990-2000 se terminó de imprimir en el mes de diciembre del año 2003 en los talleres gráficos de Editora Búho.
Santo Domingo, República Dominicana
La edición consta de 500 ejemplares



América Bastidas Castañeda nació en Ecuador, reside en la República Dominicana desde hace más de 25 años. Catedrática comprometida y economista de profesión. En la actualidad se desempeña como profesora-investigadora titular en la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), donde imparte las materias de econometría y desarrollo económico. También es profesora en el Centro de Estudios de Género del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), donde imparte la materia de Desarrollo Económico para la Maestría en Género y Desarrollo.

Con la convicción que la presente obra constituye un aporte al entendimiento de la realidad económica y social de La República Dominicana, resulta para nosotros un orgullo presentar esta colección de ensayos y artículos escritos por la Profesora América Bastidas Castañeda. Comprometida con la enseñanza y divulgación de la ciencia económica, esta profesional de gran trayectoria ha sabido abordar con magistral rigurosidad, temas en apariencia distantes del ciudadano común, pero capaces de producir las condiciones materiales y sociales que definen el presente y el porvenir de toda una nación.

Elaborados durante la década de los noventa, los ensayos económicos y sociales de la Profesora Bastidas abarcan un período crucial de la historia dominicana. Desde la adopción de criterios de asignación eficiente de los recursos, hasta la participación de la mujer en las prácticas económicas, la obra es una muestra del análisis que la ciencia económica puede hacer de los grandes temas del desarrollo humano, sin caer en el tecnicismo excesivo, el reduccionismo fácil o la reivindicación contestataria.

Nuestra sensación final es de estar frente a una obra que, escrita desde y para los actores de esa época, refleja a cabalidad las preocupaciones planteadas por distintos sectores de la vida nacional en aquellos años. Actualmente, algunas ideas de la Profesora Bastidas podrían resultar polémicas a la luz de evidencias surgidas con posterioridad. No obstante, muchas otras mantienen una vigencia incuestionable, como la deuda social producto de los modelos adoptados o la situación de pobreza de vastos sectores que aún persiste, y que deben ser considerados desafíos permanentes de la sociedad dominicana en su proceso por alcanzar el desarrollo integral de todos quienes la componen. Desafío que junto a la autora, compartimos plenamente.

Magdalena Lizardo

Rolando Guzmán



intec
Universidad

ISBN:99934-25-49-4