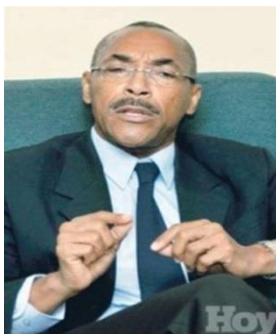


**Continuación...**

**Dr. Manuel de Jesús Linares Jiménez**



**Obras  
Completas**

**Tomo**

**30**

**POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL DOMINICANA, EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL 1950-2000 (C). Tesis doctoral. Tercer Volumen. Presentada en la Universidad del País Vasco –UPV-, España, en el 2006.**

**POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL DOMINICANA EN UN  
CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO  
INSTITUCIONAL (1950-2010)  
(Tercer Volumen)**

**Autor: Dr. Manuel Linares  
829-637-9303**

**1ra. Edición, forma física:  
Mayo, 2009**

**2da. Edición, forma física:  
Octubre, 2012**

**Impresos La Escalera,  
Santo Domingo, R.D.,  
Tel. 809-688-1449**

**Portada: Zoquier Grafhic,  
Zona Colonial, Arz. Meriño No. 455,  
Santo Domingo, D.N.  
Tel. 809-685-5541**

**Preparación y difusión edición digital:  
Septiembre 2017/abril 2018.**

**Nuevamente preparación y difusión edición digital:  
2023.**

**Manuel Linares es el único responsable de las enmiendas introducidas  
para la edición digital.**

Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

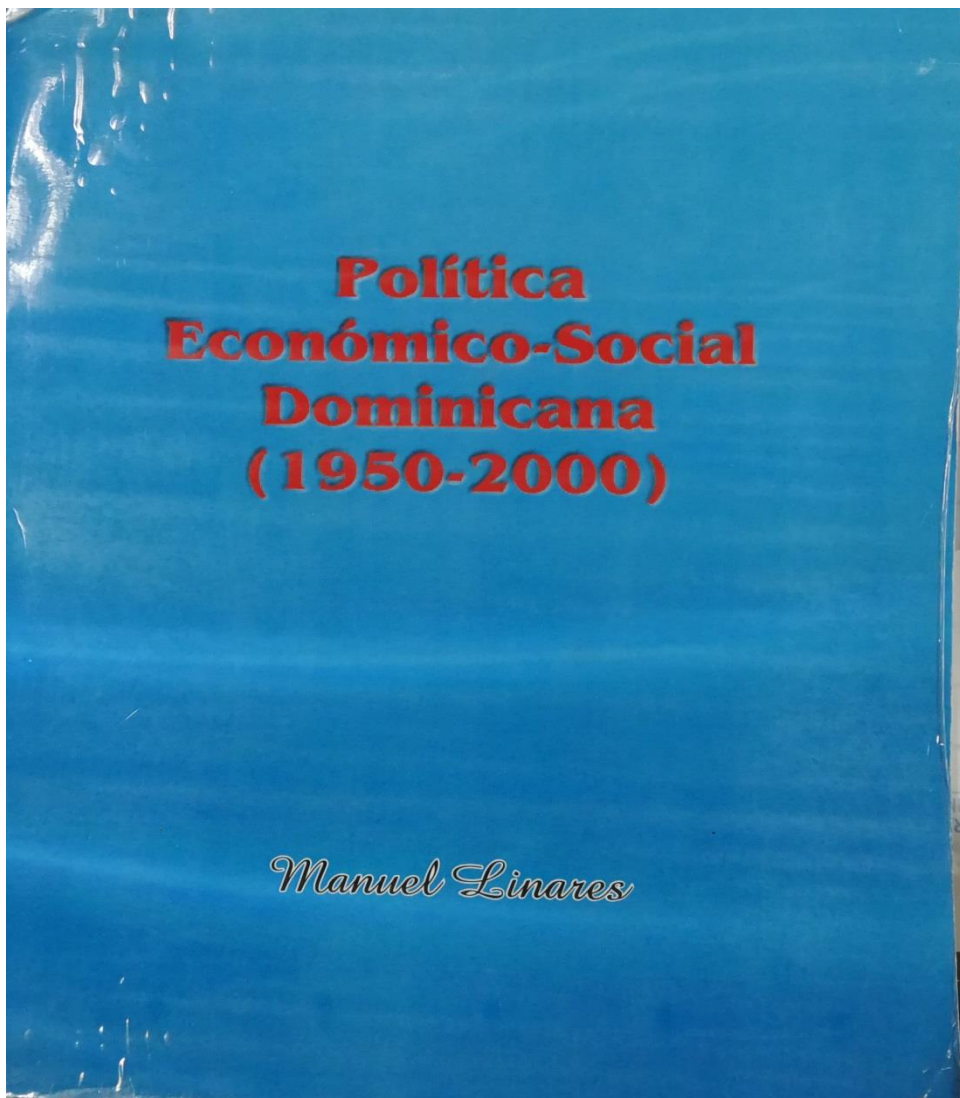
**POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL DOMINICANA  
EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO  
INSTITUCIONAL (1950-2000)**

**Tesis doctoral presentada por  
MANUEL LINARES**

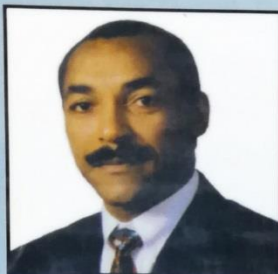
**Director de Tesis  
DOCTOR JAVIER BILBAO**

**Universidad del País Vasco, Bilbao, España,  
18 de enero de 2007**

**PORTADA DE LA PRIMERA EDICIÓN (FORMATO FÍSICO)**



## CONTRAPORTADA DE LA PRIMERA EDICIÓN (FORMATO FÍSICO)



La presente obra, *Política económico-social dominicana*, constituye la tesis doctoral del profesor Manuel Linares.

Esta Tesis fue defendida exitosamente en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco, Bilbao, España, el 18 de enero de 2007, alcanzando la calificación más elevada: **Sobresaliente Cum Laude** (a unanimidad).

Es un ejemplo de aplicación creadora de la metodología científica de investigación; por lo que su proposición cardinal, referida al hecho de que "(...) la política económico-social, de los últimos 50 años, ha puesto en tensión procesos de desarrollo al interior de la formación social dominicana, mediatizados por el autoritarismo, el clientelismo, el cambio institucional y la globalización, dando lugar a progresos lentos de la sociedad con cuotas notables de desigualdades económicas y sociales, así como de un rezago respecto al resto de América Latina y el Caribe", se vio comprobada plenamente al calor de postulaciones de la teoría económica y de la evidencia empírica completamente objetiva.

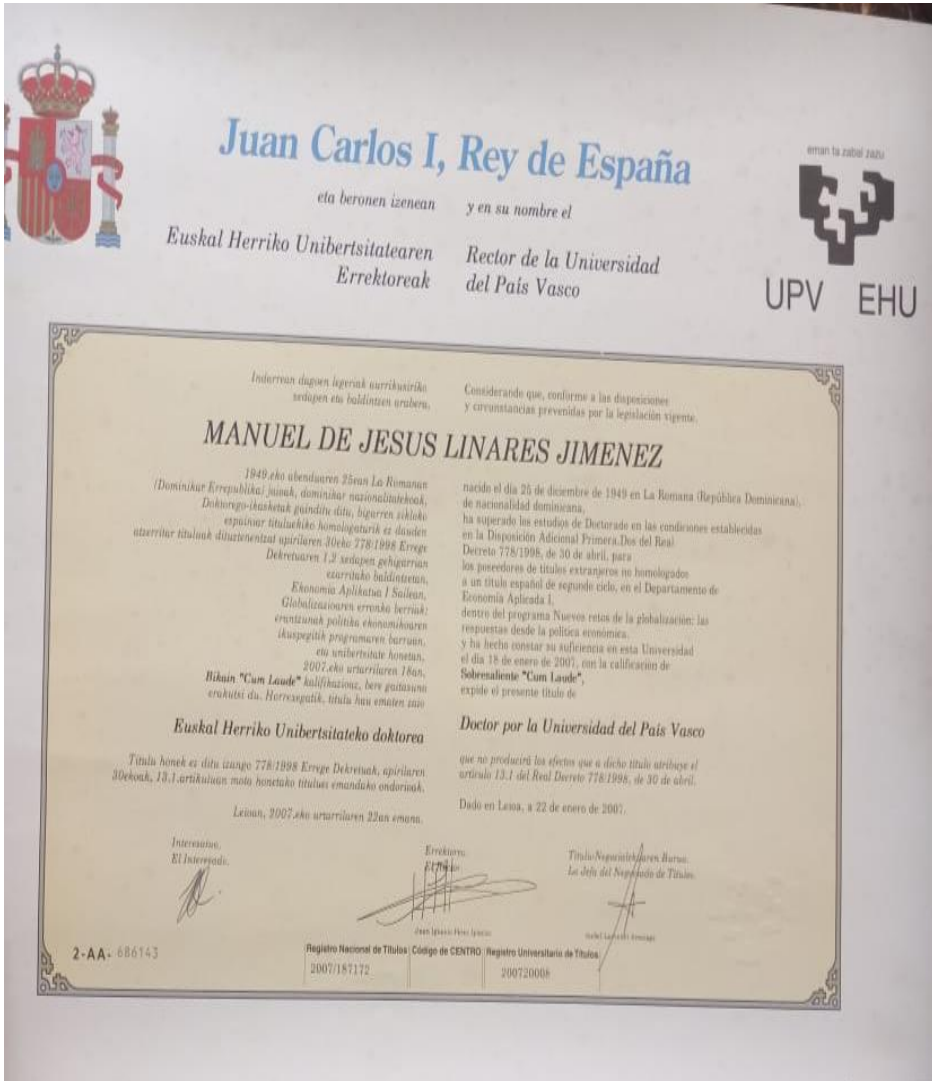
Al comprobar la hipótesis central, arriba citada, salió a flote el desarrollo del capitalismo en la República Dominicana, la modernización de algunos sectores de la economía y la ampliación de la economía dominicana, como tal; y al mismo tiempo se puso de manifiesto la dinámica de las limitaciones, de la pobreza y exclusiones que padecen los hogares ubicados en los niveles de ingresos inferiores, patentizando la falta de bienestar de los hombres y mujeres que dan lugar a la riqueza material de la nación.

Un rasgo distintivo de esta Tesis, no sólo es su fortaleza teórica evidenciada en la más de 1000 obras económicas consultadas, estudiadas y citadas a todo lo largo de la exposición de los resultados de la investigación, con alrededor de 603 notas de pie de página, sino el uso exuberante de métodos matemáticos y econométricos, acorde con este tipo de investigación en el campo de la economía aplicada.

Es un estudio extenso. No podía ser de otra manera. No es un trabajo efectuado a la ligera con fines individualistas. Cuando ocurre esto último no se puede exhibir una tesis con abundancia de obras estudiadas y presencia de la fuerza de la matemática y la econometría. En tales tesis, no se puede exhibir notas de pie de página que atestigüen cuan amplia fue la consulta realizada. Por eso este trabajo de investigación fue extremadamente agotador. Pero al autor le quedó una recompensa muy alta, concretizada en la calificación obtenida, el contacto con centenares de libros de la ciencia económica y el reconocimiento de la comunidad científica, particularmente de la uasdiana.

*Política económico-social dominicana*, se añade a una extensa lista, como el libro vigésimocuarto publicado por nuestro autor, en un empeño por la difusión de la ciencia económica en el ámbito de la República Dominicana, tras el objetivo de aclarar las ideas y hacer menos escabroso el camino de la problemática que nos abate, para entenderla, y alcanzar transformaciones ulteriores a favor de los desposeídos.

# TÍTULO DE DOCTORADO EN ECONOMÍA APLICADA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, ESPAÑA.



## **CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL POSTRUJILLISTA (1962-2000)**

### **4.1. Introducción**

El análisis de la política económico-social, efectuado en el capítulo 3, de esta investigación, dibuja un cuadro que delata una débil incidencia de la globalización económica mundial en el quehacer de la República. Naturalmente, debemos admitir que la segunda oleada globalizadora, apenas había estallado en el 1950. Sin embargo se estaban sucediendo un montón de eventos que delataba cambios incrementales en el marco institucional dominicano, y que se va a acelerar a partir de la expedición patriótica del 14 de junio de 1959, para entrar en un frenético proceso de cambios discontinuos a partir de la liquidación del déspota.

Se abre, entonces, una nueva etapa dominicana, con aquel acontecimiento histórico, redimensionando el proceso de formación y aplicación de la política económico-social dominicana. Veamos cómo se manifestó la consecución de los objetivos de política económica.

### **4.2. El objetivo de pleno empleo en la etapa postrujillista**

Procederemos a analizar el objetivo de pleno empleo, en la etapa postrujillista, transitando el camino metodológico definido: describir el objetivo de pleno empleo, predecir respecto a la consecución de dicho objetivo, evaluarlo y formular las recomendaciones de lugar.

**Descripción del mercado laboral dominicano postrujillista.** Censo de 1970: para el año 1970 el quinto censo nacional de población y familia,

presenta resultados, de los cuales podemos inferir algunos cambios en el mercado de trabajo. En efecto, la absorción de PEA por el sector agropecuario sufre un desplome con relación al 1960, pierde 16 puntos porcentuales. Esto va confirmando la descampanización del mercado; mientras que en contraste el proletariado manufacturero va ganando terreno, como se puede observar en el cuadro que exponemos más abajo, en las categorías ocupacionales referidas a la industria manufacturera.

**Cuadro 29**  
**PEA dominicana (1960 y 1970)**  
**(Valores absolutos y relativos)**

<b>Ocupación</b>	<b>Cantidad de per- sonas (año 1960)</b>	<b>%</b>	<b>Cantidad de per- sonas (año 1970)</b>	<b>%</b>
Profesionales, técnicos y afines	23,190	2.83	34,060	2.81
Gerentes, administradores y directivos	3,250	0.40	3,797	0.31
Oficinistas y trabajadores afines	27,360	3.33	81,193	6.70
Vendedores y afines	45,630	5.56	61,705	5.09
Agricultores, ganaderos, pescadores y otros	504,820	61.51	551,617	45.52
Mineros, canteros y afines	1,560	0.19	-	-
Conductores y afines	18,570	2.26	38,662	3.19
Artesanos y operarios en industrias	71,470	8.71	136,013	11.22
Jornaleros y trabajadores manuales	29,090	3.54	66,825	5.51
Trabajadores de servicios personales y afines	51,130	6.23	63,171	5.21



## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Ocupación	Cantidad de personas (año 1960)	%	Cantidad de personas (año 1970)	%
Ocupaciones no especificadas	44,640	5.44	174,661	14.41
Total	820,710	100.00	1,211,704	100.00

**Fuente: Publicación de la ONE. Censos nacionales de 1960 y 1970.**

El mercado de trabajo, por otra parte, para el 1970 va adquiriendo un contenido de salarización más claramente con relación a la situación prevaleciente en el censo de 1960. Ahora, los asalariados asumen una participación relativa definitoria, respecto a las demás categorías ocupacionales (cuadro 30).

**Cuadro 30**  
**Categoría de ocupación (año 1970)**

Categoría	Cantidad	Porcentajes
Empleadores	33,299	3.65
Trabajadores por cuenta propia	332,079	36.42
Asalariados	473,731	51.95
Trabajadores familiares no remunerados	72,717	7.97
Total	911,826	100.00

**Fuente: Publicación de la ONE. Censo Nacional de población 1960. Resumen general.**

Los flagelos del desempleo y el subempleo estuvieron muy presentes en el mercado de trabajo, tomando en consideración las informaciones que se derivan del censo de 1970. *“Dichas cifras muestran en el año 1970 una desocupación de un 22.3% para los hombres y de 29.0% para las mujeres, representando ambos el 24.0% de la PEA de ambos sexos para el total del país que estaba fuera de las actividades productivas. Se puede observar además que las mayores tasas de desocupación, tanto en los hombres como en las mujeres, pertenecen a los grupos de edades más jóvenes”*.<sup>1</sup> (Comillas y cursiva son nuestras). El nivel de subempleo fue de 40%, uno de los más elevado, para ese momento en América Latina.

<sup>1</sup> Ramírez, Nelson y otros (1983): “Población y mano de obra en la República Dominicana”. IEPD. Santo domingo, R.D., p. 8.

En el año 1981 se realiza otro censo nacional de población y familia, que nos va a arrojar la siguiente realidad, a los fines del mercado de trabajo (cuadro 31):

**Cuadro 31**  
**PEA dominicana, según sexo y zona (1970 y 1981)**

Concepto	Censo de 1970	Censo de 1981
Total del país	1,239,092	1,915,388
Hombres	920,182	1,361,109
Mujeres	318,910	554,279
Zona urbana	483,315	1,042,925
Hombres	330,290	677,099
Mujeres	153,025	365,826
Zona rural	755,777	872,463
Hombres	589,892	684,010
Mujeres	165,885	188,453

**Fuente: ONE, Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.**

Al pasar del 1970 al 1981, se advierte en el mercado de trabajo que la mujer dio un paso de avance en su integración a las actividades productivas, pues mientras en el censo de 1970 su participación en la PEA era de 25.74%, para el censo de 1981 se mueve a 28.94%. De todos modos, aún en ese momento el aporte de la población femenina al esfuerzo productivo de la nación era bajo, como resultado de la existencia de trabas, costumbres y discriminación, típicas de los países subdesarrollados latinoamericanos y caribeños, en perjuicio del género femenino. En cambio, el aporte a la PEA, por los hombres, se mantuvo bien por encima del 70%.

**Cuadro 32**  
**PEA dominicana de 10 años y más por condición de ocupación, según zona de residencia y sexo (Censos de 1970 y 1981)**  
**(Valores absolutos y relativos)**

Zona y sexo	Total	Ocupados	Desocupados	Tasa de desempleo (%)
Censo 1970	1,239,092	941,541	297,551	24.0
Hombres	920,182	715,173	205,009	22.3
Mujeres	318,910	226,368	92,542	29.0
Urbano	483,315	368,004	115,311	23.9

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Hombres	330,290	255,026	75,264	22.8
Mujeres	153,025	112,978	40,047	26.2
Rural	755,777	573,537	182,240	24.1
Hombres	589,892	460,147	129,745	22.0
Mujeres	165,885	113,390	52,495	31.7
Censo 1981	1,915,388	1,563,994	351,394	18.3
Hombres	1,361,109	1,119,848	241,261	17.7
Mujeres	554,279	444,146	110,133	19.9
Urbano	1,042,925	896,219	146,706	14.1
Hombres	677,099	592,709	84,390	12.5
Mujeres	365,826	303,510	62,316	17.0
Rural	872,463	667,775	204,688	23.5
Hombres	684,010	527,139	156,871	22.9
Mujeres	188,453	140,636	47,817	25.4

**Fuente:** ONE, Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.

La tasa de desempleo en el mercado laboral dominicano, para el 1980 se mantuvo en niveles altos (18.3%), aunque ligeramente inferior a la que prevalecía en el 1970 (24%), (cuadro 32). La desocupación se hace más notoria tanto a nivel de las mujeres como de la zona rural. *“Este grupo de desempleados –dice la ONE- está compuesto por cesantes (que son el 63% y por las personas que buscan trabajo por primera vez o de crecimiento demográfico (nuevas generaciones), las cuales han incrementado su participación de 2.3% de la población económicamente activa en 1970 a un 6.9% en 1981, cambio éste atribuible al alto crecimiento demográfico experimentado en el pasado y a la demanda insatisfecha de puestos de trabajo”.*<sup>2</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

**Cuadro 33**  
**PEA dominicana de 10 años y más (1970 y 1981)**  
 (Valores absolutos y relativos)

Ocupación	Año 1970	%	Año 1981	%
Total	1,211,704	100.00	1,784,213	100.00
Profesionales, técnicos y afines	34,060	2.81	77,573	4.35
Gerentes,	3,797	0.31	20,364	1.14

<sup>2</sup> ONE, “Censo Nacional de Población y Vivienda 1981”. Santo Domingo, R.D., 1982, p. 46.

## Linares

adminis- tradores y directivos				
Oficinistas y trabajadores afines	81,193	6.70	96,592	5.41
Vendedores y afines	61,705	5.09	133,168	7.46
Agricultores, ganaderos, pescadores y otros	551,617	45.52	428,045	23.99
Conductores y afines	38,662	3.19	53,375	2.99
Artesanos y operarios en industrias	136,013	11.22	227,151	12.73
Jornaleros y trabajadores manuales	66,825	5.51	65,017	3.64
Trabajadores de servicios personales y afines	63,171	5.21	207,662	11.64
Ocupaciones no especificadas	174,661	14.41	475,266	26.64

**Fuente:** Publicación de la ONE. Censos nacionales de 1960 y 1970.

El tipo de ocupación en el mercado de trabajo marcó un signo concluyente: la ocupación agropecuaria colapsó, pues perdió más de 20 puntos porcentuales de su participación en el total, como un reflejo de la situación de deterioro de las labores productivas en el sector citado. A pesar de todo, el grueso de la fuerza laboral continuó concentrado en la ocupación agrícola (cuadro 33).

Observando el cuadro 14 de la publicación de la ONE, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1981*, se advierte que la población “(...) que labora en establecimientos dedicados a la agricultura, caza y pesca, disminuyó en un 22% al pasar de 1970 a 1981 por el contrario, el porcentaje de

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

*población que labora en las industrias manufactureras, la construcción, el comercio y los servicios, aumentó en 4%, 2%, 4% y 8%, respectivamente (...)*<sup>3</sup>; (comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros), y en adición la “(...) *distribución por zona de residencia muestra los diferenciales esperados; aunque se destaca el descenso muy pronunciado que presenta las personas que laboran en establecimientos dedicados a la agricultura, caza y pesca en la zona rural pasando de 68% en 1970 a 44.6% en 1981*”.<sup>4</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

**Cuadro 34**  
**PEA dominicana de 10 años y más por zona, según sexo y categoría ocupacional**  
**(Censos de 1970 y 1981)**

Sexo y categoría ocupacional	Total		Urbano		Rural	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981
AMBOS SEXOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleador	2.7	1.6	2.9	1.9	2.6	1.1
Empleado	39.1	51.3	50.8	66.8	31.6	32.8
Trabajador por cuenta propia	27.4	34.9	20.5	23.8	31.9	48.2
Trabajador familiar no remunerado	6.0	3.3	2.1	2.2	8.4	4.7
Categoría no declarada	24.8	8.9	23.6	5.3	25.5	13.2
Hombres	74.0	71.1	68.0	65.0	77.8	78.8
Empleador	2.4	1.2	2.4	1.5	2.3	1.0
Empleado	29.4	33.1	34.2	40.3	26.3	24.5
Trabajador por cuenta propia	23.2	28.1	16.3	18.3	27.6	40.0
Trabajador familiar no remunerado	4.5	1.9	1.2	1.2	6.6	2.8
Categoría no declarada	14.5	6.8	13.8	3.7	15.0	10.5
Mujeres	26.0	28.9	32.0	35.0	22.2	21.2
Empleador	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3	0.1

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 51

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 51

## Linares

Sexo y categoría ocupacional	Total		Urbano		Rural	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981
Empleado	9.7	18.2	16.6	26.5	5.3	8.3
Trabajador por cuenta propia	4.2	6.8	4.2	5.5	4.3	8.2
Trabajador familiar no remunerado	1.5	1.4	0.9	1.0	1.8	1.9
Categoría no declarada	10.3	2.1	9.8	1.6	10.5	2.7

Fuente: ONE, Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.

La PEA, por categoría ocupacional, en el censo de 1981 muestra un considerable aumento de la participación femenina en la categoría “Empleado”, ya que pasó de 9.7% en 1970 a 18.2% en 1981. Tal incremento debióse principalmente a una mayor integración de las mujeres que residen en la zona urbana, a las actividades productivas (cuadro 34).

**Cuadro 35**  
**PEA dominicana de 10 años y más por zona, según sexo y categoría ocupacional (Censo 1981)**

Sexo y categoría ocupacional	Total 1981	Urbano 1981	Rural 1981
AMBOS SEXOS	1,784,157	998,534	785,623
Empleador	29,903	20,260	9,643
Empleado	982,704	696,186	286,518
Trabajador por cuenta propia	668,540	247,673	420,867
Trabajador familiar no remunerado	63,654	23,288	40,366
Categoría no declarada	39,356	11,127	28,229
Hombres	1,264,671	647,463	617,208
Empleador	23,761	15,498	8,263
Empleado	633,968	420,338	213,630
Trabajador por cuenta propia	536,631	190,605	346,026
Trabajador familiar no remunerado	36,270	12,121	24,149
Categoría no declarada	34,041	8,901	25,140
Mujeres	519,486	351,071	168,415
Empleador	6,142	4,762	1,380
Empleado	348,736	275,848	72,888

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Sexo y categoría ocupacional	Total 1981	Urbano 1981	Rural 1981
Trabajador por cuenta propia	131,909	57,068	74,841
Trabajador familiar no remunerado	27,384	11,167	16,217
Categoría no declarada	5,315	2,226	3,089

Fuente: ONE, Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.

Para el año 1993 se realiza el séptimo censo nacional de población y vivienda, que en términos del mercado laboral arroja los siguientes resultados:

La PEA representó el 47.3% de la población de 10 y más años de edad en el año 1993, casi de igual magnitud a la ostentada en el 1981 (que fue de 46.6%). La población ocupada (2,074,512) representó un 81% de la población definida como activa (que era de 2,607,021 personas). De ésta, un 20% eran agricultores y oficios afines; otro 17% eran artesanos; 12% eran comerciantes; 11% eran trabajadores en servicios personales y afines y otro 10% profesionales y afines, entre otros.

*“El censo de 1993 revela cambios muy importantes en la estructura de la población económicamente activa. Si bien la agropecuaria es todavía en el censo de población de 1981 la rama de actividad más importante en términos del monto de la población ocupada, con un 29.4% de la población económicamente activa; este nivel de participación se redujo significativamente a un 21% en 1993, siendo superada por 24% dedicada a los servicios comunales, sociales y personales. Estos cambios registrados están relacionados con las modificaciones sufridas por la economía del país en el mismo período”.<sup>5</sup> (Comillas y cursiva son nuestras). (Véase el cuadro 36).*

---

<sup>5</sup> ONE, VII Censo Nacional. Resultados definitivos total país. 1993. “Capítulo de definiciones y conceptos”. Santo Domingo, R.D., 1998.

**Cuadro 36**  
**Composición porcentual de la PEA dominicana ocupada, por categoría**  
**ocupacional según dominio de estudio (Censo de 1993)**

<b>Categoría poblacional</b>	<b>Total país</b>	<b>Distrito Nacional</b>	<b>Resto urbano</b>	<b>Resto rural</b>
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Empleador	3.04	3.45	2.93	2.71
Cuenta propia	38.66	28.85	33.36	57.15
Empleados del Estado	11.32	13.67	12.87	6.51
Asalariados	44.78	52.42	49.07	30.15
Familiar no remunerado	2.20	1.60	1.76	3.48

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

La categoría ocupacional de la PEA, para el año 2000, no experimentó cambios fundamentales con relación a la situación prevaleciente en el primer lustro del decenio de los noventa, puesto que el sector asalariado más bien lo que hizo fue reafirmar su participación mayoritaria, con un 56.10%; mientras que el sector agropecuario continuó perdiendo fuerza en la absorción de miembros de la PEA, pues cae a 16.27%, cuando en el 1993 acaparaba el 21%. En esta misma línea de razonamiento el sector servicio sella definitivamente su predominio, en el campo analizado, debido a que su participación supera el 60% de la PEA. Un rasgo positivo que se debe destacar del mercado de trabajo, al final del siglo XX, es que el nivel de desocupación de la fuerza laboral descendió notablemente, con respecto al 1993, alcanzando una tasa de desempleo de 13.9%, cuando en el censo de 1993 era de 20.43%. (Véase los cuadros 37, 38 y 39).

**Cuadro 37**  
**Principales indicadores del mercado de trabajo dominicano por dominio de estudio**  
**(año 2000)**

<b>Tasa %</b>	<b>Total del país</b>	<b>Distrito Nacional</b>	<b>Resto del país</b>	<b>Resto rural</b>
Global de participación	55.2	61.1	55.1	49.3
Ocupación	47.6	50.9	47.7	43.9
Desocupación	13.9	16.6	13.4	10.9
Desocupación abierta	5.8	8.2	5.8	2.8

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**



**Cuadro 38**  
**Composición porcentual de la población dominicana, ocupada por rama de actividad económica según dominio de estudio (año 2000)**

<b>Actividad económica</b>	<b>Total país</b>	<b>Distrito nacional</b>	<b>Resto urbano</b>	<b>Resto rural</b>
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura y ganadería	16.27	1.84	6.17	56.50
Minas y canteras	0.20	0.11	0.24	0.25
Manufactura	16.96	17.14	22.90	8.98
Electricidad, gas y agua	0.79	1.00	0.79	0.53
Construcción	6.26	6.54	6.76	5.28
Comercio	21.65	25.79	22.99	15.03
Hoteles, bares y restaurantes	5.22	5.55	5.91	3.94
Transporte y comunicaciones	6.16	7.29	5.99	5.03
Intermediación financiera y seguros	1.87	3.32	1.70	0.37
Administración pública y defensa	4.19	6.39	3.93	1.92
Otros servicios	20.43	25.02	22.61	12.17

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

**Cuadro 39**  
**Principales indicadores del mercado de trabajo dominicano, por dominio de estudio (año 2000)**

<b>Nivel educativo</b>	<b>Total del país</b>	<b>Distrito Nacional</b>	<b>Resto del país</b>	<b>Resto rural</b>
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Primario	49.17	39.23	47.94	62.50
Secundario	26.03	31.88	30.20	13.67
Universitario	15.95	26.09	16.11	3.80
Ninguno	8.85	2.81	5.75	20.03

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

### **Predicción acerca del mercado laboral dominicano postrujillista.**

Tomando como hilo conductor el comportamiento de la evidencia empírica arrojada por los censos de población y vivienda, y encuestas en dichos campos, que se han efectuado en la República Dominicana, en la

segunda mitad del siglo XX, podíamos pronosticar que el cambio ocupacional se intensificaría en el mercado laboral dominicano (véanse los cuadros 40 y 41).

**Cuadro 40**  
**Cambio ocupacional de la PEA dominicana (1950 y 1970)**  
**(Valores absolutos y relativos)**

Concepto	1950	%	1970	%
Ocupaciones elevadas	34,282	4.15	37,857	3.12
Ocupaciones intermedias	13,860	1.67	81,193	6.70
Ocupaciones elementales	777,465	94.18	1,092,654	90.18
Total	825,607	100	1,211,704	100

**Fuente: ONE. Censos de 1950 y 1970.**

*“Para el análisis del cambio ocupacional, tanto si queremos explicar la evolución pasada como si queremos hacer proyecciones sobre las necesidades de ocupaciones, la información de base necesaria son matrices que contengan el número de ocupados según sectores y categorías ocupacionales, al nivel de desagregación más detallado posible (...) En el caso de las ocupaciones, consideramos tres grupos: ocupaciones elevadas (directivos, profesionales y técnicos), ocupaciones intermedias (administrativos y trabajadores industriales especializados) y ocupaciones elementales (trabajadores de los servicios, obreros agrarios, obreros industriales y ocupaciones elementales). En el caso de los sectores consideramos seis (...) los dos últimos agrupan diversas actividades de servicios que tienen estructuras ocupacionales muy diferentes: Servicios I, que comprende recuperación, hotelería y transporte y comunicaciones; Servicios II, que comprende los servicios financieros, otros servicios de mercado y los servicios de no mercado (...)”.*<sup>6</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

Una predicción, de ese tipo, se pudo basar en cálculos muy concretos. Un primer indicador de cambio ocupacional que pudimos calcular fue la diferencia absoluta, existente entre el censo de 1950 y el censo de 1970, en los tres grupos de ocupaciones (elevadas, intermedias y elementales).

<sup>6</sup> Fina Sanglas, L. (2001): *El reto del empleo*. McGraw Hill, impreso en España, pp. 346-347.

En ninguno de los tres niveles se manifestó una reducción absoluta, sin embargo en la perspectiva relativa si notamos que hubo un cierto cambio, puesto que el porcentaje referido a la cantidad de personas ubicadas en las ocupaciones intermedias (de 1.67% en el 1950 pasa a 6.7% en el 1970) se multiplicó por cuatro (4), en contraste con el correspondiente a las ocupaciones elementales (de 94.18% pasa a 90.18%, en el mismo período) perdiendo cuatro (4) puntos porcentuales.

**Cuadro 41**  
**Cambio ocupacional de la PEA dominicana (1970 y 2000)**  
**(Valores absolutos y relativos)**

<b>Concepto</b>	<b>1970</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>
Ocupaciones elevadas	37,857	3.12	294,258	7.94
Ocupaciones intermedias	81,193	6.70	490,490	13.24
Ocupaciones elementales	1,092,654	90.18	2,920,070	78.82
Total	1,211,704	100	3,704,818	100.0

**Fuente: Censos de 1970 y encuesta del Banco Central.**

Al final del siglo XX se producen cambios ocupacionales dramáticos: los porcentajes de las ocupaciones elevadas e intermedias se duplican (pasan de 9.82% a 21.14% de 1970 al 2000), mientras que los correspondientes a ocupaciones elementales se reducen sensiblemente (pasan de 90.18% a 78.82% en el mismo período), perdiendo 11 puntos porcentuales. Todas estas transformaciones que tienen que ver con los cambios en la demanda de trabajo, cambios en la productividad del factor trabajo y cambios tecnológicos y organizativos en las unidades de producción, continuarán al entrar el siglo XXI. (Véase el cuadro 41).

Una segunda predicción está referida al desplazamiento definitivo del sector agropecuario de la principalía que ostentaba décadas atrás en el mercado laboral, basándonos en las siguientes evidencias: en el primer decenio del siglo XXI, la emigración del campo a la ciudad, se ha agudizado debido al abandono que sufren nuestros campos; los viajes ilegales a la vecina isla de Puerto Rico no cesan; y las actividades económicas dinámicas están vinculadas con el sector servicio.

Una tercera predicción está marcada por una integración aún más fuerte de la mujer a la actividad productiva, en el siglo XXI, marcada por el discurrir de los datos cuantitativos. Para el censo de 1950 el género femenino ocupaba un lugar mayoritario en algunas ocupaciones, tales como profesionales, técnicos y trabajadores afines; gerentes, administradores y funcionarios de categoría directiva; oficinistas y trabajadores afines; vendedores y similares; artesanos, trabajadores en proceso de producción y trabajadores en ocupaciones afines; y en trabajadores de servicios y similares. Los hombres sólo ejercían predominio en ocupaciones rudas como la agricultura y la minería.<sup>7</sup> La mujer dio un paso de avance en su integración a las actividades productivas, pues mientras en el censo de 1970 su participación en la PEA era de 25.74%, para el censo de 1981 se mueve a 28.94%, y para la encuesta de fuerza de trabajo de 2000, se sitúa en 37.5%. De todos modos, aún en ese momento el aporte de la población femenina al esfuerzo productivo de la nación, se vio entorpecido por la existencia de trabas, costumbres y discriminación, típicas de los países subdesarrollados latinoamericanos y caribeños, en perjuicio del género femenino.

**Evaluación del mercado laboral dominicano postrujillista.** Este análisis será comenzado con una exhaustiva exposición acerca de las características principales del mercado laboral.

El dispositivo legal trujillista, que en gran medida no era sino una reafirmación local de las Conferencias Internacionales del Trabajo, auspiciadas por la OIT, fue reafirmado y modificado en lo posible; tratando el Estado y los estamentos propios del mercado de trabajo, de ponerle término a la disociación entre el dispositivo legal existente y el funcionamiento del mercado, tal como acontecía durante la vigencia plena del trujillismo. El Código Trujillo de Trabajo fue reformado de manera sustancial, después de 41 años de existencia, surgiendo un nuevo código con la promulgación de la ley No. 16-92 de fecha 29 de mayo de

---

<sup>7</sup> Dirección General de Estadísticas (1953). “Censo Nacional de Población de 1950”. Ciudad Trujillo, págs. L-LI

1992; el cual es moderno y progresista en comparación al anterior. La tiranía es decapitada en el 1961, pero su código de trabajo sobrevivió 31 años más, lo que da cuenta de un lento cambio institucional incremental en el mercado laboral dominicano.

Del 1961 al 1965 el sector laboral organizado se va extendiendo por todo el tejido productivo nacional, tanto público como privado. Los trabajadores acumulan fuerzas para exigir sus derechos frente a los empleadores y tratan de captar una mayor porción de la renta nacional. Este proceso encuentra serios escollos en el lapso 1966-1978, en el cual predomina una especie de despotismo ilustrado; el movimiento sindical y sus líderes son limitados drásticamente. Se desacelera el movimiento laboral organizado. En el decenio de los ochenta el ambiente democrático mejora sustancialmente, lo que alienta nuevamente el proceso organizativo obrero, pero limitado por la influencia del anarcosindicalismo, el aventurerismo, la corrupción y el auge de los movimientos populares organizados. El último decenio del siglo XX, marca el ocaso del movimiento sindical con la desarticulación del socialismo mundial real, la hegemonía del neoliberalismo y la internacionalización del capital a escala planetaria.

El sector patronal, en la etapa trujillista, maniatado totalmente a los caprichos e intereses del “jefe”, ahora va actuar con autonomía. Organiza diversas entidades que representan sus intereses económicos, subsume el Estado a sus particulares intereses, impone las reglas de juego en el mercado de trabajo, con una ausencia casi total de la resistencia natural del sector laboral. En este momento histórico globalizador, su hegemonía sobre el mercado de trabajo es casi absoluta.

El mercado de trabajo dominicano tiende hacia un estado de regresión en lo que concierne al derecho al trabajo y el respeto a la protección social. De inmediato demostraremos dicho aserto: según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, realizada en el año 2002, por parte del Banco Central de la República Dominicana, en el sector privado existían 1,221,490 ocupados dependientes, de los cuales 667,958, estaban laborando sin contrato alguno, dando cuenta de una alta tasa de informalidad interna en

las empresas, equivalente a un 54.68%. El sector público, transita el mismo camino; de 398,929 ocupados, un total de 162,990 carecían de contrato, lo que arroja una tasa de informalidad interna de 40.85%.

En otra vertiente de este problema, el Banco Central en su Informe de la Economía Dominicana (enero-diciembre 2002), afirma: “Para el año 2002, los resultados de la segmentación del mercado laboral muestran que, de cada 100 ocupados que participan en la actividad económica, 55 se insertan en el sector informal, compuesto por trabajadores por cuenta propia no profesionales, empleados del servicio doméstico, trabajadores familiares no remunerados y empleados que trabajan en establecimientos de menos de cinco trabajadores, mientras que 45 de ellos se incorporan en el mercado formal, evidenciando la importancia de la informalidad en el mercado laboral dominicano”.<sup>8</sup>

¿Qué es lo que explica la informalidad expuesta? Varias hipótesis se pueden conjeturar: a) hegemonía del sector patronal sobre el sector laboral, lo que le permite generar puestos de trabajo al margen del dispositivo legal que rige dicho mercado; b) flexibilidad que le otorga el mercado al sector patronal para que reduzca su coste laboral, a costa del interés obrero. “(...) *la informalidad es una forma de flexibilización de hecho de las regulaciones laborales, que se explica por una alta volatilidad en el desempeño económico, que mueve a los empresarios a flexibilizar sus costos ante un escenario cambiante, y a los trabajadores, a aceptar la precariedad a cambio de no estar desempleados (...)*”<sup>9</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos, son nuestros).

Del total de trabajadores ocupados en el sector privado, en base a contratos, 371,105 laboraban a partir de contratos indefinidos en el tiempo, alcanzando una elevadísima tasa de 81.75%. Sólo 55,460 ocupados disfrutaron de contratos por tiempo definido, alcanzando una tasa muy baja: 12.2%. Un total de 11,179 ocupados sabían cuál era su

---

<sup>8</sup> Banco Central (2002): “Informe de la economía dominicana”. Santo Domingo, R.D., p. 34.

<sup>9</sup> Castro, G. y Capellán, W. (2003): “Diagnóstico preliminar del mercado laboral y la cesantía dominicana”. Santo Domingo, R.D., p. 12.

estatus (equivalente a un 2.47%) y 16,187 ocupados fueron contratados por un trabajo específico (para una tasa de 3.57%). Estas cifras delatan una vez más la fortaleza de la informalidad<sup>10</sup>, pero ahora dentro de la formalidad (ocupados con contratos). Luego, lo que queda de formalidad auténtica en el mercado de trabajo dominicano es casi imperceptible.

La gravedad de la informalidad se agudiza, si reflexionamos en torno a estas aseveraciones de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), donde se pone de manifiesto que la informalidad agujereja los ingresos salariales medios: *“El aumento de la informalidad recién documentada obliga a pensar en las consecuencias sociales del fenómeno en términos de calidad del empleo y capacidad de generación de ingreso. En ese sentido, los cálculos en base a las encuestas más recientes muestran que la remuneración de los empleados en unidades pequeñas es menor que la remuneración de aquellos en firmas mayores, lo cual indicaría que un aumento en la participación de las primeras iría en detrimento de los ingresos salariales medios (...) las personas que trabajan en empresas con empleomanía entre 20 y 49 empleados reciben un ingreso ocupacional alrededor de 80% superior al de aquellas personas en firmas con menos de cinco empleados”*.<sup>11</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

En el año 1996 el 44.9% de la población ocupada estaba ubicada en el sector informal; cuatro años después aumenta a 52.14%. En estos cuatro años, la expansión del sector informal se manifestó en todas las ramas de actividad económica en la República Dominicana. Es verdaderamente impresionante el porcentaje que cubre el sector informal en actividades como construcción, comercio, transporte y agricultura. La hegemonía del sector informal en diversas ramas de actividad económica, su acelerado

---

<sup>10</sup> En las encuestas de fuerza de trabajo que aplica el Banco Central de la República Dominicana, se considera dentro de la informalidad, a los trabajadores que pertenecen a unidades productivas con menos de cinco empleados, a los trabajadores domésticos, a los trabajadores por cuenta propia y patrones pertenecientes a grupos artesanales y agricultores, entre otros.

<sup>11</sup> ONAPLAN (2000): “Eficiencia y equidad desde la perspectiva del mercado laboral: una posible interpretación de la experiencia dominicana”. Santo Domingo, R.D., p. 64.

ritmo de crecimiento, tiene su explicación en la ocurrencia de múltiples factores: en primer lugar, el modelo económico imperante se asienta en subsectores económicos vinculados al sector servicio (que es el lecho principal de la informalidad), de modo que al expandirse dichos subsectores, como ocurrió en el decenio de los noventa, la informalidad tiende también a crecer; en segundo lugar, la persistencia de latifundios en la estructura de tenencia de la tierra, arrincona a la población campesina en minifundios que obviamente se desarrollan en la informalidad; y en tercer lugar, la apreciación real experimentada por el tipo de cambio en el decenio de los noventa, alimentó subsectores no transables de la economía, hábitat de la informalidad.

*“Lo anterior revela que el mercado laboral dominicano es uno de tipo dual, como la mayoría de los Latinoamericanos; esto es, fragmentado en uno formal y estructurado y otro precario y rezagado. La literatura económica ha desarrollado una larga discusión para intentar explicar este fenómeno. Las explicaciones más usuales han estado vinculadas a la rigidez de las regulaciones laborales, por una parte, y a una forma de elevar las rentas empresariales, por la otra”.*<sup>12</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Los puestos de trabajo de larga data, en el mercado laboral dominicano, constituyen ya un mito; de 1,221,490 ocupados dependientes en el sector privado, en el año 2002, sólo 124,926, es decir, el 10.23%, tenía una antigüedad de 10 ó más años, en contraste, 804,984 ocupados dependientes, es decir, un 65.9% tenían una antigüedad en el empleo igual o inferior a 3 años, *“(…) de los cuales un 1/3 ha estado menos de 12 meses en su actual empleo”.*<sup>13</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). Una inferencia es obligada: los puestos de trabajo actuales son tan volátiles como la misma economía dominicana.

Según la población ocupada de 16 años y más, la economía dominicana, en el año 2002, generó 436,739 empleos, encontrándose que el 89.19%

---

<sup>12</sup> Castro, G. y Capellán, W. (2003): Op. cit., p. 12.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 13.



de los desocupados encontró trabajo en un período no mayor de 6 meses; siendo la rotación laboral promedio 26.3% (inverso de la antigüedad promedio que habíamos calculado en 3.8 años), lo que arroja el indicador de que cada año un 26.3% de la fuerza de trabajo cambia de empleo; dado que al momento de la encuesta 275,783 personas se encontraban en estado de cesantía, de este gran total 207,194 (equivalente a un 75.13% del total) su antigüedad en el puesto de trabajo no excedía los 6 meses, 35,425 personas (equivalente a un 12.85% del total) su antigüedad en el puesto de trabajo oscilaba entre 6-12 meses, lo que arroja una tasa acumulada de 87.97%. En cambio, los cesanteados que tenían una antigüedad 13 meses y más alcanzaron una cifra de 33,164 personas, equivalente a un 12.03% del total. De estos cálculos se infiere que el fenómeno de la cesantía afectó en una mayor proporción a los ocupados dependientes de menor antigüedad en el empleo, configurando un contexto de inseguridad laboral.

Es a partir de esas evidencias empíricas que los expertos arriba citados, aseveran: *“(...) no es consistente con un aumento sostenido de la productividad laboral una tasa de rotación elevada, donde un 75% de las personas que rotan duran menos de 6 meses en su empleo. Dicho lapso impide el desarrollo de habilidades laborales que sólo se pueden obtener con la práctica de una actividad y, además, no incentivan la inversión de las empresas en estos trabajadores. El segundo comentario tiene que ver con los datos que indican la creación de más de 430 mil empleos en un año y otro, que indica que al momento de la encuesta había 275,000 cesantes. A partir de ellos no se puede inferir que la economía está creando más empleos que los que destruye, ya que en un caso se trata del flujo de empleos creados y en el otro del consolidado de cesantes en un momento dado, dato que no incluye a los trabajadores que buscan empleo por primera vez. La conclusión provisional más consistente, al observar la antigüedad en el empleo de los cesantes, es que la economía está creando un alto número de empleos de corta duración, y que por tanto podría haber un número de trabajadores (as) sometidos a un*

*constante tránsito entre el empleo y el desempleo (...)*<sup>14</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

El precarismo laboral queda una vez más al descubierto, cuando se examinan los datos de la encuesta referidos a la población cesante dependiente según causa de despido del trabajo. ¿Qué se observa allí? Siete motivos de pérdida del empleo: venció el contrato, cerró la empresa, despidieron, obligaciones familiares, por motivo de salud, júbilo y otra. Resulta que los tres primeros motivos, que son de naturaleza compulsiva, que llevan al trabajador al desempleo de forma involuntaria, acaparan el 58.4% de las causas de despido del trabajo, representando 161,266 trabajadores de los 275,783 cesanteados.

Otro indicador que arroja la encuesta en cuestión, es que del total de trabajadores cesanteados (275,783), alrededor de 134,666, es decir el 48.8%, cumplía con lo estipulado en el Código de Trabajo para disfrutar del derecho de auxilio de cesantía (segmentado así: 10.7% por motivo de cierre de la empresa y 38.1% por motivo de despido de su trabajo). Mas, sólo 62,847, es decir el 46.67%, lo pudieron percibir; 66,108 no lo lograron (el 49.09%) y 5,711 (es decir el 4.24%) trabajadores estaban en disputa en los tribunales. Casi el 50% de los trabajadores del total que habría tenido derecho a percibir el auxilio por cesantía, no pudo concretarlo, lo que muestra la precariedad de tan importante derecho laboral. Se reafirma la debilidad del poder de regateo del sector laboral y por consiguiente la hegemonía del sector patronal en el mercado de trabajo.

**Cuadro 42**  
**Convenios colectivos de trabajo registrados en la República Dominicana (1995-2001)**

(Valores absolutos y relativos)

Año	Cantidad	Variación %
1995	27	-
1996	13	-52%
1997	20	54%
1998	0	-100%

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 16.

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

1999	13	-
2000	18	38%
2001	10	-44%

**Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo de la República Dominicana. Estadísticas laborales, boletín No. 6, Mayo 2002.**

Los convenios colectivos de trabajo, en las unidades de producción registradas, van decreciendo anualmente.<sup>15</sup> En el año 2001, existían registrados legalmente 15,447 establecimientos de producción<sup>16</sup> con 595,095 trabajadores fijos<sup>17</sup>, pero sólo se formalizaron 10 pactos colectivos (véase el cuadro 42), de donde se infiere que los convenios colectivos de trabajo forman parte de la mitología dominicana de trabajo, reforzando la hipótesis de la vigencia del precarismo en el mercado de trabajo.

La formación de sindicatos va en picada. Durante el régimen trujillista y el régimen de despotismo ilustrado que van, desde el 1950 al 1978, la formación de sindicatos estuvo limitada por el autoritarismo de ambos regímenes, acumulando un 29% del total. Sin embargo instaurada la democracia menos restringida a partir del 1978, se dinamiza la formación de sindicatos, acumulando en todo el interregno 1980-2001 el 71% del total de sindicatos constituido desde el 1950. Sin embargo, hay que

<sup>15</sup> “Art. 103.- Convenio colectivo de condiciones de trabajo es el que, con la intervención de los organismos más representativos, tanto de empleadores como de trabajadores, puede celebrarse entre uno o varios sindicatos de trabajadores, y uno o varios empleadores o uno o varios sindicatos de empleadores, con el objeto de establecer las condiciones a que deben sujetarse los contratos de trabajo de una o varias empresas. Art. 104.- En el convenio colectivo pueden reglamentarse el monto de los salarios, la duración de la jornada, los descansos y vacaciones y las demás condiciones de trabajo”. (Secretaría de Estado de Trabajo (2001): Código de trabajo. Impreso en GRAFICA COMERCIAL, Santo Domingo, R.D., p. 57). (Comillas y cursiva son nuestras).

<sup>16</sup> Establecimientos registrados: “Son todos los establecimientos, industriales, comerciales y de servicios, que todo empleador está obligado a registrar en el Departamento de Trabajo –dentro de los quince días siguientes al inicio de sus actividades o a más tardar el día 15 de enero de cada año- mediante el documento “Planilla de Personal Fijo”. (Secretaría de Estado de Trabajo (2002): Estadísticas laborales, boletín No. 6, Santo Domingo, R.D., p. 10). (Comillas y cursiva son nuestras).

<sup>17</sup> Véase Estadísticas laborales, boletín No. 6 de la Secretaría de Estado de Trabajo de la República Dominicana, Santo Domingo, mayo 2002, p. 14.

resaltar el hecho de que en el decenio de los noventa la cantidad de sindicatos formados respecto al total, apenas representa el 21% en contraste con un 50% del decenio anterior (cuadro 43). En la medida que la economía dominicana se globaliza y el mercado de trabajo se ve arropado por el precarismo laboral, el sindicalismo pierde fuerza. Se reafirma la hegemonía del sector patronal sobre el sector laboral.

**Cuadro 43**  
**Sindicatos registrados en la República Dominicana según décadas (1950-2001)**

<b>Década</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Años de formación</b>
1950-1959	16	1	1952, 1956 y 1957 a 1959
1960-1969	297	11	1960 a 1969
1970-1979	465	17	1970 a 1979
1980-1989	1,402	50	1980 a 1989
1990-1999	584	21	1990 a 1999
2000-2001	47	2	2000 y 2001
<b>TOTAL</b>	<b>2,811</b>	<b>100</b>	<b>1950-2001</b>

**Fuente:** Secretaría de Estado de Trabajo de la República Dominicana. Estadísticas laborales, boletín No. 6, Mayo 2002.

La mano de obra, en diversos mercados de trabajo, en la República Dominicana, tiende hacia una desnacionalización por la sistemática inmigración de trabajadores haitianos.<sup>18</sup> “Desde principios de siglo la mano de obra haitiana ha venido siendo empleada en la República Dominicana en diversas actividades como las construcciones de carreteras, la cosecha de café... Es propiamente en los ochenta cuando su empleo masivo se ha hecho común en cultivos de gran demanda de mano de obra, sobre todo en el café y, en menor medida, en el tabaco y en el arroz”.<sup>19</sup> Como esta mano de obra posee un nivel de escolaridad nulo, y proviene de un país diezmado por la pobreza extrema, ocasiona permanentemente una depresión de las pujas salariales en los mercados en que incursiona, le otorga nuevos grados de libertad al empresariado y hace más precario el trabajo.

<sup>18</sup> Para una mayor ilustración de este tema es conveniente consultar la obra de Núñez, M. (2001): *El ocaso de la nación dominicana*. Editorial Letra Gráfica. Santo Domingo, R.D., pp. 51-53.

<sup>19</sup> Lozano, W. (2001): *Los trabajadores del capitalismo exportador*. Santo Domingo, R.D., p. 287.

Los cambios en los modelos de producción ocurridos en la economía dominicana, dieron lugar a cambios en el mercado de trabajo. La expulsión de mano de obra del campo, alentó la emigración de la zona rural a la zona urbana; el modelo de empleo agrícola se vio debilitado. La emergencia del sector manufacturero sustitutivo suponía que el sector industrial se convertiría en el eje del crecimiento del empleo, mas no sucedió así, debido a que la industria se fundamentó en una tecnología intensiva en capital, ahorradora de mano de obra.

El mercado de trabajo dominicano está completamente terciarizado, en la medida que los establecimientos registrados en la Secretaría de Estado de Trabajo, el 73.17% corresponde al sector terciario de la economía y el 55.78% de los trabajadores pertenecen a dicho sector. Las capas de trabajadores terceristas, en buena proporción, históricamente han sido pasivas en la defensa de sus derechos y alérgicas a la organización sindical; la combatividad obrera en los decenios de los sesenta y ochenta, descansaba primordialmente en el proletariado azucarero y en el proletariado minero, hoy ambos en franco y agudo declive en el total de la masa laboral (apenas un 1.12%). (Véase el cuadro 44).

**Cuadro 44**  
**Establecimientos registrados y trabajadores fijos en la República Dominicana según rama de actividad (año 2001)**

Rama de actividad	Establecimientos	Porcentaje	Trabajadores	Porcentaje
Sector primario	281	1.82%	6,652	1.12%
Sector secundario	3,863	25.01%	256,486	43.10%
Sector terciario	11,303	73.17%	331,957	55.78%
TOTAL	15,447	100%	595,095	100%

**Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo de la República Dominicana. Estadísticas laborales, boletín No. 6, Mayo 2002.**

Esto refuerza aún más la hegemonía patronal para la toma de decisiones en el mercado de trabajo y se constituye en uno de los factores explicativos de que en seis (6) años, 1996-2001, solamente se registraran

en la Secretaría de Estado de Trabajo, 12 huelgas obreras.<sup>20</sup> El 2001 solamente se registró una huelga, que relacionada con los 15,447 establecimientos industriales, comerciales y de servicios, registrados en el citado ministerio, el guarismo calculado sería imperceptible: 0.00006 huelgas por establecimiento. El activismo obrero en la República Dominicana, parece ir en la dirección opuesta de la tendencia del movimiento obrero internacional. Resulta que en el decenio de los noventa, la economía estuvo situada en la fase alta del ciclo, sin embargo, el movimiento obrero se mantuvo postrado en el lecho de la pasividad. Sobre este particular el español Álvaro Espina, dice: *“Contra lo que pudiera parecer a primera vista, los períodos de fuerte conflictividad en los modernos sistemas de relaciones industriales no coinciden con los de mayores dificultades, sino con los de bonanza económica. De hecho, el ciclo de la conflictividad industrial se mueve en fase con el ciclo económico, o a lo sumo con muy ligero desfase, lo que si bien se mira no resulta extraño, ya que la capacidad de presión y el poder de negociación de los sindicatos aumenta con el auge económico y disminuye con la depresión”*.<sup>21</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

**Cuadro 45**  
**Nuevos registros de establecimientos y empleos fijos en la República Dominicana**  
**(año 2001)**

<b>Empresa</b>	<b>Cantidad de Establecimientos</b>	<b>Establecimientos/ Total</b>	<b>Cantidad de trabajadores</b>	<b>Trabajadores/ Total</b>
Micro	2,432	73%	9,152	24%
Pequeña	795	24%	13,994	37%
Mediana	82	2%	7,240	19%
Grande	21	1%	7,767	20%
<b>TOTAL</b>	<b>3,330</b>	<b>100%</b>	<b>38,153</b>	<b>100%</b>

**Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo de la República Dominicana. Estadísticas laborales, boletín No. 6, Mayo 2002.**

<sup>20</sup> Secretaría de Estado de Trabajo (2002): Estadísticas laborales, boletín No. 6. Editora Lozano, Santo Domingo, R.D., mayo 2002, p. 51.

<sup>21</sup> Espina, A. (1991): “Los sindicatos y la democracia española. La huelga general de diciembre de 1988 y sus implicaciones políticas”. En *Concertación social, neocorporatismo y democracia*. Madrid, p. 191.

Los nuevos puestos de trabajo que se están creando en la economía dominicana, proceden básicamente de la microempresa, y las empresas pequeñas y medianas. Sus aportes a la economía datan de varias décadas. *“Según un estudio que realizó la Secretaría de Estado de Industria y Comercio publicado en 1983, se establece que cerca de la mitad del empleo industrial es generado en pequeñas y medianas empresas (21% por pequeñas empresas, 26% por medianas empresas, 30% las empresas grandes y 23% las empresas muy grandes), absorbiendo menos de la quinta parte del capital invertido (4.5% empresas pequeñas, 14.3% medianas, 31.1% grandes, 50.1% muy grandes)”*.<sup>22</sup> (Comillas y cursiva son nuestras). Las primeras anualmente brotan a borbotones, pero con una vida productiva extremadamente efímera, yendo los trabajadores ocupados en éstas, del empleo al desempleo, en lapsos relativamente cortos. Algo parecido ocurre con los puestos de trabajo de las pequeñas empresas, que aportan un 37% de aquéllos, van desapareciendo a efectos de la aguda competencia de la gran empresa que operan con capitales inmensos, venden a precios más bajo y exhiben una mayor productividad. A la pequeña empresa no le queda otro camino que languidecer y por tanto, igualmente, los puestos de trabajo que genera.

En América Central, ocurrió algo similar. *“Los cambios –escribe la CEPAL- en los mercados laborales de los últimos años están influidos en buena medida por los programas de ajuste del decenio pasado y los primeros años de éste a fin de dar paso a un modelo económico orientado, más que antes, a fin de dar paso a un modelo económico orientado, más que antes, al exterior. La disminución del tamaño del Estado y el crecimiento consecuente de la actividad privada es la primera manifestación que se hace evidente al observar la acentuada reducción de los asalariados del sector público, como porcentaje del total de ocupados. En cambio los asalariados del sector privado –tanto en empresas grandes y pequeñas como en microempresas, y los profesionales y técnicos en ellas contratados- representan más de la mitad de los ocupados. Otra tendencia más o menos compartida en los*

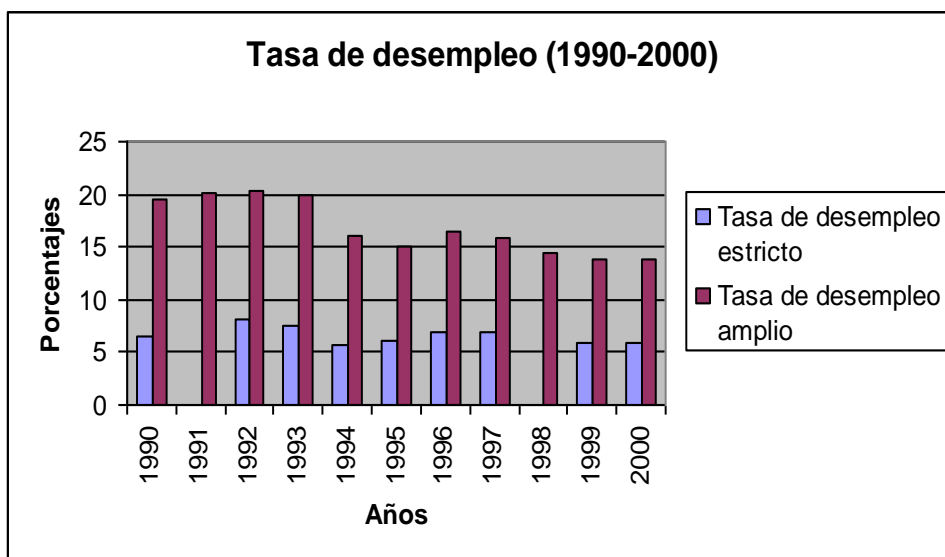
---

<sup>22</sup> Ceara Hatton, M. (1988: *Fomento de las pequeñas y medianas empresas*. Santo Domingo, R.D., p. 29.

*distintos países es precisamente ésta, la de iniciar NEGOCIOS FAMILIARES O MICROEMPRESAS de parte de la población, a juzgar por la creciente participación de empleadores dentro del total (...)*<sup>23</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Particularmente en el decenio de los noventa, el mercado de trabajo dominicano, experimentó cambios en un conjunto de variables claves. Verbigracia, el desempleo acusó cierto descenso tanto a nivel estricto como a nivel amplio, como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 31**



**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana.

**Nota:** estas tasas de desempleo están referidas a la República Dominicana.

<sup>23</sup> CEPAL (1999): “Tecnología y pobreza en el istmo centroamericano”. <http://ap.concytec.gob.pe/planctei/archivos/>; consultado el 11 de junio de 2007, p. 14.



**Cuadro 46**  
**Tasas de desempleo en la República Dominicana y otros países de América Latina**  
**(1990-2000)**  
**(%)**

<b>Año</b>	<b>Rep. Dom.<sup>b</sup></b>	<b>Argentina<sup>a</sup></b>	<b>Bolivia<sup>a</sup></b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala<sup>b</sup></b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua<sup>b</sup></b>
1990	6.6	7.5	9.5	5.4	10.0	6.5	7.8	11.1
1991	-	6.5	7.3	6.0	7.5	6.4	7.4	14.2
1992	8.1	7.0	5.8	4.3	7.9	5.7	6.0	17.8
1993	7.6	9.6	5.4	4.0	8.1	5.5	7.1	21.8
1994	5.7	11.5	5.8	4.3	7.2	5.2	6.3	20.7
1995	6.0	17.5	3.6	5.7	7.0	3.7	5.6	16.9
1996	7.0	17.2	3.8	6.6	7.5	3.7	6.5	16.0
1997	6.9	14.9	4.4	5.9	7.5	5.0	5.8	14.3
1998	-	12.9	4.1	5.4	7.6	5.9	5.2	13.2
1999	5.9	14.5	6.1	6.2	6.9	-	5.3	10.7
2000	5.8	15.1	7.6	5.3	6.5	-	-	9.8

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y CEPAL.**

<sup>a</sup>Principales áreas urbanas; <sup>b</sup>Nacional.

Asimismo, cuando el desempleo dominicano es comparado con el de varios países de América Latina, se nota que el mismo evolucionó favorablemente (cuadro 46). La causa inmediata de la disminución del desempleo, puede ser localizada en las variaciones de la oferta y la demanda en el mercado laboral. Aparentemente, en la primera mitad del decenio en cuestión, tal descenso obedeció fundamentalmente a una contracción de la oferta laboral que se expresó en un retroceso en la tasa global de participación en dicho mercado. Esta hipótesis encuentra asidero, en adición, en el hecho de que el ritmo de expansión de la población ocupada, fue perdiendo intensidad en la medida que iban pasando los años correspondientes a la primera mitad del decenio de los noventa. Empero, en la segunda mitad, “(...) *la tasa de participación adopta una pendiente positiva, con la cual la tasa de crecimiento de la población incorporada de manera activa a la actividad laboral también se dinamiza. Al mismo tiempo, sin embargo, el número de personas ocupadas eleva su ritmo de crecimiento, consiguiendo superar el desempleo durante ese subperíodo, aunque considerablemente más modesta que la reducción evidenciada en el subperíodo anterior, se*

*corresponde con una mayor capacidad de generación de empleo por parte de la economía*".<sup>24</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

**Cuadro 47**  
**Incidencia de la informalidad en la población ocupada, en la República Dominicana, según rama de actividad (1996-2000)**  
(%)

Rama	Sector informal	
	1996	2000
Electricidad	-	-
Minería	-	14.14
Servicios financieros	13.5	21.83
Manufactura	18.4	21.56
Otros servicios	36.0	44.14
Construcción	60.1	77.39
Comercio	61.8	63.88
Transporte y comunicación	63.4	69.47
Agricultura	65.3	85.19
Actividades no bien especificadas	100.0	100.00
Total	44.9	52.14

**Fuente:** Elaborado con datos Banco Central de la República Dominicana y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)

**Cuadro 48**  
**Ingresos por hora trabajada, en la República Dominicana, según rama de actividad (1991-2000)**  
(En RD\$)

Rama de actividad	1991	1995	1996	2000
INGRESOS POR HORA (RD\$)	11.75	20.80	21.43	29.45
Agricultura	11.07	17.47	17.20	18.49
Minería	28.80	49.59	73.22	38.71
Manufacturera	10.40	16.55	18.03	24.12
Electricidad y agua	12.32	18.47	25.87	33.24
Construcción	15.36	26.74	27.18	35.98
Comercio	13.72	23.15	23.92	29.74
Transporte y				

<sup>24</sup> ONAPLAN (2000): "Eficiencia y equidad desde la perspectiva del mercado laboral: una posible interpretación de la experiencia dominicana". Santo Domingo, R.D., p. 50.

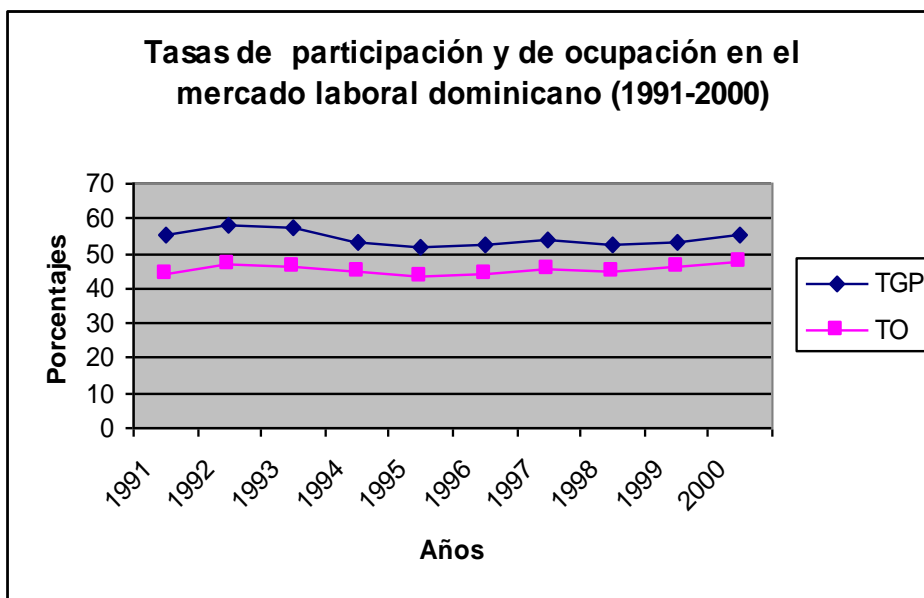
## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Rama de actividad	1991	1995	1996	2000
comunicaciones	14.36	22.36	23.22	33.11
Establecimientos financieros	21.47	41.33	36.97	53.38
Servicios	9.16	18.63	18.89	35.96
Act. no bien especificadas	11.51	57.25	31.72	-

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Llama la atención el hecho de que en medio de un contexto macroeconómico, como el que vivió la República Dominicana, en el decenio de los noventa, caracterizado por un aumento sostenido del producto agregado, la tasa global de participación acuse fluctuaciones pronunciadas, sobre todo en los momentos de descensos. Las posibles causas explicativas podrían estar ubicadas en el impacto que están ejerciendo las remesas que envían a sus familiares, los dominicanos radicados en el exterior, y que ayudan considerablemente a sostener el hogar; por tanto diversos miembros de las familias, no acuden activamente al mercado de trabajo.

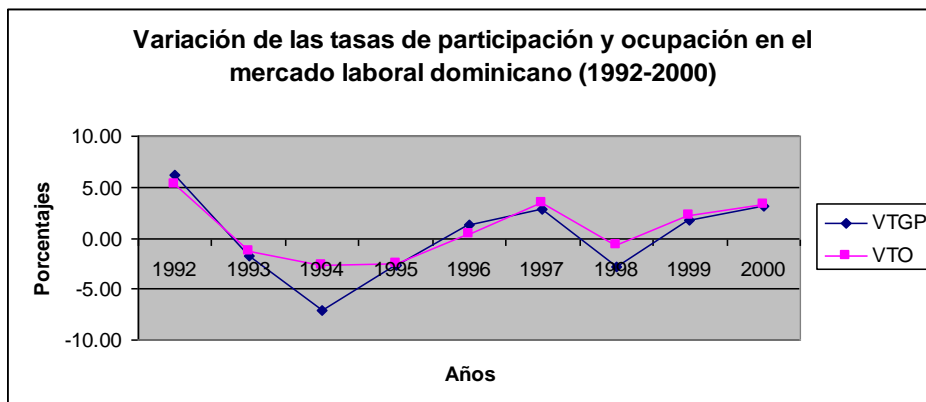
Gráfico 32



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: TP, tasa de participación; TO, tasa de ocupación.

Gráfico 33



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: VTGP, variación de la tasa de ocupación; VTO, variación de la tasa de ocupación.

Las remuneraciones salariales en el mercado, deben ser también objeto de análisis. En efecto, esta variable aumentó tanto a nivel nominal como a nivel real; la remuneración media nominal se incrementó en 50.6%, mientras que se incrementó en un 36% en términos reales, desde el año 1991 al 2000 (cuadro 49).

Cuadro 49

Evolución del salario mínimo promedio real en la República Dominicana\* (1980-1999)

(Índice 1980= 100)

Año	Empresas**			Zonas Francas	Sector público	Trabajadores del campo
	Grandes	Medianas	Pequeñas			
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0
1982	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4
1983	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0
1984	82.3	82.3	73.6	82.3	82.3	-

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Año	Empresas**			Zonas	Sector	Tra-
1985	76.0	76.0	58.1	76.0	76.0	-
1986	83.0	83.0	58.1	83.0	83.0	-
1987	82.9	82.9	59.4	82.9	87.7	-
1988	86.4	86.4	61.0	86.4	76.2	-
1989	78.3	72.3	53.6	76.8	63.8	-
1990	77.3	52.8	49.7	73.7	48.4	-
1991	74.1	54.2	47.6	73.1	46.7	-
1992	91.2	65.1	58.6	75.2	48.9	-
1993	98.6	61.9	55.7	75.5	46.4	-
1994	101.5	65.2	58.7	75.2	51.5	-
1995	96.4	66.4	59.3	74.7	49.5	75.4
1996	93.2	66.7	60.1	77.9	47.0	71.5
1997	92.7	66.4	59.3	77.3	61.6	69.4
1998	98.5	70.5	63.5	78.9	61.2	75.8
1999	102.5	71.6	63.8	80.6	57.5	76.7

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de la República Dominicana.

**\*Salarios nominales deflactados por el IPC.**

**\*\*Grandes empresas: capital de 500,000 pesos en adelante; medianas: de 200,000 a 500,000 pesos y pequeñas de menos de 200,000 pesos.**

El índice real de remuneraciones medias, en el mercado de trabajo dominicano, en la primera mitad del decenio de los noventa, tuvo una expansión abrupta; en la segunda mitad persiste el crecimiento pero no tan pronunciado como en el subperíodo anterior. Sí, es característica de este comportamiento una cierta asociación del aumento real de los salarios con la baja inflación de los noventa y la reducción del desempleo. La productividad del factor trabajo, aquí jugó un rol accesorio, puesto que el aumento de los salarios reales estuvo por encima del aumento de la productividad en el lapso discutido.

Por lo arriba indicado, coincidimos con la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), cuando dice: *“En consecuencia, es razonable inferir que los aumentos en las remuneraciones salariales durante la primera parte de los noventa respondieron en gran parte a movimientos en el nivel de desempleo y a posibles compensaciones por las severas pérdidas salariales que tuvieron lugar durante todo el proceso de ajuste en la década precedente. Si este es el caso, debe conjeturarse que, en la*

*medida en que los salarios tiendan a ajustarse a la trayectoria de la productividad, el ritmo de expansión de las remuneraciones reales en los años siguientes seguirá siendo reducido, a menos que se obtengan más rápidas mejorías en los niveles de productividad. A su vez, la posibilidad de tales mejorías depende crucialmente de la velocidad con que la fuerza laboral consiga elevar su nivel de capacitación y de la capacidad de las firmas locales para adaptar sus procesos productivos y administrativos a las condiciones que deberán enfrentar en los próximos años. Por último, la evolución de los salarios internos estará obviamente condicionada por la notable afluencia de nacionales haitianos al mercado laboral dominicano, la cual probablemente persistirá en el futuro mediano”.*<sup>25</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

A los elementos encontrados en la problemática del comportamiento de las remuneraciones medias en el mercado laboral dominicano, en el decenio de los noventa, se añade el hecho de que las evidencias empíricas apuntan hacia una distribución poca equitativa de los ingresos salariales.<sup>26</sup> Sin dudas, esta desigual distribución de la renta laboral tuvo que ver probablemente con la tendencia concentracionista que pudo prohiar la reforma estructural de la economía en la primera mitad del decenio, problemas de género y diferencias en los niveles de educación.

**Cuadro 50**  
**Evolución de la tasa de desocupación en la República Dominicana y América Latina (1970-2000)**

<b>Año</b>	<b>Desempleo dominicano (%)</b>	<b>Desempleo latinoamericano (%)<sup>1</sup></b>
1970	24.1	-
1980	19.0	6.2
1985	27.2	7.3
1990	23.3	5.8
1995	15.8	7.5
2000	13.9	8.5

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana, Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y Ceara (1992: 14) y CEPAL.

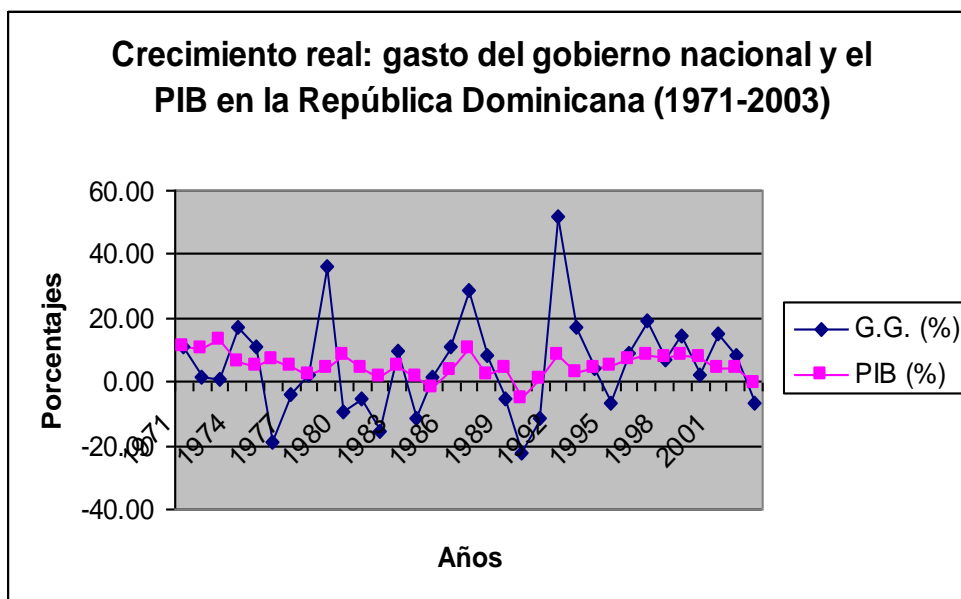
<sup>25</sup> ONAPLAN (2000): Op. cit., pp. 76-77.

<sup>26</sup> Véase ONAPLAN, op. cit., p. 88.

<sup>1</sup>Solamente incluye el desempleo urbano abierto, mientras que el dominicano representa el desempleo tanto urbano como rural y además es ampliado.

Del análisis arriba efectuado, se desprende la inconsistencia de la política de empleo aplicada en la República Dominicana, desde el año 1962, ya que su objeto central, reducir de manera significativa el desempleo en la economía dominicana, no pudo cuajar en la realidad. Esta inconsistencia (enjuiciada a partir del enfoque keynesiano de la génesis del desempleo involuntario) emana, por un lado, de los yerros en la identificación del tipo de política fiscal que se debe aplicar de conformidad con la fase del ciclo económico, en que se encuentre la economía, para atacar apropiadamente el desempleo cíclico, y por el otro lado, de la incapacidad oficial para delinear una efectiva política de empleo que ataque el desempleo estructural, que con el paso del tiempo ha ido asumiendo una mayor importancia dentro del mercado de trabajo nacional.

Gráfico 34



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: G.G., gasto del gobierno.

**Cuadro 51**  
**Gasto público y oferta monetaria reales en la República Dominicana (1983-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto real*</b>	<b>Variación porcentual</b>	<b>Oferta monetaria* real</b>	<b>Variación %</b>
1983	1,414.49		1,194.41	-
1984	1,136.40	-19.66	1,227.67	2.78
1985	1,299.90	14.39	1,153.65	-6.03
1986	1,502.33	15.57	1,687.66	46.29
1987	1,809.84	20.47	1,155.53	-31.53
1988	1,720.48	-4.94	1,656.11	43.32
1989	1,588.26	-7.69	1,549.35	-6.45
1990	1,044.69	-34.22	1,209.73	-21.92
1991	1,375.04	31.62	1,480.57	22.39
1992	2,158.54	56.98	1,774.20	19.83
1993	2,545.23	17.91	2,012.89	13.45
1994	2,335.09	-8.26	1,692.07	-15.94
1995	2,284.44	-2.17	1,864.90	10.21
1996	2,553.09	11.76	2,270.89	21.77
1997	3,082.48	20.74	2,486.48	9.49
1998	3,238.04	5.05	2,419.45	-2.70
1999	3,644.67	12.56	2,794.06	15.48
2000	3,645.38	0.02	2,304.92	-17.51

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y A. Martí (1997).**

**\*Estas variables fueron deflactadas por el IPC (1984=100).**

En el período postrujillista, hemos podido observar un comportamiento errático del crecimiento real del gasto del gobierno nacional y del producto agregado (gráfico 34 y cuadro 51). No se evidencia un comportamiento relativamente próximo a los preceptos keynesianos, para el manejo apropiado de la política fiscal frente al ciclo económico. Parece lógico que cuando la economía entra en la fase recesiva o comienza a ralentizarse, que la autoridad aplique una política fiscal expansiva, a fin de contrarrestar la insuficiencia de la demanda efectiva y así evitar el paro, y en el caso contrario, si ha logrado el pleno empleo, una de carácter restrictivo, para obviar las tensiones inflacionistas en los precios. Pero resulta que en la segunda parte del decenio de los setenta cuando la economía va perdiendo vigor en su ritmo de crecimiento, el gasto del gobierno decrece en promedio un 7%. En el decenio de los ochenta, la



incoherencia estuvo muy presente, pues a pesar de que fue un período donde predominó el ajuste coyuntural, de contenido recesivo, el gasto del gobierno alcanzó en varios años, incluyendo la primera mitad del decenio de los noventa, (1980, 1981, 1982, 1984 y 1989, 1990, 1991 y 1995) tasas de crecimiento negativo. Semejante política fiscal, por el lado del gasto, alimentó el desempleo cíclico.

**Cuadro 52**  
**Tasa de ocupación en la República Dominicana (1991-2000)**  
(%)

<b>Año</b>	<b>Tasa de ocupación</b>	<b>Cambio %</b>
1991	44.3	
1992	46.6	5%
1993	46.0	-1.3%
1994	44.8	-2.6%
1995	43.7	-2.45%
1996	44.3	1.37%
1997	45.4	2.48%
1998	45.1	-0.66%
1999	46.1	2.22%
2000	47.6	3.25%

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

En lo atinente al desempleo estructural, históricamente hemos tenido una situación en la que los requerimientos de las unidades productivas y algunos segmentos de la PEA se encuentran yuxtapuestos en el mercado laboral nacional.

Están allí juntos, pero sin vínculo alguno, por el hecho de que las empresas demandan los servicios de una fuerza laboral con determinadas características relacionadas con la experiencia y preparación académica, mientras que por el lado de la oferta tenemos una fuerza de trabajo que en cuanto a capital humano, avanza con cierto rezago, no está debidamente actualizada.

Luego, aunque las empresas quisieran utilizarla, no pueden porque los oferentes de trabajo tienen un nivel de cualificación inferior a los paquetes tecnológicos que las mismas están aplicando en sus unidades

productivas. Surge allí un desempleo que difiere del tipificado como keynesiano, es estructural, y definitivamente involuntario.

**Recomendación.** Es frente a este tipo de desempleo, el desempleo estructural, que la política de empleo tiene que ser activa a fin mejorar los niveles de información a los oferentes de trabajo y facilitar la colocación de los desempleados que sean demandados por las empresas, así como también potenciar la reactualización de la fuerza de trabajo mediante cursos de capacitación, entrenamientos, etc.

Desafortunadamente en la República Dominicana, la iniciativa oficial al respecto ha sido prácticamente imperceptible, permitiendo que dicho desempleo tienda a fortificarse.

### **4.3. El objetivo de estabilidad de precios en la etapa postrujillista**

Ahora procederemos a analizar el objetivo estabilidad de precios, en la etapa postrujillista, ateniéndonos al método consistente en describir la inflación, establecer algunas precisiones sobre su evolución futura, evaluarla y hacer las recomendaciones de lugar.

**Descripción de la inflación postrujillista.** La baja intensidad de la inflación continuó siendo una realidad en los primeros años del período postrujillista. Por ejemplo en el 1962 la tasa apenas fue de 3.20%, en el segundo lustro de la década se caracteriza por crecimientos negativos de los precios, específicamente en el 1965, 1966 y 1969. No es sino a partir de 1973 cuando la economía comienza a exhibir tasas de inflación de dos dígitos, acelerándose en el decenio de los ochenta, motivadas principalmente por choques externos de magnitud considerada (aumento en los precios del petróleo). El proceso inflacionario decae en el decenio de los noventa, como reflejo de la aplicación de intensas políticas económicas coyunturales y estructurales (cuadro 53).

**Cuadro 53**  
**Evolución de la tasa de inflación en la República Dominicana (1966-2000)**

<b>Año</b>	<b>Tasa de inflación (%)</b>
1966	-1.29
1967	1.90
1968	1.72
1969	-1.88
1970	3.79
1971	4.27
1972	7.19
1973	15.84
1974	13.20
1975	14.50
1976	8.07
1977	12.79
1978	7.09
1979	9.20
1980	16.81
1981	7.50
1982	12.80
1983	5.60
1984	20.19
1985	45.30
1986	7.60
1987	13.60
1988	43.64
1989	40.64
1990	50.46
1991	47.09
1992	4.26
1993	5.25
1994	8.26
1995	12.54
1996	5.40
1997	8.30
1998	4.83
1999	6.47
2000	7.72

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**Predicción relativa a la inflación postrujillista.** Siguiendo la trayectoria de la inflación en la economía dominicana, en el largo período 1962-2000, influenciada por los más variados factores: de índole monetaria, fiscal, cambiaria, internos y externos, podemos predecir que disfrutaremos de tasas de inflación moderadas, en los años venideros, en la medida en que los hacedores de política económica han ido cobrando conciencia de cuan nocivo es este fenómeno para el bienestar de los ciudadanos; porque diversos mecanismos estructurales que avivan la inflación están siendo atacados; y porque el Banco Central ha hecho conciencia de que su rol principal consiste en ejecutar políticas monetarias que ayuden a mantener estable el crecimiento de los precios. Naturalmente, los impactos de factores coyunturales y estructurales, exógenos a la economía dominicana, que provienen de la economía internacional, tienden a malograr este tipo de predicción, a causa de que ocurren independientemente de la voluntad e interés de los agentes económicos que definen la política anti-inflacionista en una economía pequeña y vulnerable a los choques externos, como la dominicana.

**Evaluación de la política anti-inflacionista en el período postrujillista.** Comenzaremos esta evaluación analizando la política anti-inflacionista del despotismo ilustrado (1966-1978).

Dicha política resultó relativamente exitosa. En efecto, durante la fase de recuperación de la economía (1966-1968), cuando la economía salía del tormentoso año 1965 (golpe de estado, revolución, intervención norteamericana, guerra patria, etc.) donde las principales variables macroeconómicas habían asumido crecimientos negativos, el coeficiente de reserva legal mostró una tendencia alcista, pasando de 25.68% en el 1966 a 34.35% en el 1968, a fin de controlar la oferta monetaria y el empuje inflacionista sufrido en el indicado año; empero, cuando la economía superó la fase de recuperación y entra en auge (1969-1973), dicho coeficiente cae a 25%; esta tendencia declinante se mantiene cuando la economía desacelera su crecimiento (1974-1978), por lo que expresó una relativa vocación anticíclica (cuadro 54).

**Cuadro 54**  
**Indicadores monetarios y reales en la República Dominicana (1966-1978)**

Año	Medio circulante	Crecimiento del medio circulante (%)	Crecimiento PIB real (%)	Coefficiente de liquidez (%)	Encaje Legal (%)	Adelantos y redescuentos
1966	144.3	-6.96	12.25	13.62	25.68	60.2
1967	141.7	-1.80	3.24	12.66	34.91	31.8
1968	163.4	15.31	-1.05	14.03	34.35	41.3
1969	178.0	8.94	8.90	13.35	36.24	46.7
1970	206.4	15.96	13.38	13.89	30.42	45.5
1971	226.1	9.54	10.87	13.57	32.81	40.7
1972	241.5	6.81	10.39	13.42	25.89	40.9
1973	314.5	30.23	12.90	13.41	27.19	48.8
1974	433.2	37.74	6.00	14.81	28.03	90.4
1975	448.2	3.46	5.19	12.45	19.50	126.9
1976	482.6	7.68	6.73	12.21	19.20	130.2
1977	559.9	16.02	4.98	12.21	23.64	150.5
1978	604.5	7.97	6.04	12.77	25.97	224.4

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

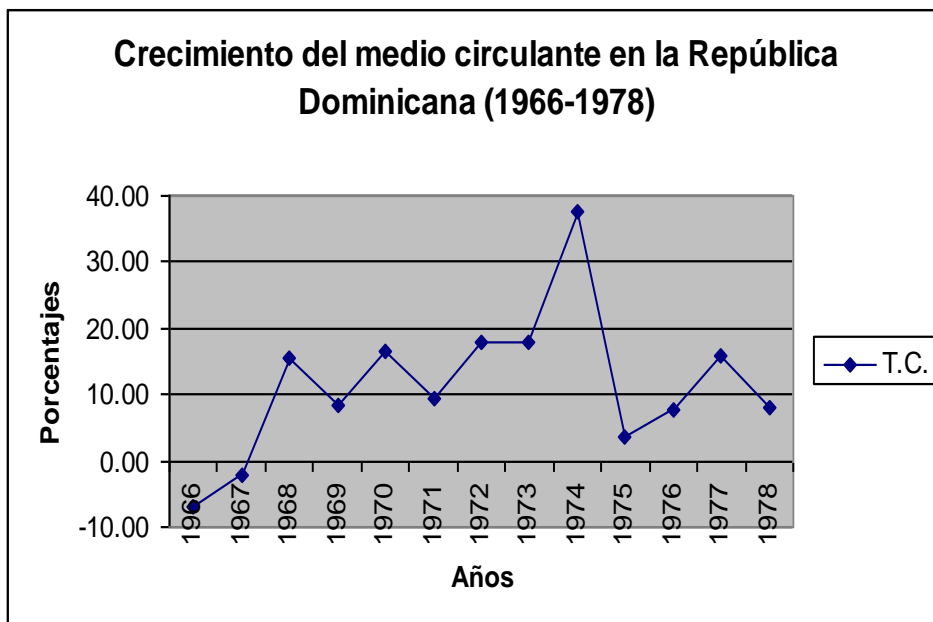
**Nota:** El medio circulante y los montos de adelantos y redescuentos están expresados en millones de RD\$.

El monto de los adelantos y redescuentos, como instrumento monetario, el Banco Central lo utilizó de un modo distinto. Su valor monetario en el 1966 fue de unos RD\$60 millones, pero curiosamente desde entonces se reduce significativamente, y no es sino en el año 1974 cuando alcanza los RD\$90 millones; esto quiere decir que el Banco Central no le otorgó muchas libertades y facilidades a la banca en lo que respecta a otorgarle dinero a crédito, a bajas tasas de interés, para cubrir la reserva legal en el Banco Central. De hecho, la autoridad monetaria prosiguió aplicando una política monetaria comedida, por ello, la tasa promedio de la inflación en trece años (1966-1978), fue de un dígito: 8.88%. Se produjo un crecimiento de la oferta monetaria ( $M_1$ ), en cierta medida congruente con el crecimiento del PIB real; por lo que el coeficiente de liquidez de la economía se mantuvo controlado en niveles aceptables, en función de la cuantía de transacciones económicas realizadas a la sazón. El encaje legal no fue flexibilizado con relación a los niveles alcanzados en la etapa

trujillista, oscilando en una banda donde el límite inferior fue de 19.20% y el límite superior 36.24%, contribuyendo a mantener represados grandes volúmenes de dinero que bien pudieron los bancos destinar a fines redituables, que indudablemente hubiesen generado procesos de préstamos-depósitos-préstamos, y la consiguiente creación de dinero expansionada por el multiplicador del dinero.

El impacto de esta política monetaria sobre la cantidad de dinero, lo podemos expresar del modo siguiente: escaso crecimiento en la fase de recuperación (1966-1968), crecimiento moderado en la fase de auge (1969-1973), crecimiento pronunciado en el 1974 (año electoral), crecimiento moderado durante la desaceleración del crecimiento económico (1975-1978).

Gráfico 35



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: T. C., tasa de crecimiento.

En la medida que se aceleraba el crecimiento de la oferta monetaria, la inflación se expandía, llegando el primero a ostentar tasas de dos dígitos en los años 1973-1974 y 1977, años influenciados por el ciclo electoral. ¿Cuál es la dinámica de la política monetaria que se desprende de dichos datos estadísticos? Muy sencilla, se reafirma, en primer lugar, la presunción de que la oferta monetaria es la variable que probablemente tuvo la mayor incidencia en la determinación del alza generalizada y sistemática del nivel de precios, durante el período de despotismo ilustrado; segundo, que en un contexto donde la sociedad va evolucionando hacia una convivencia democrática ajena al totalitarismo, la política monetaria se ve muy influenciada por el ciclo electoral a través del cual se procura mantener el poder. En tales circunstancias, nuestros gobiernos acostumbra a elevar la oferta monetaria para que los bancos expandan el crédito a sus clientes, tanto para el consumo como para la inversión e incidir en el aumento del producto agregado real, y de este modo generar un mayor caudal de votos electorales. A la postre este tipo de política, populista por demás, diezma los controles monetarios y sienta precedentes inapropiados para mantener los equilibrios macroeconómicos.

Desde la perspectiva fiscal debemos decir que estábamos frente a una economía con una relación más fluida con el exterior, unos agentes económicos operando con una relativa libertad (a pesar de que el mecanismo de control de precios tenía mucha fuerza aún) y el déficit público comenzaba a hacer acto de presencia. Era aquella una política anti-inflacionista que le daba cierta importancia a los controles de precios. A la postre fue ineficaz, en la medida que contribuía a lacerar la oferta de los bienes sujetos a controles de precios, sobre todo en el sector agropecuario, y por otro lado fomentaba la corrupción gubernamental, pues era habitual el soborno de los inspectores de precios, por los comerciantes infractores. Los indicadores fiscales en el período 1966-1978 arrojaron magnitudes adecuadas, que reflejan la ejecución de una política fiscal que favoreció la creación de un contexto apropiado de coordinación entre ésta y la monetaria. La presión tributaria, mantuvo a lo largo de la serie histórica referida, una gran estabilidad en un porcentaje igual o mayor al 13%, excepto en los dos últimos años de la serie, como

resultado de una evidente ralentización de la economía. El déficit fiscal de caja anual fue imperceptible, como se puede apreciar en el cuadro 55, (excepto en el 1973, año en que la economía fue chocada por el alza de los precios del petróleo), por tanto la monetización del mismo no provocó aumentos significativos en los precios.

**Cuadro 55**  
**Coefficiente tributario, déficit fiscal y relación déficit fiscal/PIB, en la República Dominicana (1966-1978)**

<b>Año</b>	<b>Total presión tributaria (%)</b>	<b>Déficit fiscal de caja Gobierno Central*</b>	<b>Relación déficit fiscal de caja GC/PIB (%)</b>
1966	12.98	8.3	0.78
1967	13.77	-5.9	-0.53
1968	14.70	-0.3	-0.03
1969	14.76	-3.4	-0.26
1970	14.85	5.2	0.35
1971	15.05	-	-
1972	14.10	3.3	0.17
1973	17.23	77.4	3.30
1974	14.10	-14.8	-0.51
1975	16.09	-8.6	-0.24
1976	13.26	0.5	0.01
1977	12.76	10.6	0.24
1978	11.35	-47.3	-1.00

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**\*Millones de RD\$**

En lo que concierne a la política anti-inflacionista durante la década perdida, debemos decir que esta política tuvo que ser ejecutada en un contexto sumamente grave, que caracterizaba a toda la América Latina. Veamos:

En el decenio de los ochenta, en su primer lustro, a pesar de que la economía se ralentiza y posteriormente se recesiona, los indicadores monetarios reflejan que la política monetaria aplicada se flexibiliza en comparación a períodos anteriores, puesto que en contraste con la presencia de bajas tasas de crecimiento del PIB (en algunos años), la



oferta monetaria creció significativamente, sobre todo en el 1984, 1986, 1988 y 1989, como consecuencia de una cierta flexibilización en el uso de los instrumentos monetarios que tenía a su disposición el Banco Central, (coeficiente de reserva legal, operaciones de mercado abierto y adelantos y redescuentos). A partir del 1986 se propicia un aumento notable de la liquidez bancaria y específicamente en el 1987 el encaje legal es reducido drásticamente (cae a un 10.72%), con la finalidad de que la banca comercial pudiera facilitar un volumen mayor de dinero a las empresas y a la economía doméstica, incrementándose en el segundo lustro en 288.8% (cuadro 56). Con la ayuda de una política monetaria expansiva se pretendía alentar la economía para que reencontrara la senda del crecimiento. Los resultados fueron otros, esta política monetaria laxa no sirvió sino para reforzar el proceso inflacionario desatado por los choques externos emanados del aumento de los precios del petróleo, en los mercados internacionales.

**Cuadro 56**  
**Indicadores monetarios y reales en la República Dominicana (1980-1989)**

Año	Medio circulante	Crecimiento del medio circulante (%)	Crecimiento PIB real (%)	Coefficiente de liquidez (%)	Encaje legal (%)	Adelantos y Redescuentos
1980	716.8		7.97	10.81	27.94	322.9
1981	746.1	4.09	4.28	10.27	44.74	441.4
1982	835.9	12.04	1.70	10.50	26.75	533.1
1983	939.4	12.38	4.63	10.89	21.74	580.5
1984	1,333.0	41.90	1.25	12.87	21.20	548.2
1985	1,639.1	22.96	-2.12	11.73	18.44	514.6
1986	2,503.3	52.72	3.52	15.86	30.63	597.1
1987	3,102.6	23.94	10.12	15.88	10.72	606.3
1988	4,694.9	51.32	2.16	16.56	34.00	606.1
1989	5,911.7	25.92	4.40	13.94	18.29	622.2

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Nota:** El medio circulante y los montos de adelantos y redescuentos están expresados en millones de RD\$.

La política monetaria que se aplicó en el decenio de los ochenta estuvo incongruente con el contexto inflacionario exhibido por la economía. Las autoridades se colocaron de espaldas a los preceptos de la teoría monetaria. En circunstancias como estas, Mundell, pregunta, ¿qué debemos hacer frente a la inflación?, él responde: contener la expansión monetaria. Claro, no de una manera abrupta, debido a que la economía cae en la recesión, como en el año 1985 que el medio circulante redujo su expansión en cerca de un 50%, la liquidez de la economía se vio mermada y la recesión no se hizo esperar: el PIB creció -2.12%; el proceso anti-inflacionista fue desacreditado, como lo vaticina Mundell, siendo sepultado con la instalación de un nuevo gobierno en agosto de 1986, reavivándose la llamada de la inflación.<sup>27</sup> En adición se repitió la influencia del ciclo electoral sobre la política monetaria, pues en los años electorales 1985-1986 y 1989-1990, el coeficiente de reserva legal tendió a reducirse, mientras que el valor monetario de los adelantos y redescuentos se mantuvo en aumento y el Banco Central intensificó sus operaciones de mercado abierto, triplicando el total de inversiones, por este concepto, del 1978 al 1982.

Si la política monetaria fue incoherente, la fiscal fue peor. En la postrimería del decenio de los setenta y a principios de los ochenta, empezaron a correr parejo el déficit del sector público y el aumento nominal de los salarios, a pesar del choque del precio del petróleo en el 1979, los vientos recesionistas mundiales y de que se avizoraba el estallido de la crisis de la deuda externa, amparando estas acciones en una visión netamente populista. Esta situación tuvo un cierto parecido con lo que ocurrió en España, para esos días: *“Ambos aspectos de la política económica –déficit y salarios- chocaban, sin embargo frontalmente con las aspiraciones de una base social, a quien se le había prometido previamente intensificar los esfuerzos de redistribución de la renta, vía gasto público y remuneraciones salariales. El gobierno vio así condicionada su actuación por las expectativas de un electorado que no*

---

<sup>27</sup> Véase a Mundell, R. (1971): *Teoría monetaria*. Amorrortu editores. Buenos Aires, pp. 94-97.

*había votado, en modo alguno, austeridad y saneamiento*".<sup>28</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

**Cuadro 57**  
**Coefficiente tributario, déficit fiscal y relación déficit fiscal/PIB, en la República Dominicana (1980-1989)**

<b>Año</b>	<b>Total presión tributaria (%)</b>	<b>Déficit fiscal de caja Gobierno Central*</b>	<b>Relación déficit fiscal de caja GC/PIB (%)</b>
1980	10.30	-2.7	-0.04
1981	9.72	-4.7	-0.06
1982	8.12	1.9	0.02
1983	8.49	-36.1	-0.39
1984	9.05	47.9	0.41
1985	9.73	23.6	0.15
1986	11.33	264.8	1.49
1987	11.25	-202.5	-0.90
1988	11.84	284.1	0.86
1989	12.27	661.4	1.56

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

\*Millones de RD\$

Por otra parte, en el primer lustro del decenio, yéndose al otro extremo, la política fiscal preconizó por la intromisión de nuevos impuestos, con el interés de aumentar la presión tributaria que de un coeficiente de 17.73%, en el año 1973, había descendido a 8.12%, en el año 1982, perdiendo 9.61 puntos porcentuales (cuadro 57).

Ciertamente como decía Martínez Moya: *“Bajo el argumento de que la presión fiscal... en la economía dominicana era baja y no comparable con el promedio de los demás países latinoamericanos, fueron creados múltiples impuestos y cargas directas e indirectas, se prohibieron y se sometieron a cuotas de importaciones de bienes. Al mismo tiempo se otorgaron incentivos fiscales y cambiarios a las exportaciones principalmente a las no tradicionales, pero estos últimos no fueron suficientes para contrarrestar el aumento de las distorsiones por el lado*

<sup>28</sup> Toribio, J. (1986): “Hacia una nueva política económica”, en *Alternativas a la actual política económica española*. Madrid, pp. 251-252.

*de la demanda...el resultado fue un deterioro en los términos de intercambios...y una fuerte reducción en la demanda de bienes de la clase media, la más numerosa e importante del país, como consecuencia de la reducción en el poder de compra”.*<sup>29</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Es así como surge específicamente el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados (ITBI) y se le adjudica un recargo cambiario de 36% a la exportación de café, cacao, tabaco y azúcar. Mas, la presión tributaria continuó descendiendo a causa de que la actividad económica iba en baja, pero en cambio estas nuevas cargas impositivas se tradujeron en presiones alcistas en los precios de los bienes y servicios, y en una pérdida de rentabilidad de los negocios privados productores de bienes, especialmente en el sector agropecuario.

**Cuadro 58**  
**Estructura impositiva en la República Dominicana (1980-1989)**

<b>Año</b>	<b>Ty</b>	<b>Tp</b>	<b>Tdir</b>	<b>Tcox</b>	<b>Tms</b>	<b>Tind</b>	<b>Total (Tdir+ Tind)</b>
1980	183.2	21.0	204.2	287.1	189.3	476.4	680.6
1981	188.0	21.8	209.8	271.7	237.6	509.3	719.1
1982	181.4	24.0	205.4	185.2	263.3	448.5	653.9
1983	199.6	24.6	224.2	243.4	295.9	539.3	763.5
1984	247.8	26.6	274.4	335.8	414.1	749.9	1024.3
1985	336.4	29.0	365.4	544.8	586.2	1131.0	1496.4
1986	420.0	34.4	454.4	691.3	834.3	1525.6	1980.0
1987	499.7	92.9	592.6	1143.1	737.7	1880.8	2473.4
1988	841.8	39.1	880.9	1649.3	1294.2	2943.5	3824.4
1989	1284.8	46.8	1331.6	2174.2	1548.5	3722.7	5,054.3

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**Nota: Ty= Impuestos sobre los ingresos; Tp= Impuestos sobre el patrimonio; Tdir= Impuestos directos; Tcox= Impuestos al comercio exterior; Tms= Impuestos a las mercancías y servicios; Tind= Impuestos Indirectos.**

<sup>29</sup> Martínez Moya, A. (1984): “El programa de estabilización del FMI y la reforma financiera: el caso dominicano”. Revista Estudios Económicos del Banco Central de la República Dominicana. Vol. 3, No. 1, p. 15.

Admitimos, sin embargo, que en virtud de que la economía dominicana estaba bajo la influencia directa del FMI, institución con la cual la República había rubricado acuerdos que implicaban la ejecución de políticas de estabilización económica, en el subperíodo 1982-1986 prácticamente desapareció el déficit fiscal de caja, merced al recorte del gasto público (cuadro 59), el cual respecto al PIB había alcanzado un coeficiente de 15.77% en el año 1980, para descender a 10.94% en el 1984. En esta situación el gasto de capital, esencial para aumentar la riqueza pública y modernizar la infraestructura física en favor de la producción de bienes y servicios, en relación al PIB se desploma a 2.39%, cuando en el 1980 había sido de 8.89%.

**Cuadro 59**  
**Gasto público del Gobierno Central en la República Dominicana (1980-1989)**  
(%)

<b>Año</b>	<b>Gasto público/PIB (%)</b>	<b>Gastos corrientes/PIB (%)</b>	<b>Gastos de capital/PIB (%)</b>
1980	15.77	6.88	8.89
1981	14.36	6.81	7.55
1982	12.49	6.46	6.03
1983	13.11	9.51	3.60
1984	10.94	8.55	2.39
1985	12.02	8.92	3.10
1986	12.66	9.05	3.61
1987	14.68	6.57	8.11
1988	15.64	6.55	9.08
1989	15.35	6.21	9.13

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Por tanto la reducción de la tasa de inflación que obviamente se obtiene al concluir los primeros cinco años del decenio en cuestión (en los años 1984 y 1985 la inflación fue de 38.05% y 30.85%, respectivamente, pero cae a 4.40% en el 1986), fue a costa de recesionar la economía. Aquí operó la hipótesis phillipsiana de canjear inflación por un mayor desempleo; mas, sólo por un año, pues en el subperíodo 1987-1989 la inflación se reanuda con un ímpetu inusitado.

La política fiscal en el subperíodo 1987-1989, se tornó muy activa. El gasto público fue incrementado vigorosamente, su coeficiente respecto al PIB empieza a ganar puntos porcentuales como reflejo de la ruptura de los grilletes impuestos por el FMI. Las obras públicas aparecen por borbotones en todo el territorio nacional; el gasto de capital le quita la hegemonía al gasto corriente dentro del gasto total del gobierno central: ¡es la fiebre constructorista!, por lo que la relación gasto de capital/PIB es tres veces mayor en el 1987 que la ostentada en el 1984. Mas, esta fue una expansión fiscal muy desordenada, que a la postre alimentó la inflación más contundente que jamás haya conocido la República en toda la etapa postrujillista.

Por otra parte, la política anti-inflacionista en el período de la reforma estructural, a nuestro modo de ver las cosas, fue la más exitosa. El decenio de los noventa se inicia con una inflación de casi 80% y un crecimiento negativo del PIB del orden de 5.5%, en contraste la oferta monetaria crecía en más de 40%, lo que alimentó el proceso inflacionario que ya concluía. A partir de aquí la política monetaria, a lo largo del decenio va a ser restrictiva, influyendo en la contención de la inflación, a un grado tal que a excepción del año 1994, no se van a presentar tasas de dos dígitos, mucho menos como la del 1990. Del año 1990 al 1997, los adelantos y redescuentos concedidos por el Banco Central a la banca, fueron decreciendo de modo significativo, acorde con una política monetaria restrictiva (cuadro 60). Naturalmente, de nuevo se presentó la influencia del ciclo electoral en el tratamiento del instrumento monetario, adelantos y redescuentos, ya que su valor monetario se duplicó en el 1994 (elecciones presidenciales), en el 1998 (elecciones congresuales y municipales) y en el 2000 (elecciones presidenciales).

**Cuadro 60**  
**Indicadores monetarios y reales en la República Dominicana (1990-2000)**

<b>Año</b>	<b>Medio circulante</b>	<b>Crecimiento del medio circulante (%)</b>	<b>Crecimiento PIB real (%)</b>	<b>Coficiente de liquidez (%)</b>	<b>Adelantos y Redescuentos</b>
1990	8,304.8		-5.45	12.80	617.5
1991	10,967.3	32.06	0.97	10.96	543.1

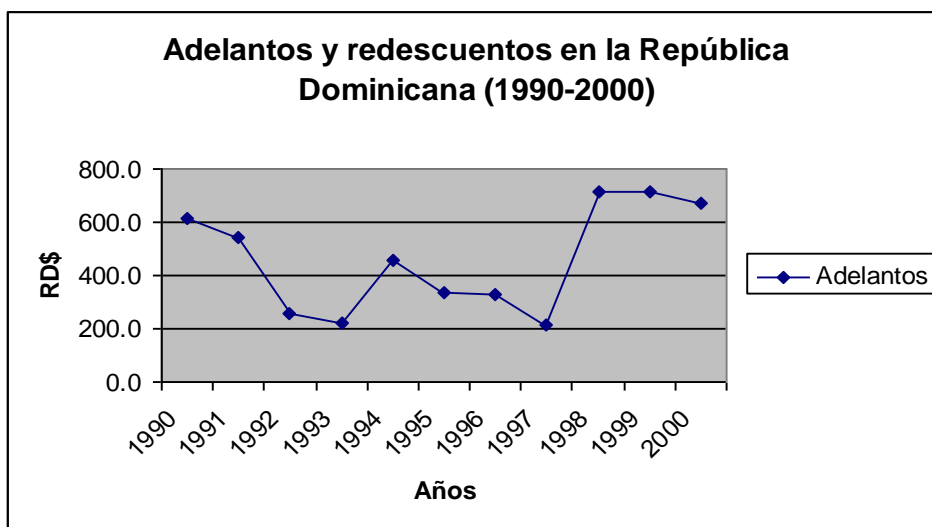
## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

1992	13,821.2	26.02	8.02	12.30	258.0
1993	16,117.8	16.62	2.99	13.37	219.9
1994	15,488.4	-3.90	4.35	11.37	459.6
1995	18,643.6	20.37	4.75	11.62	338.8
1996	23,481.0	25.95	7.20	12.81	325.9
1997	27,861.8	18.66	8.20	12.97	215.9
1998	29,230.4	4.91	7.40	12.08	715.9
1999	35,478.7	21.38	8.10	12.73	715.9
2000	31,907.5	-10.07	7.80	9.87	674.4

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Nota:** El medio circulante y los montos de adelantos y redescuentos están expresados en millones de RD\$.

Gráfico 36



**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana.

Mientras la política monetaria que se aplicaba era restrictiva, la fiscal fue expansiva, pero congruente con la estabilidad de precios y el objetivo de crecimiento económico. De ahí que el gasto público se fue recuperando y la presión tributaria, gracias a la modernización en la administración y recaudación de impuestos y al aumento en dos puntos porcentuales del ITBIS.

Ahora bien, ¿dónde radicó el éxito de las políticas monetaria y fiscal aplicadas en el 1991-2000? En los siguientes aciertos:

**Coordinación.**<sup>30</sup> Es muy difícil luchar con posibilidades de éxitos en contra de la inflación, definiendo y aplicando políticas en los campos monetario y fiscal, concibiéndolas con autonomías absolutas o yuxtapuestas, como en ocasiones ocurrió en el pasado. Lo correcto es enfocarla como políticas mixtas.

**Disciplina.** El orden y la disciplina fueron restaurados; las medidas fiscales y monetarias se vieron sujetas a una cierta planificación, la improvisación fue relegada paulatinamente a un segundo plano, muy especialmente a partir de agosto de 1996. El desorden que arrojó a la política monetario-fiscal del decenio de los ochenta, era ya parte del pasado.

**Institucionalización.** El Banco Central de la República, fue adquiriendo mayor institucionalización y mayor respeto en la conducción de la política monetaria dominicana, merced al incremento de su capital humano, su modernización y transparentización de sus funciones, ganando autoridad y credibilidad ante los agentes económicos, lo que evitó que éstos se formaran expectativas alcistas de los precios y su posterior interiorización en los contratos y transacciones que cotidianamente efectúan. La inflación fue contenida.

**Recomendación.** La recomendación principal que debemos efectuar al superior gobierno, y en particular al Banco Central, para el logro y preservación de la estabilidad de precios, se expresa en la necesidad de prestarle suma atención a los factores internos que frecuentemente desatan o atizan procesos inflacionarios en la República Dominicana, tales como la aplicación de políticas monetarias excesivamente expansionistas, financiamiento insano del déficit fiscal, deslizamiento brusco del tipo de cambio y las acciones especulativas comerciales. Son

---

<sup>30</sup> Véase el capítulo 5 “La política mixta fiscal-monetaria” en la obra de Fernández Díaz, A. y otros (1999): *Política monetaria, su eficacia y enfoques alternativos*. Editorial AC, Madrid, pp. 199-250.



esos factores de índole interna que estamos en el deber de controlar, con políticas correctas, de modo que cuando ocurran eventos exógenos indeseados, el contexto doméstico sirva de barrera y obstáculo a su internalización expedita.

#### **4.4. El objetivo de equilibrio de la balanza de pagos en la etapa postrujillista**

Ahora procederemos a analizar el objetivo equilibrio de la balanza de pagos, en la etapa postrujillista, ateniéndonos al método consistente en describir dicho objetivo, establecer algunas precisiones sobre su evolución futura, evaluarlo y hacer las recomendaciones de lugar.

**Descripción de la cuenta corriente y la cuenta de capital.** La balanza de pagos de la República Dominicana, en el período 1962-2000, en su cuenta de transacciones corrientes, generalmente acusó saldos negativos, excepto en los años 1965, 1990, y 1991. Estos resultados estuvieron determinados principalmente por un mayor crecimiento de la demanda interna, frente al crecimiento del producto agregado, lo que obligó a un aumento significativo del volumen importado de bienes y servicios; en dicho resultados también influyeron las características básicas de la industrialización sustitutiva.

Dentro del malestar de la cuenta corriente, hay que destacar que desde el año 1985, hasta la fecha, la balanza de servicios viene arrojando saldos positivos, algo similar ocurre con la balanza de transferencias corrientes unilaterales, mientras que la balanza de bienes se ha tornado recurrentemente deficitaria.

En virtud del carácter deficitario de la cuenta corriente, el país tuvo que incrementar sus obligaciones netas con el extranjero, manifestadas en la recepción de inversión extranjera directa, movimientos de capital de mediano y largo plazo y otros capitales de corto plazo, para cubrir dicho desequilibrio, con el agravante de que en múltiples años, los saldos positivos de la cuenta de capital fueron inferiores a las magnitudes que se

necesitaban para colmar el déficit corriente, por cuya razón el país tuvo que recurrir a sus reservas monetarias internacionales.

**Predicción relativa a la balanza de pagos.** Para los años venideros la perspectiva de la balanza de pagos dominicana luce sombría: déficit crónico en la balanza de bienes, déficit crónico en la balanza de renta de la inversión y limitaciones para continuar hacia delante con el proceso de endeudamiento externo, justifican el augurio. Dado que no se están tomando las medidas que requiere el caso, para revertir estos desequilibrios seculares que afectan a la balanza de pagos, es de colegir que en el largo plazo el país podría estar enfrentando una crisis de pago externo.

**Evaluación de la política de balanza de pagos.** Esta evaluación la haremos en los subperíodos 1962-1965, 1966-1978, 1980-1990 y 1990-2000.

Liquidada la tiranía en el 1961, las transacciones de los residentes con el resto del mundo se intensifica, el marco institucional se comienza a democratizar, se manifiesta un exceso del gasto respecto a la producción interna, por lo que surge el déficit en cuenta corriente (cuadro 61).

**Cuadro 61**  
**Elementos de la balanza de pagos dominicana (1962-1965)**  
**(Millones de US\$)**

Concepto	1962	1963	1964	1965
Balanza de bienes	37.3	9.7	-23.0	4.8
Balanza de servicios	-53.6	-58.3	-57.4	-39.5
Transferencias unilaterales	5.9	29.2	18.6	77.6
Saldo de la cuenta corriente	-10.4	-19.4	-61.8	42.9

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Ahora las capas pudientes importadoras en el poder político, diseñan y aplican toda una política comercial orientada a abrir las puertas de la economía a los productos fabricados en el exterior. La balanza de servicios, con serios cuellos de botellas, heredados de la etapa trujillista, recrudescen su saldo negativo, fomentado por la apertura turística

dominicana hacia el exterior y la ausencia de una acertada política de promoción para que turistas extranjeros visitaran el país. El soporte del saldo positivo de la cuenta corriente, que era la balanza de bienes, arroja resultados negativos en el año 1964; por tanto la relación saldo negativo de la cuenta corriente respecto al producto agregado, que se desprende de las cifras de la balanza de pagos dominicana, alcanza in crecenso, en los años subsiguientes a la liquidación de Trujillo, un 5.6% particularmente en el 1964. En el plano cambiario, este déficit tiene un impacto directo sobre el tipo de cambio, por lo que el peso dominicano pierde valor frente al dólar estadounidense, pero el Banco Central maniatado por la autoridad política inconstitucional en el poder, aplaza su devaluación. La apreciación del tipo de cambio, como era lógico esperar, encareció nuestras exportaciones y abarató las importaciones, de donde sobrevino un reforzamiento del desequilibrio de la balanza de pagos, en su cuenta corriente.

En la segunda mitad de la década de los sesenta, teniendo la República un nuevo gobierno constitucional, el objetivo de equilibrio de la balanza de pagos se hizo prácticamente inalcanzable. Esta balanza durante el período 1966-1978 arrojó resultados desastrosos (cuadro 62).

**Cuadro 62**  
**Balanza de pagos dominicana (1966-1978)**  
**(En millones de US\$)**

<b>Concepto</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>
I. Cuenta corriente	-73.6	-125.2	-242.3	-313.9
1.1 Balanza de bienes	-28.9	-64.8	-36.2	-186.9
1.2. Balanza de servicios	-61.2	-69.7	-241.1	-276.8
1.3 Transferencias corrientes netas	16.5	9.3	35.0	149.8
II. Cuenta de capital y financiera	73.6	125.2	242.3	313.9
1. Inversión directa	31.4	71.6	53.6	63.6
2. Capital de mediano y largo plazo	38.1	46.6	192.2	158.8
3. Otros capitales netos de corto plazo	-7.9	4.1	-16.9	36.2
4. Variación de reservas	12.0	2.9	13.4	55.3
III. Balance global	-12.0	-2.9	-13.4	-55.3

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

El promedio, en el período, del déficit respecto al PIB fue de 6.7%. Varios factores influyeron en estos resultados. El shock de precio del petróleo, a inicio del decenio de los setenta fue mortal. La proporción del valor importado en petróleo, con el respecto al PIB, del 1966 al 1971 nunca llegó a 1.5%. Mas, a partir del 1972 va aumentando para concluir en 5.27% en el 1978 (cuadro 63). Inversamente, el dinamismo de la economía azucarera, entonces columna vertebral de la economía dominicana, se desacelera al final del período y aunque, entra en escena la generación de divisas por la exportación de productos minerales (ferróniquel, oro y bauxita), no logra compensar el ascenso de las importaciones de bienes.

**Cuadro 63**  
**Exportación de azúcar e importación de petróleo en la República Dominicana**  
**(1966-1978)**  
**(En US\$)**

<b>Año</b>	<b>Exportación de azúcar</b>	<b>Petróleo respecto al PIB (%)</b>
1966	80.5	1.29
1967	94.3	1.18
1968	92.2	1.19
1969	99.0	1.56
1970	115.8	0.02
1971	141.4	0.02
1972	176.7	2.14
1973	205.8	2.04
1974	348.2	5.98
1975	594.5	5.52
1976	290.0	5.19
1977	249.0	5.08
1978	211.1	5.27

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

El modelo económico establecido, a partir del 1966 fue de sustitución de importaciones, mediante el cual se pretendió industrializar el país, reemplazando productos de manufactura foránea, por bienes de manufactura nacional. Este modelo no sirvió sino para alejar el objetivo de equilibrio de la balanza de pagos, por cuanto su materialización hacía obligatorio el aumento en las importaciones de materias primas y bienes

de capital, teniendo una escasa capacidad de generación de divisas, pues el producto criollo tenía como destino básico el mercado interno. En virtud de lo aludido, la balanza de bienes no podía menos que arrojar resultados totalmente negativos.

La balanza de servicios, mostró una tendencia creciente al déficit (saldo deficitario de servicios con relación al PIB: 5.78% y 7.33%, en los años 1966 y 1978, respectivamente). La desagrarización de la economía había cobrado fuerza, pero no estaba en pleno auge. El sector servicio no se había impuesto definitivamente, es decir, la tercerización de la economía corría pero no había llegado a la meta; por lo que, renglones de exportación de servicios, como el turismo, apenas comenzaban su desarrollo.

La balanza de transferencias unilaterales netas, en este período, va asumir saldos positivos, explicados tanto por el comportamiento de las donaciones como de las remesas de los dominicanos radicados en el exterior (cuadro 64).

**Cuadro 64**  
**Donaciones y remesas en la República Dominicana (1966-1978)**  
**(En millones de US\$)**

<b>Año</b>	<b>Donaciones</b>	<b>Remesas</b>	<b>Transferencias unilaterales netas</b>
1966	10.4	6.1	16.5
1967	-	7.0	7.0
1968	1.1	8.9	10.0
1969	1.6	9.5	11.1
1970	0.8	8.5	9.3
1971	1.3	21.1	22.4
1972	1.6	29.0	30.6
1973	1.7	28.8	30.5
1974	1.8	33.2	35.0
1975	3.2	35.8	39.0
1976	2.9	43.6	46.5
1977	2.6	47.5	50.1
1978	3.5	146.3	149.8

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Llama la atención el hecho de que los movimientos de capitales a que tuvo que recurrir el país, para afrontar el déficit recurrente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, (se reanuda el endeudamiento externo que pasa de US\$165.8 millones en el año 1966, a US\$1,353.0 millones, en el año 1978), generalmente eran inferiores al monto que se necesitaba, por tanto, el Banco Central se vio obligado sistemáticamente a hacer uso de las reservas monetarias internacionales, de la República, para cumplir con los compromisos ante los acreedores internacionales.

Simultáneamente la autoridad monetaria ante la obvia depreciación del peso dominicano y la incapacidad del aparato productivo nacional para producir el volumen de divisas que el mismo necesitaba para su ampliación, crecimiento y desarrollo, se vio compelida a reconocer en la práctica un hijo bastardo: el mercado paralelo de divisas<sup>31</sup>, al cual recurría todo importador, para obtener el dólar estadounidense, cuyas mercancías que adquirirían en el exterior, no eran prioritarias para el Banco Central. Dos mercados cambiarios existían: el oficial y el paralelo, legitimado por el Banco Central.

De hecho, aunque no de derecho, la autoridad aceptó la devaluación del peso dominicano, pero de una manera vergonzante: alentaba el mercado paralelo de divisas, en el cual el tipo de cambio se determinaba en función de la oferta y demanda de divisas, por un lado, mientras por el otro seguía patrocinando un mercado oficial donde prevalecía un tipo de cambio fijo, cuya paridad se mantenía con dólares canalizados por la vía institucional, y donde prevalecía un tipo de cambio sobrevaluado.

Dicha dualidad penalizó las exportaciones, fomentó la corrupción administrativa en el Estado y también la corrupción en la sociedad civil, en la medida que miembros de la clase importadora que adquirirían bienes en el exterior con divisas aportadas por el Banco Central, sentían la

---

<sup>31</sup> Este mercado paralelo de divisas se va a constituir en un soporte muy importante de la política cambiaria en desarrollo, cuya génesis se puede verificar en la obra de Cacahuete, F. (1984), *Política fiscal, monetaria y cambiaria de la República Dominicana*. Editora Corripio, C. POR A., Santo Domingo, R.D., pp. 109-179.

tentación de sobrevaluar las importaciones con el fin de cambiar posteriormente el excedente de dólares en el mercado paralelo de divisas, a una tasa de cambio superior. E igualmente, algunos exportadores subvaluaban las exportaciones para entregar solamente una parte de los dólares generados, por sus ventas al extranjero y posteriormente canjearla en el mercado paralelo de divisas. De modo que esta política cambiaria, no tuvo vínculo alguno con el equilibrio externo, sino con el desequilibrio externo, puesto que la balanza de pagos continuó siendo minada por factores estructurales que tenían raíces tanto en la economía internacional, como en la nacional.

No sólo la política cambiaria, entorpecía el objetivo del equilibrio de la balanza de pagos; se añadió a aquella la política comercial, cuyo primer rasgo distintivo fue mantener intacto el arancel trujillista de contenido casi prohibitivo, súper pesado con altas tarifas para acceder al derecho de importación, tarifas a la exportación de bienes agrícolas, y una cantidad apreciable de tasas arancelarias que hacían difícil su aplicación.

Mientras el grado de apertura de la economía en el lapso 1948-1961, en promedio fue de 38.8%, en el período 1966-1978 el mismo se mantuvo estancado: 39.6%. Esta política que se hacía efectiva bajo el manto de proteger la estabilidad de la moneda nacional y “(...) evitar un déficit de consideración en nuestra balanza de pagos (...)”, en verdad escondía el propósito esencial: limitar la entrada de mercancías extranjeras, para facilitar el camino a la industria nacional que a partir del 1968, con la promulgación de la ley de incentivo y desarrollo industrial (No. 299), cobraría un auge sin precedentes. Por consiguiente, el blanco de esta política no era aliviar el deterioro de la balanza de pagos. Más bien era proteger la gestación y desarrollo de nuevas capas sociales, bajo el amparo de la industrialización. La persistencia y profundización de los saldos negativos de la cuenta corriente, no hizo más que confirmar la derrota de esta política comercial esencialmente proteccionista, a la usanza autárquico-mercantilista.

En mayo de 1978 fuerzas democráticas ascienden al poder político. El despotismo desaparece, cesa la práctica de perseguir las ideas y un

ambiente democrático se instaure en la República. La austeridad que azotó a los trabajadores fue levantada, el salario mínimo comienza a ascender y se diseña un modelo económico, denominado de la demanda inducida, de inspiración keynesiana (1978-1982).

En el 1982-1986 se establece un modelo económico netamente neoliberal y en el período 1986-1990 reencarna la política económica neotrujillista.

El objetivo de equilibrio externo está latente, pero también está al acecho el cartel de la OPEP, el cual hilvana un nuevo shock de precios del petróleo en el 1979, pasando la factura petrolera dominicana de 5.27% (como proporción del PIB) a 8.44% en el 1981; la infraestructura productiva de la nación es duramente atacada por los ciclones David y Federico, en el 1979; también ocurre la fiebre porcina en la ganadería que asesta un golpe demoledor a la “alcancía campesina”; los términos de intercambio continuaron siendo adversos al país (solamente en los años 1981 y 1988, el índice de términos de intercambio fue superior al 100%). La articulación, pues, de esos factores externos, con factores internos, parecieron nuevos saldos negativos en la cuenta corriente, como se puede advertir en el cuadro 65.

**Cuadro 65**  
**Balanza de pagos de la República Dominicana (1978-1990)**  
**(En millones de US\$)**

<b>Concepto</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
<b>I. Cuenta corriente</b>	-313.9	-442.6	-183.4	72.7
1.1 Balanza de bienes	-186.9	-489.6	-629.6	-1,058.3
1.2. Balanza de servicios	-276.8	-158.0	160.1	740.8
1.3 Transferencias corrientes netas	149.8	205.0	286.1	390.2
<b>II. Cuenta de capital y financiera</b>	313.9	442.6	183.4	-72.7
1. Inversión directa	63.6	-1.4	50.0	132.8
2. Capital de mediano y largo plazo	158.8	347.4	91.8	54.1
3. Otros capitales netos de corto plazo	36.2	-29.1	133.3	-183.8
4. Variación de reservas	55.3	125.7	-91.7	-75.8
<b>III. Balance global</b>	<b>-55.3</b>	<b>-125.7</b>	<b>91.7</b>	<b>75.8</b>

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**



La autoridad pública intenta reactivar la demanda agregada, aumentando el gasto público, el cual como proporción del PIB del año 1978 al 1979 aumentó en cuatro puntos porcentuales, incentivando la producción nacional y expandiendo el mercado interno (aumento del sueldo obrero), se pretende estimular un progresivo proceso de sustitución de importaciones, de modo que éstas fueran disminuyendo y así detener el deterioro de la balanza de pagos, en su cuenta corriente. Era el modelo de la demanda inducida. La estrategia erró, por cuanto la presión tributaria fue perdiendo puntos porcentuales progresivamente, haciendo imposible el financiamiento sano del gasto gubernamental incrementado, por tanto, el déficit fiscal en caja, respecto al PIB, ya en el 1979 había aumentado igualmente cuatro puntos porcentuales. Esta política fiscal expansiva, rápidamente llevó a una expansión de las importaciones, que ante el estancamiento y reducción de la base exportadora tradicional del país (excluyendo el azúcar), aumentó el déficit en la balanza de bienes de US\$186.9 millones, en el 1978, a US\$489.6 millones, en el 1982.<sup>32</sup>

La vieja política cambiaria del despotismo ilustrado, se mantuvo intacta en sus bases: tipo de cambio fijo en el mercado oficial, con una paridad de un peso por un dólar; y el mercado paralelo de divisas.<sup>33</sup> Sin embargo,

---

<sup>32</sup> Aquí se sugiere una cierta determinación del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, por el déficit fiscal (déficit gemelos). En la República Dominicana se han hecho algunas investigaciones econométricas que no parecen abonar dicha hipótesis. “*El déficit presupuestario no explica el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, experimentado por nuestro país para el período 1964-2002. De esa forma no se muestra alguna evidencia a favor del modelo de los déficit gemelos y al parecer el comportamiento de ambos se explica por otros factores...*” (Gutiérrez, H. -2003-: *Desajustes fiscales y su impacto en la cuenta corriente: Una aproximación al proceso de ajuste externo de la economía dominicana*. Santo Domingo, R.D., p. 59). (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

<sup>33</sup> “(...) *Tipos de cambio fijos que no equilibran el mercado, al igual que las tasas de interés fijas, han generado un exceso de demanda, el racionamiento en el mercado oficial y la creación de instituciones paralelas no reguladas. Aunque estos dos procesos han tenido lugar, en cierta medida, desde mediados de la década de los años 70, el último de estos efectos ha dominado las actividades cambiarias de la República Dominicana durante la década de los 80. El rápido crecimiento de las casas de cambio y, más recientemente, de los bancos de cambio, ilustra esta evolución*” (Zinder, J. y

en este lapso, la autoridad va a intensificar el traspaso del acto de importación de determinadas mercancías, que antes se importaban en base a dólares oficiales, al mercado paralelo de divisas, puesto que cada vez se hacía más patente el exceso de demanda de dólares con respecto a la oferta de dólares en el mercado oficial. De ahí que del 1978 al 1982 el peso dominicano se depreció en 16.8%, cuando en el cuatrienio anterior apenas se había depreciado en 9.6%, al tiempo que se obligaba a diversas casas exportadoras, especialmente en el renglón agropecuario tradicional, a canjear sus divisas, en los canales institucionales, so pena de cancelarles la licencia de exportación. La política cambiaria, se convirtió pues, en una penalizadora de las exportaciones. ¿Cómo contribuir, entonces, al objetivo del equilibrio externo? De ninguna manera.

El arancel antiguo se mantuvo, pero las autoridades hicieron un esfuerzo por incentivar la exportación de determinados renglones productivos de exportación no tradicional, excluyendo a los productos tradicionales de exportación (café, cacao, tabaco y azúcar), mediante la promulgación de la Ley No. 69, de fecha 30 de noviembre de 1979.

En agosto de 1982, tenemos un nuevo gobierno democrático presidido por el Dr. Salvador Jorge Blanco, dotado de una visión económica inclinada hacia la práctica neoliberal, popularizada por el Fondo Monetario Internacional. En su discurso de toma de posesión, el Dr. Salvador Jorge Blanco exteriorizó algunos juicios sobre la dramática crisis del sector y las dificultades para lograr el equilibrio de la balanza de pagos dominicana. Decía: “Debido a la baja en las exportaciones, por cada tres dólares que ingresaron el año pasado al Banco Central, este año sólo ingresarán dos dólares. Los pagos atrasados en dólares, cubriendo importaciones realizadas durante el gobierno saliente, sobrepasan los US\$370 millones de dólares. Es decir, que mientras los derechos de aduanas y el usufructo de lo ya importado correspondían al Gobierno anterior, al nuestro le tocará pagar esa deuda en dólares, incluyendo sus intereses, deuda que representa hasta once meses de importaciones bajo

cartas de crédito y hasta catorce meses bajo cobranzas. La reserva monetaria bruta, por primera vez en nuestra historia, está en tinta roja. Se nos entrega una economía a la cual los acreedores extranjeros rehúsan seguirle prestando. Los vencimientos de capital e intereses de la deuda externa en este año, asciende a US\$458 millones de dólares. El déficit de la balanza de pagos se proyecta a niveles insostenibles superiores a los US\$440 millones de dólares. En fin, se nos entrega una economía, sin reservas, con deudas millonarias vencidas y con sus acreedores en una actitud de no prestar más”.

La estrategia jorgeblanquista para atacar el desequilibrio externo consistía en el reconocimiento de variables exógenas, cuyo accionar adverso a la balanza de pagos, era muy difícil superar (proteccionismo europeo-norteamericano, aumento del precio del petróleo y otras), practicar la prohibición de importaciones, principalmente de bienes agrícolas, no devaluación oficial del peso dominicano y agilizar la concesión de incentivos a la exportación de productos no tradicionales. Esta estrategia no trajo consigo nada nuevo. Fue más de lo mismo.

Pese a los esfuerzos realizados, el tipo de cambio se continuó devaluando (en el año 1982 la moneda nacional se depreció en 14%, pero el déficit comercial se incrementó, en dicho año, en US\$225.9 millones con respecto al año 1981). Tres años después (1984) la devaluación aumentó de manera brusca: 76.88%, sin embargo, el desequilibrio persistió.<sup>34</sup>

Habiendo persistido el exceso de demanda de dólares respecto a la oferta, el “(...) 23 de enero de 1985 la Junta Monetaria tomó una Resolución por medio de la cual se implementó la unificación de las tasas de cambio oficial y paralela, con el fin de acelerar la obtención del equilibrio

---

<sup>34</sup> El efecto final de la devaluación no es tan sencillo; depende de cuatro tipos de elasticidades: elasticidad de la demanda externa de las exportaciones, elasticidad de la oferta interna de bienes de exportación, elasticidad de la demanda interna de las importaciones y elasticidad de la oferta externa. En nuestro país tal instrumento ha sido aplicado de manera indiscriminada como un dogma. Sobre el particular véase, el trabajo de Alexander Sydney, que lleva por título “Efectos de una devaluación sobre la balanza de pagos”, que aparece en el libro *Ensayos de economía internacional*.

*externo de la economía y eliminar las distorsiones que el sistema dual de cambio engendraba. A partir del 23 de enero de 1985 el sistema cambiario es uno de dos mercados, el oficial y el paralelo, operando ambos con la tasa de cambio flexible que se determina en el mercado paralelo de divisas*".<sup>35</sup> *Esta medida si bien liquidó la dualidad, al mismo tiempo activó el proceso inflacionario que venía azotando a la economía desde la postrimería del decenio de los setenta, al incidir directamente en el costo de los bienes de consumo y bienes de capital importados.*

*"Estos resultados parecieran indicar que ese instrumento corrector, debió ser acompañado de otras medidas independientes a la variación del tipo de cambio. En general, para corregir un déficit es necesaria tanto una reducción del gasto como una depreciación o devaluación*".<sup>36</sup> *Los gobernantes dominicanos no han comprendido, en absoluto, el planteamiento arriba transcrito. Su incomprensión tiene como testimonio fiel la persistencia del déficit fiscal del sector público consolidado, como resultado de que los ingresos fiscales alcanzan niveles inferiores al gasto del Estado. Precisamente, en el período 1982-1986, en el gobierno central el déficit fiscal, en términos promedios, fue de RD\$262.98 millones; el cual contribuyó, a anular el efecto de la devaluación de la moneda nacional, que en el período citado fue 20.8% en promedio*".<sup>37</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Admitimos, no obstante, que los indicadores de la balanza de pagos, del año 1982 al 1986, habían experimentado cierta mejoría: el saldo negativo

---

<sup>35</sup> Dauhajre, A. (1986): "Reforma financiera en pequeñas economías abiertas". Santo Domingo, R.D., pp. 1-2.

<sup>36</sup> Aparte de esta deficiencia no se ha tomado en cuenta la existencia de mecanismos de transmisión de la depreciación de la moneda hacia los precios, es decir, la tensión inflacionista de la devaluación. Harold Vásquez, en su investigación econométrica, "Mecanismos de transmisión monetaria en la República Dominicana: el traspaso de las devaluaciones del tipo de cambio sobre los niveles de precios", encontró que en "(...) *el largo plazo, el efecto total que tienen las devaluaciones del tipo de cambio sobre el nivel de los precios en la economía dominicana puede ser de hasta un 49%...*" (p. 255). (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

<sup>37</sup> Linares, Manuel (2000): *Medidas de política económica 1986-1990*. Santo Domingo, R.D., pp. 146-147.

de la cuenta corriente se redujo en 58.56%; desde la era de Trujillo, el saldo de la balanza de servicios había sido negativo, pero en 1985-1986 se torna positivo; en el cuatrienio las transferencias corrientes netas habitualmente estuvieron arrojando saldos positivos por encima de los US\$200 millones; y las tasas de cambio e inflación se estabilizaron a niveles satisfactorios. Mas, el problema central radicó en el hecho de que la estabilización de la economía (tanto desde el punto de vista interno como externo), fue a costa de una aguda recesión que diezmó el bienestar de la población pobre y las capas medias.

En agosto de 1986, tuvimos un nuevo gobierno constitucional, que con el uso de métodos extraños a la convivencia democrática, extiende su mandato hasta agosto de 1996. Consciente estaba la nación progresista dominicana, de la imposibilidad de alcanzar el equilibrio de la balanza de pagos, en función de la experiencia dejada por el régimen del despotismo ilustrado (1966-1978): construir, construir, construir...no más. Esta sería la estrategia, que conduciría la economía, con la cual se pondría en peligro la consecución del equilibrio de la balanza de pagos.

En el período 1986-1996, la cuenta corriente de la balanza de pagos iba y venía de un déficit a otro; aunque debemos admitir que respecto al PIB, el mismo fue disminuyendo paulatinamente, aliviado por los saldos positivos arrojados por la balanza de servicios (hegemonizada por el turismo) y las transferencias unilaterales netas (remesas de dominicanos radicados en el exterior), porque en verdad la balanza de bienes cada año que pasaba acumulaba valores negativos cada vez más impresionantes. El ascenso del turismo y de las remesas y la relativa estabilidad de los precios del petróleo, perturbada por la guerra el golfo en el 1991, fueron factores que pudieron ser mejor aprovechados para procurar el equilibrio de la balanza de pagos, entorpecido por una temeraria y expansiva política fiscal, que padeció la República en el cuatrienio 1986-1990, que sólo sirvió para estimular las importaciones de bienes, llevando el déficit en la balanza de mercancías a incrementarse en 220.79% del 1986 al 1995.

La política cambiaria en el cuatrienio 1986-1990 fue volátil (desmantelamiento del mercado unificado de cambio creado en enero de 1985; establecimiento de una tasa de cambio preferencial para el servicio de la deuda y para las importaciones esenciales tales como alimentos y grasas comestibles; sustitución de la tasa de cambio preferencial y el mercado libre de divisas, por un régimen de control de cambio que hacía obligatorio la venta de la totalidad de las divisas al Banco Central; emergencia de un sistema de cambio dual; restauración de la unificación cambiaria y flotación del tipo de cambio; reasunción de la fijación del tipo de cambio por el Banco Central, con el sistema de reintegro de divisas; creciente liberalización del mercado cambiario, bajo el influjo de la firma en el 1991 de un acuerdo de estabilización económica con el FMI).<sup>38</sup> En agosto de 1986 la tasa de cambio era de RD\$2.87/US\$, tres meses después había aumentado en un 15.5%, a causa entre otras, al crecimiento desmesurado de la oferta monetaria que de diciembre de 1985, a noviembre de 1986, se multiplicó por 1.45. Por esta razón Despradel advertía: *“Hoy nos encontramos ante una situación potencialmente peligrosa. Por múltiples razones que no es el caso señalar en esta ocasión, el medio circulante aumentó vertiginosamente en los últimos meses del 1986, a pesar del marcado interés de las autoridades monetarias de mantenerlo controlado. Desde entonces la prima del mercado se ha mantenido con mucho nerviosismo y con una tendencia alcista”*.<sup>39</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

La autoridad monetaria, se pasó cuatro años tratando de estabilizar el tipo de cambio y no lo logró. He aquí el historial de devaluación: en el 1987 fue de 31.96%, en el 1988 de 60.16%, en el 1989 de 13.33%, y en el 1990 fue de 59.68%. Ciertamente, la devaluación del peso no fue totalmente estéril en busca del equilibrio externo. Mas, arriba ya admitimos que el déficit en cuenta corriente disminuyó gracias al estímulo que para la misma representó el turismo, remesas y zonas francas.

---

<sup>38</sup> Véase el capítulo I “El programa de estabilización económica de 1991-1993”, del libro *El programa*, de la autoría de Dauhajre, A., y Aristy, J., en el cual se hace un análisis histórico de la evolución de la política cambiaria que arranca en el año 1986.

<sup>39</sup> Despradel, C. (1987): “La evolución de nuestro sistema cambiario”. En el libro *El futuro del sistema cambiario dominicano*. Santo Domingo, R.D., p. 23.

A decir verdad, los sucesivos déficit en cuenta corriente que experimenta la balanza de pagos de la República Dominicana, podrían tener su explicación última en factores que trascienden el marco de los precios relativos, para localizarse en la misma base de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, en el bajo nivel tecnológico de la actividad agropecuaria y en otros elementos no menos importantes. Esta situación se ve agravada además, por la baja elasticidad de la demanda por importaciones, dado, por un lado, la alta proporción de bienes intermedios importados utilizados en la producción interna y, por el otro lado, el predominio en las exportaciones de productos de origen agrícola y minero con una muy baja elasticidad de la oferta en el corto plazo. Al amparo de estas argumentaciones es que pensamos que los posibles efectos benéficos de la devaluación sobre la cuenta corriente, tienden a neutralizarse en el corto plazo, a menos que se apliquen políticas persistentes de gestión de la demanda a través de la disminución del déficit fiscal, la restricción del crédito bancario, etc., y a disolverse en el largo plazo, como fruto de la no resolución de los problemas estructurales que aquejan a la economía dominicana.<sup>40</sup>

En el decenio de los noventa, el objetivo de equilibrar la balanza de pagos continuó siendo una utopía.

La cuenta corriente, presentó saldos deficitarios ocasionados por el acostumbrado déficit de la balanza de bienes. Es decir, las importaciones de bienes han superado a las exportaciones, lo cual es resultado de un sistema productivo con amplias lagunas en el campo competitivo, frente a los mercados internacionales, como consecuencia de nuestra especialización en el comercio exterior en productos agrícolas tradicionales (cacao, café, azúcar y tabaco) y de escaso valor agregado. Dicho saldo negativo, en la balanza de bienes, en cierta medida es compensado por el superávit que presenta la balanza de servicios, acarreado principalmente por la fuerza del turismo. Igualmente este saldo

---

<sup>40</sup> Véase a Linares, M. (1991): “La devaluación y la posición del Consejo Nacional de Hombres de Empresa”. En *Apertura y reformas estructurales*. Santo Domingo, R.D., pp. 39-44.

compensa nuestra situación de desventaja en el resto de servicios, especialmente el pago de royalties y rentas de la propiedad inmaterial (pago por el uso de tecnología, patentes, etc.), (cuadro 66).

**Cuadro 66**  
**Balanza de pagos de la República Dominicana (1990-2000)**  
**(En millones de US\$)**

Concepto	1990	2000
I. Cuenta corriente	-279.6	-1,026.5
a. Balanza de bienes	-1,058.3	-3,741.8
b. Balanza de servicios	656.8	1,854.3
c. Balanza de renta	-248.7	-1,041.3
d. Transferencias corrientes	370.6	1,902.3
II. Cuenta capital y financiera	-73.8	1,596.6
III. Errores y omisiones	-120.7	-618.1
IV. Balance global (I+II+III)	-474.1	-48.0
V. Financiamiento	474.1	48.0

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y CEPAL.**

Asimismo, la balanza de rentas, contribuyó a agravar la situación de la cuenta corriente, pues los pagos realizados, por inversiones, superiores a los ingresos, en virtud de que la República Dominicana, es más bien receptora neta de inversiones extranjeras, en consecuencia las retribuciones pagadas por dichas inversiones, en forma de dividendos e intereses, superan a las recibidas. La balanza de transferencias corrientes, exhibe un superávit neto habida cuenta de los saldos positivos de las donaciones y remesas de los dominicanos radicados en el exterior.

*“El tradicional déficit de la cuenta corriente se acentuó a partir de 1998 debido, tanto a factores coyunturales como a otros de tipo estructural. Entre los primeros, cabe mencionar los tres shocks de origen externo que impactaron la economía dominicana: el huracán George en 1998, el alto crecimiento de los precios internacionales del petróleo desde mediados de 1999 y especialmente en el 2000 (...). Entre los factores estructurales de la economía dominicana, se destaca la alta tasa de crecimiento de las importaciones de bienes (la elasticidad de las importaciones con respecto al PIB fue de 1.3 en el período 1996-2000, lo cual significa que por cada*



*incremento en un punto porcentual en el PIB, las importaciones crecieron 1.3 puntos porcentuales), provocada no sólo por la fuerte y sostenida expansión de su producto interno bruto (PIB) y de la demanda interna, sino también por el alto porcentaje de insumos importados que requiere la producción nacional. Además, las exportaciones nacionales, especialmente las tradicionales o de origen agropecuario y minero, tuvieron un pobre desempeño con una tasa anual de crecimiento negativa (3.4%)”.*<sup>41</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

La evolución del déficit en cuenta corriente respecto al PIB, acusó guarismos desalentadores: de 1.6% en el 1996 se remonta a 5.2% en el 2000. “Este incremento puso de manifiesto un manejo inapropiado del grave problema del déficit de producción existente en la economía dominicana y por tanto, el país tuvo que recurrir cada año a aumentar considerablemente las importaciones de bienes y servicios. Estuvimos frente al cuatrienio de las importaciones. Y no es que las importaciones sean malas, en sí mismas, como algunos presumen. Es más cuando el PIB crece las importaciones tienen que crecer vía la propensión marginal a importar (la cual indica el aumento que se produce en las importaciones como resultado del incremento del PIB). Mas, de lo que se trata es que el país está importando productos que antes exportaba, que las importaciones de algunos productos, especialmente agrícolas, han aumentado. De lo que se trata, es que la política económica aplicada ha sido inservible para influir positivamente en la composición de las importaciones, donde las importaciones de bienes de consumo tienen un predominio total con respecto a las importaciones de materias primas para la industria y la agricultura, y las importaciones de bienes de capital.

El valor de las importaciones de bienes de consumo, con respecto al total, estuvo en la banda 40-50%, con lo que se fortalece la tendencia consumista en menoscabo de la cultura de la producción. La política industrial aplicada no ha generado un contexto, en el cual la industria pueda desembarazarse de esa dependencia foránea y mucho menos ha

---

<sup>41</sup> Banco Central (2003): “Balanza de pagos de la República Dominicana 1996-2001”. Santo Domingo, R.D., p. 2.

incentivado el necesario proceso de reestructuración y reconversión a que ella está abocada por motivo de la globalización económica que tiene que afrontar. Pero lo peor no es lo que hemos comentado. Hay que ver como se ha incrementado la importación de bienes alimenticios, que años atrás el productor local podía suplir “(...) en el renglón *“Productos alimenticios”* el valor importado en el año 2000 se duplicó con respecto al valor del año 1996. Lo del arroz es especial, en el año 1996 la importación era de US\$3.0 millones, pero cuatro años más tarde sube a US\$24.8”.<sup>42</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). Los saldos positivos de la balanza de servicios y de transferencias corrientes no fueron suficientes para compensar las cifras negativas observadas en la balanza de bienes y la de rentas, de modo que el déficit en cuenta corriente se incrementó en 267%, durante el decenio.

El saldo negativo de la cuenta corriente fue financiado por la cuenta de capital y financiera. Empero en el año 1990 la situación se tornó crítica, ya que la cuenta financiera arrojó un saldo negativo (ingresos inferiores a los pagos por concepto de inversión directa, inversión en cartera y otra inversión), por lo que el déficit de la cuenta corriente debió ser cubierto con financiamiento excepcional. En el año 2000, no obstante a que el saldo negativo de la cuenta corriente se incrementó notablemente, el mismo pudo ser enfrentado gracias al saldo positivo de la cuenta de capital y financiera, por un monto superior a los 1,000 millones de dólares.

¿Qué podemos decir, por otra parte, acerca de los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos dominicana, utilizados durante el período bajo estudio?

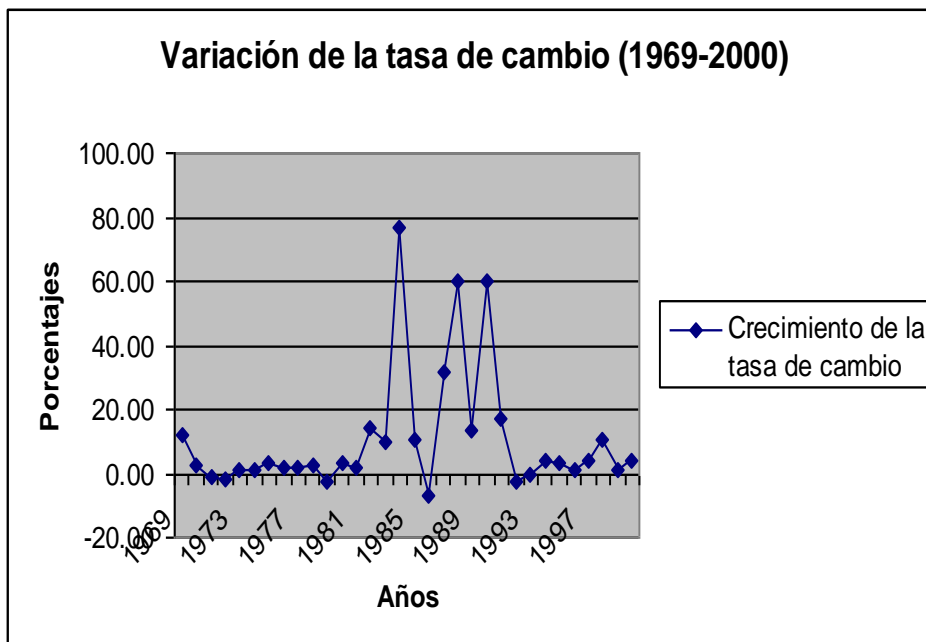
La medida de ajuste principal, asumida por las autoridades para afrontar el desequilibrio externo, históricamente ha sido el impulso de procesos de depreciación o devaluación del tipo de cambio, con el propósito de encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones.

---

<sup>42</sup> Linares, M. (2002): *Análisis básico de la economía dominicana*. Santo Domingo, R.D., pp. 78-79.

El ajuste de la balanza de pagos, vía la devaluación del tipo de cambio, no ha cuajado. Este fracaso se puede analizar a través de distintos enfoques. Así, desde la perspectiva del enfoque elasticidades, para que dicha medida alcanzara el objetivo procurado (ajustar la balanza de pagos dominicana), se debió observar la condición Marshall-Lerner, es decir que la suma de los coeficientes de elasticidades de exportación e importación del país que devalúa, en este caso la República Dominicana, debe ser mayor que uno (1). Se argumenta que generalmente dicha suma arroja un coeficiente menor que uno (1) en el corto plazo, pero supera esta barrera en el largo plazo. De modo que en el corto plazo podría empeorar la balanza de pagos y en cambio podría mejorar en el largo plazo. En el caso dominicano, este mecanismo de ajuste, ni en el corto ni en el largo plazo ha podido remediar al menos el déficit recurrente de la balanza de bienes, aunque sí ha sido relativamente positivo para la balanza de servicios, particularmente para el servicio turismo.

Gráfico 37



**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

El mecanismo devaluativo, no solo ha fallado por la inobservancia de la condición Marshall-Lenner, sino porque ha ignorado esta sentencia de Kaldor: *“Siempre habrá casos en que el tipo de cambio oficial se ha alejado tanto de lo que pudiera llamarse paridad de poder adquisitivo –o sea que el nivel general de costos en los sectores primarios de la economía se ha desfasado tanto respecto de los costos en otros países al tipo de cambio predominante- que sólo una modificación significativa del tipo de cambio podría lograr poner en línea los precios internos con los externos y restaurar la rentabilidad de las exportaciones de los productos principales. Pero que tales sobrevaloraciones grandes se suelen presentar solamente como resultado de una inflación prolongada, debido generalmente a causas estructurales. En consecuencia, la devaluación no podría aportar una solución duradera, ya que no abordaría los factores subyacentes del desequilibrio externo”*.<sup>43</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

¿Cuáles son esos factores subyacentes? La inflación que generalmente es mayor en la República Dominicana, en comparación a la prevaleciente en los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, por tanto, nos obliga a la devaluación del tipo de cambio conforme al enfoque de la paridad del poder adquisitivo, a fin de mantener la competitividad de nuestros productos en el mercado norteamericano.

Pero la inflación dominicana no sólo se ve influida por la oferta monetaria y el salario, sino que inciden en ella también los costos en alza de las materias primas y bienes de capital importados, utilizados por la industria local, o sea, tiene un componente importado; igualmente la inflación dominicana tiene un vínculo directo con el alza de los precios internacionales del petróleo.

El citado insumo productivo, esencial en la vida moderna, no es producido por la República Dominicana, dependemos totalmente de su

---

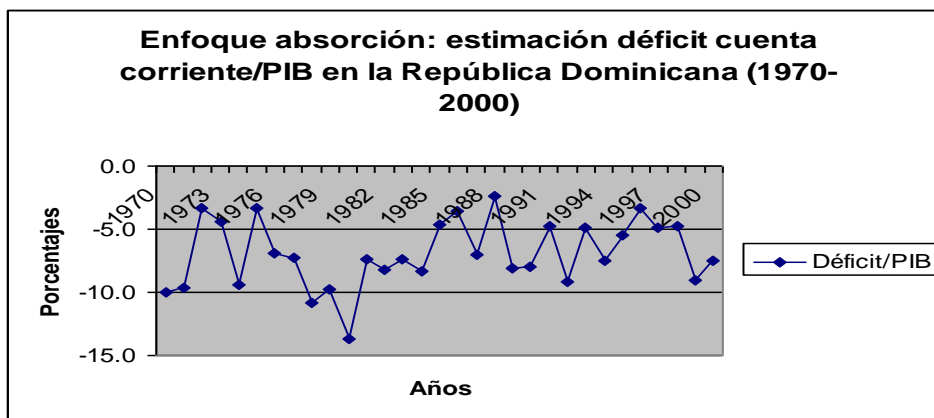
<sup>43</sup> Kaldor, N. (1983): “Devaluación y ajuste en países en desarrollo”. Revista Finanzas y Desarrollo del FMI, p. 37.

importación. Es este otro vehículo de canalización de la inflación importada, por nuestro país; la exportación nacional de bienes descansa todavía en productos agropecuarios tradicionales (café, cacao, tabaco y azúcar)), que poseen un coeficiente de elasticidad ingreso-demanda, mayor que cero pero menor que uno (1), siendo tipificados como bienes de consumo de primera necesidad, que de conformidad con la ley de Engels, su demanda experimenta cambios porcentuales inferiores a los experimentados por la renta, aparte de que el estado de elaboración como son exportados no le permite exhibir suficiente valor agregado, viéndose afectado su cotización internacional.

Todo lo indicado arriba, incide en el saldo negativo de la balanza de bienes; la economía dominicana es una economía pequeña, sin influencia decisiva en los agregados reales y monetarios mundiales, sus términos intercambio están subordinados al vaivén de los mercados internacionales, a la manipulación de los mercados por los carteles internacionales, de ahí la dificultad para obtener términos de intercambios positivos con el exterior. Estos son tan solo algunos de los factores subyacentes, que alimentan el desequilibrio externo, de que nos habla Kaldor, y que el proceso devaluativo del tipo de cambio, difícilmente pueda removerlo.

A la luz de los criterios arriba externados, parece que es conveniente analizar la problemática en cuestión, desde la perspectiva de otro enfoque, del enfoque absorción.

### **Gráfico 38**



**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

Dicho enfoque supone que el superávit o déficit de la balanza en cuenta corriente, depende de la diferencia entre la producción y la absorción interna (consumo, inversión y gasto del gobierno). Habría un superávit si la producción es mayor que la absorción interna, y si ésta es mayor que la producción se presenta un déficit en la cuenta corriente. Al aplicar estas conceptualizaciones al caso dominicano, los resultados fueron espantosos, pues en la larga serie histórica 1970-2000, la absorción interna, año por año, fue mayor que la producción, por tanto fue estimado un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, de magnitud apreciable, sobre todo en la década perdida. Estos resultados muestran que el problema de la balanza de pagos excede el ajuste por el lado de la variable precio (enfoque clásico), para internarse en el campo del ajuste propio de la variable ingreso nacional (enfoque de raíz keynesiana).

Así, el problema de nuestra balanza de pagos, está íntimamente relacionado con el déficit de producción de carácter crónico. Es que estamos produciendo un volumen de bienes y servicios, inferior al volumen que demandan y consumen la economía doméstica, la empresa privada y el sector público, por lo que se genera una presión sobre las importaciones, éstas tienden pues a aumentar y abonar el desequilibrio externo.

**Recomendación.** Mientras los gobernantes dominicanos sean prisioneros de la idea de que la causa del desequilibrio secular que padece la balanza de pagos dominicana, en su cuenta de transacciones corrientes, radica en las distorsiones que se presentan en la esfera monetaria de la economía; mientras se crea que dichos desequilibrios se pueden corregir acudiendo exclusivamente a la manipulación del tipo de cambio, los mismos continuarán profundizándose. El elemento clave de política económica radica en la comprensión de que el producto agregado tiene que crecer con un mayor ímpetu que la demanda interna, por tanto, los obstáculos estructurales que dificultan el logro de este fin, deben ser removidos; y en segundo lugar, apurar un proceso expansivo de las exportaciones de bienes y servicios, barriendo con los sesgos anti-exportación prevalecientes, elevando la calidad de nuestros productos y su competitividad.

#### **4.5. El objetivo de crecimiento económico en la etapa postrujillista**

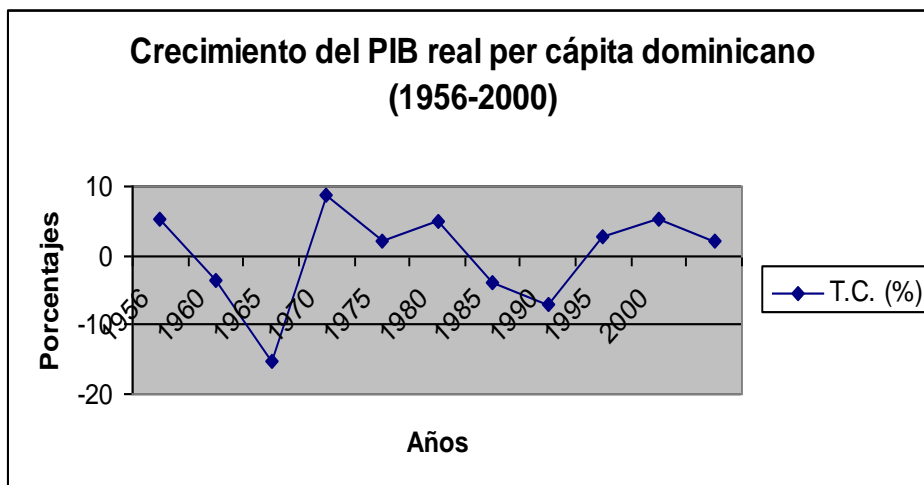
Ahora procederemos a analizar el objetivo crecimiento económico, en la etapa postrujillista, ateniéndonos al método consistente en describir dicho objetivo, establecer algunas precisiones sobre su evolución futura, evaluarlo y hacer las recomendaciones de lugar.

**Introducción.** El crecimiento económico de la República Dominicana, en el largo período 1955-2000, presentó múltiples características. La primera característica es que el crecimiento del PIB por habitante, en el período señalado fue bastante representativo, al alcanzar una tasa de 2.0%, sobre todo si se toma en cuenta que abarca un subperíodo (1950-1970) en el cual el crecimiento poblacional era impetuoso e igualmente, incluye años de turbulencias políticas que tuvieron impactos negativos en el producto (1961, año del ajusticiamiento de Trujillo y 1965, año de la guerra patria).

**Descripción del crecimiento económico dominicano postrujillista.** La etapa 1962-1965, observó una media de crecimiento de 0.1%, impactada principalmente por graves problemas políticos (golpe de estado al gobierno democrático del profesor Juan Bosch, alzamiento patriótico de Manolo Tavárez Justo, resistencia popular al gobierno de facto y guerra

de abril); la etapa 1966-1978, experimentó una media de crecimiento de 4.0%, explicada principalmente por el ascenso del grado de industrialización de la economía dominicana, dinamización de la economía agroexportadora e influjo de la inversión extranjera; la etapa 1979-1989 tuvo una media de crecimiento de 1.2%, influida por la política de ajuste económico; y la etapa 1990-2000, alcanzó una media de crecimiento de 2.4%, que tuvo como soporte el ajuste estructural de la economía, la apertura económica y la estabilidad macroeconómica.

Gráfico 39



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: T.C., tasa de crecimiento.

**Predicción relativa al crecimiento económico dominicano postrujillista.** La República Dominicana dispone de una base económica más que adecuada para emprender y mantener vigorosos procesos de crecimiento económico: posee hombres y mujeres, con un fuerte



predominio de jóvenes, desde el punto de vista geográfico está situada en la vecindad del mercado más próspero del mundo (el norteamericano), y hacia su interior fluye la inversión extranjera directa. El problema es que si a través de la política económica coyuntural y la estructural, no se incide de modo decisivo sobre el curso que lleva el actual modelo de crecimiento, con un fuerte contenido de insustentabilidad, se puede pronosticar que dicho crecimiento cavará su propia tumba, por los daños irreparables que le está ocasionando al medio ambiente.

**Evaluación del crecimiento económico dominicano postrujillista.** En los últimos decenios el mundo ha sufrido grandes cambios que dan cuenta de un importante crecimiento económico e igualmente de un cierto desarrollo. Se produjo un cambio total durante el período 1960-2000 de 118% del PIB per cápita en la economía mundial; los países de ingresos bajos y medios igualmente han aumentado de manera vigorosa su producto por habitante, redujeron la tasa de mortalidad y aumentaron la esperanza de vida e hicieron descender el analfabetismo.<sup>44</sup>

**Cuadro 67**  
**Indicadores del avance del desarrollo mundial (1960-2000)**  
**(Cambio total durante el período)**

<b>Región</b>	<b>PIB (%) 1960- 2000</b>	<b>PIB(per cápita) 1960-2000</b>	<b>Tasa de mortalidad por debajo de 5 años (por mil) 1960-1999</b>	<b>Espe- ranza de vida al nacer (años) 1960- 1999</b>	<b>Tasa de Analfa- betismo de adul- tos, 15 y más (puntos porcen- tuales) 1970- 2000</b>
Mundo	337	118	-112	16	-21
Países de ingresos altos	315	200	-31	8	-
Países de					

<sup>44</sup> Véase Collier, D. (2002): “Cincuenta años de desarrollo”. En *Una estrategia para el desarrollo*. Banco Mundial. México, p. 5.

Región	PIB (%) 1960-2000	PIB(per cápita) 1960-2000	Tasa de mortalidad por debajo de 5 años (por mil) 1960-1999	Espe- ranza de vida al nacer (años) 1960- 1999	Tasa de Analfa- betismo de adul- tos, 15 y más (puntos porcen- tuales) 1970- 2000
ingresos bajos y medios	456	156	-131	20	-22
Asia Oriental y Pacífico	1,207	554	-154	30	-30
América Latina y el Caribe	362	95	-116	13	-15
Oriente Medio y Noráfrica	131	16	-194	21	-35
Sur de Asia	499	148	-140	19	-23
África Subsahara	251	19	-95	7	-33

Fuente: Banco Mundial y Stern (2002:5).

Nota: las cifras en bastardilla indican un periodo más corto que el dado. Para el PIB y PIB per cápita, el período para Oriente Medio y Norte de África es 1974-99. Europa y Asia Central no están incluidas porque no se dispone de datos suficientes.

Arnold Harberger, probablemente desde una visión aperturista de la economía, realizó una investigación sobre el crecimiento económico en el mundo: estudios de casos particulares de países desarrollados y en desarrollo, de la cual extrajo las lecciones principales asociadas a una política de crecimiento económico afortunada. Estas fueron las lecciones: evitar un falso tecnicismo en la elaboración de la política económica; mantener los presupuestos bajo un control adecuado; mantener las presiones inflacionarias bajo un control razonable; aprovechar el comercio internacional; tener en cuenta que algunos tipos y patrones de restricciones comerciales son peores que otros; si las restricciones de las importaciones se tornan excesivas, y su reducción directa resulta políticamente imposible, entonces es necesario un ataque indirecto al

problema incrementando los incentivos de la exportación; hacer los sistemas impositivos sencillos, fáciles de administrar, y neutrales y no distorsionantes en relación con la asignación de los recursos; evitar las tasas excesivas del impuesto al ingreso; evitar el uso excesivo de incentivos fiscales para el logro de objetivos particulares; usar los controles de precios y salarios escasamente, si acaso; enjuiciar con criterio técnico los problemas asociados a las empresas públicas; y clara línea divisoria entre las actividades del sector público y las del sector privado.<sup>45</sup>

En paralelo a las prescripciones de Harberger, debemos formularnos algunas interrogantes reflexivas, acerca del crecimiento económico dominicano: ¿Qué ha sucedido con la acumulación de capitales y la división del trabajo, factores claves para el proceso de crecimiento económico smithiano? ¿Han estado presentes o no en el crecimiento económico dominicano? ¿Qué ha ocurrido con la constancia de la tasa de crecimiento de la renta y la inversión, como condición para el impulso del crecimiento económico? ¿Acaso fue que no se verificó en la República Dominicana? ¿Y qué del cambio tecnológico de Solow, como uno de los elementos claves para el crecimiento económico y la emergencia del empresario emprendedor schumpeteriano? ¿Se puede explicar el crecimiento económico dominicano, desde la perspectiva que sugiere la endogeneización de éste o desde una óptica exógena a lo neoclásico? Pasemos a responder estas preguntas en conexión con la realidad del crecimiento económico dominicano.

¿Podemos tipificar el crecimiento económico acaecido? Claro. Volvamos sobre Kuznets. Este señala cuatro rasgos distintivos del crecimiento económico moderno, que son los siguientes:

Primero. El rasgo fundamental del crecimiento económico moderno, tal como este crecimiento se ha producido en los países más desarrollados desde finales del siglo XVII, es que el incremento del producto per cápita

---

<sup>45</sup> Véase a Harberger, A. (1985): *Política económica y crecimiento económico*. ICS Press. Impreso en USA, pp. 9-16

y por trabajador estuvo claramente vinculado a la cada vez más amplia aplicación de una cantidad creciente de conocimientos útiles, a través de las innovaciones tecnológicas en la producción. ¿Ha ocurrido ello en la República Dominicana? El PIB per cápita ha crecido, sin lugar a dudas, pero como resultado de una cierta incorporación de una fuerza laboral con una escasa preparación escolar a las tareas productivas de la agricultura y la minería que exigen mano de obra no calificada y posteriormente a la industria de sustitución de importaciones. El capital humano incorporado a la fuerza laboral es escaso; por otro lado los recursos que destina el Estado dominicano a las tareas de investigación y desarrollo tecnológico es no significativo a los fines de generar conocimientos útiles capaces de crear innovaciones tecnológicas productivas. Nuestra incompetencia en esta materia es tal que en pleno siglo XXI, de cada 100 dominicanos, 16 no saben leer y escribir. Luego, en el caso dominicano no solamente hemos observado limitadamente el criterio kuznetsiano enunciado, sino que también no pudimos comprender el punto de vista del cambio tecnológico de que nos hablaba Solow, como factor que hace desplazar la función de producción de donde emana el crecimiento.

Segundo. La elevada tasa de crecimiento del producto per cápita y por trabajador en los países desarrollados requirió, y se vio acompañada por una serie de rápidos cambios en la estructura productiva y social, a los que habitualmente nos referimos como industrialización, urbanización, asalarización de la mano de obra y procesos similares. Ciertamente en la República Dominicana, en el período 1962-2000 se han verificado rápidos cambios en la estructura productiva y social, heredada de Trujillo. Pero miren qué transformación: una industrialización sustitutiva tardía, que no vino sino a replicar los males de la industrialización ya analizadas en el período 1950-1961, que al poco andar devino fallida. Ahí la tenemos paralizada en su crecimiento y llena de pavor ante la creciente globalización de la economía dominicana; una urbanización hecha a retazos. Pobladores rurales virtualmente expulsados del campo, por la vigencia de estructuras latifundistas de tenencia de la tierra, sin educación escolar, se arremolinan en barrios de miseria carentes de servicios públicos (agua, energía eléctrica, etc.) y allí sobreviven en medio de la economía subterránea. Y finalmente, la asalarización del mercado de

trabajo, se ha llevado a cabo desde la época de Trujillo, naturalmente a un estilo muy distinto al acaecido en el capitalismo central. En la República Dominicana, Trujillo sepultó los sindicatos obreros. En su gestión gubernativa el capital hegemonizó el mercado. Los salarios descansaban en el lecho de la subsistencia. En el mercado de trabajo postrujillista, el salario ha tenido momentos de ascensos tímidos, pero durante el interregno discutido el salario ha estado a la zaga del creciente costo de la vida.

Tercero. Aunque la reserva de conocimientos útiles relacionados con la producción es transnacional, en el sentido de que es válida en el proceso de producción en cualquier lugar del mundo y de que es accesible independientemente de las fronteras nacionales, la organización humana que parece ser más frecuente y característica del crecimiento económico moderno es la de los estados nacionales soberanos. En la República Dominicana, el Estado no ha cumplido correctamente con esa alta misión para el impulso del crecimiento económico moderno. Surge al final de la primera mitad del siglo XIX, al calor de la lucha independentista del yugo haitiano, e inmediatamente la oligarquía hatera lo hace suyo y en vez de aprovechar el impulso que tenía en la Europa occidental la revolución industrial, los desnaturaliza a un grado tal, que al sol de hoy jamás ha servido para tareas nobles y nacionales, por lo que hoy por hoy es un Estado fallido que no ha podido resolver ni siquiera los problemas primarios de la población.

Cuarto. El crecimiento económico moderno fue un proceso dilatado, secuencial, originado en un país y que lentamente se fue extendiendo a otros. Dejando a un lado la difícil cuestión de poner fecha al comienzo del crecimiento económico moderno en los pocos países que ahora se consideran desarrollados, debemos observar que la expansión fue lenta – ya que desde los orígenes en Gran Bretaña hasta los comienzos en países europeos tales como Francia y Bélgica transcurrió medio siglo, y otro tanto más pasó antes del ingreso de Rusia y Japón, los dos últimos grandes nuevos integrantes antes de las décadas posteriores a la II Guerra Mundial-. Y hemos de señalar también que en estos países se produjeron cambios institucionales importantes y dilatados en el tiempo en la fase previa a su entrada en la era del crecimiento económico moderno. El

cambio institucional, en la República Dominicana, se produce con un retraso enorme, los cambios en las estructuras productivas y sociales se van produciendo y van demandando nuevas reglas, nuevas leyes, nuevos reglamentos, nuevas instituciones, demandan el cambio institucional al que alude Kuznets. La ausencia del cambio institucional oportuno, se constituye en cuellos de botellas que obstruyen el normal desempeño de los cambios estructurales (industrialización, urbanización, etc.) y obviamente se ven estrangulados.<sup>46</sup>

Sustentamos la hipótesis de que ninguna economía puede crecer de manera sostenida si no incorpora efectivamente su mano de obra ociosa a actividades productivas. Angus Maddison, en su obra *Crecimiento económico de occidente*, aporta datos que hacen incontrovertible dicha hipótesis. En el largo período 1913-1960, en Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, el desempleo como una proporción de la fuerza de trabajo, acusó tasas de un dígito, excepto en los años aciagos de la depresión económica capitalista mundial que se inicia en el 1929, dando cuenta de un cierto pleno empleo de la fuerza de trabajo. Estos países se ocuparon de elevar la productividad de su economía; el indicador de productividad (producción por hombre), haciendo el año 1913=100, en la serie histórica 1913-1960, siempre fue superior a 100%, como reflejo de una productividad en ascenso. La relación formación bruta de capital respecto al PNB, en la mayoría de los países arriba citados, estuvo creciendo en la serie de tiempo 1925-1960. Esto dio como resultado obligado un movimiento de volumen de producción de bienes y servicios en sistemático crecimiento.<sup>47</sup>

El caso dominicano fue otro; la incorporación de la fuerza de trabajo a labores productivas siempre ha confrontado graves problemas, ya en la época de Trujillo, la tasa de desempleo era de dos dígitos, a causa de una

---

<sup>46</sup> Véase Kuznets, S. (1995): “El crecimiento económico moderno y los países menos desarrollados”, en el libro *Desarrollo económico, familia y distribución de la renta*. Madrid, pp. 86-89.

<sup>47</sup> Véase los apéndices de *Crecimiento económico de occidente*, de Angus Maddison, pp. 238-299.

estructura agraria muy cerrada y latifundista, y a una incipiente industria basada en tecnologías ahorradoras de mano de obra; en la sociedad postrujillista la situación no se alivió, aun en períodos de crecimientos portentosos del PIB (1966-1978 y 1991-2000) y lo que es peor todavía es que en ocasión de los choques interno y externo sufridos por la economía al entrar el siglo XXI, la tasa de desocupación ha recobrado una tendencia alcista que había abandonado a inicios del decenio de los noventa. El desempleo en la economía dominicana, es tal su consistencia, su persistencia en 50 años, que ya es crónico, puesto que cuando la economía se encuentra en la fase de la expansión, el desempleo disminuye pero no en la magnitud que debiera hacerlo, de donde se infiere que se nutre no sólo del desempleo cíclico; la estructura agraria expulsa mano de obra, sin embargo, las unidades productivas situadas en las ciudades, no las absorben adecuadamente, una buena parte queda desempleada; la industria nacional de sustitución de importaciones, es intensiva en capital (ahorra mano de obra); y desde el 1950 al 2000, la tasa de desempleo ha sido de dos dígitos. Este carácter crónico queda validado, cuando al observar el coeficiente de inversión, en la República Dominicana, desde el 1950 al 2000, notamos que pasó de 11.07% a 33.7%, es decir, el mismo ha estado en ascenso, pero ese enorme flujo de inversión no ha sido capaz de mitigar el desempleo (es que éste ya está curtido, posee sus propios elementos estructurales que los retroalimentan). Es que está manifestando cierta tendencia hacia la insensibilidad ante la activación de la demanda agregada.

Pero el problema es más grave de lo descrito, si pensamos en la extensión de la desocupación disfrazada, paralela a la desocupación abierta en todo el territorio nacional. En el período posterior a la segunda guerra mundial países europeos, hoy desarrollados, padecieron también de la desocupación disfrazada, cuyo origen nos explica Maddison: *“(...) En muchos países europeos, largas décadas de estancamiento o inestabilidad mantuvieron a la gente en sectores de la economía donde conservaban una cierta independencia y seguridad, aun cuando sus niveles de vida eran bajos. Un caso típico es la agricultura, aunque otros sectores también han proporcionado refugio, particularmente el comercio al menudeo, algunos servicios...Cierta evidencia de este*

*fenómeno de la desocupación disfrazada puede encontrarse en el hecho de que en todos los países donde existe una agricultura familiar, la productividad agrícola es mucho más baja que en otros sectores (...)*<sup>48</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). Naturalmente, esta desocupación disfrazada rápidamente fue liquidada, gracias al período prolongado de ocupación y demanda elevada que disfrutó el capitalismo central en el período 1950-1973. Era un fenómeno coyuntural que el crecimiento se llevó. Empero, en la República Dominicana, la desocupación disfrazada también se ha curtido y ha creado su dinámica propia, asumiendo un carácter estructural, de una fortaleza impresionante pues se fundamenta en la extensa economía subterránea (agricultura de conuco, el chiripeo en los barrios, comercio al detalle, vendedores de juegos de azar, etc.); ni los períodos de expansión que ha vivido la economía dominicana (1950-1958, 1962-1964, 1966-1978 y 1991-2000), han podido extirpar esta enfermedad social.

Kuznets, en su estudio *Crecimiento económico y desigualdad de la renta*<sup>49</sup>, examina el vínculo entre el crecimiento y la distribución de la renta en varios países desarrollados, para ver cómo se comportó esta última con respecto al primero. El análisis de esta experiencia nos permitirá igualmente analizar ese vínculo en el caso de la República Dominicana. En efecto, aduce Kuznets, en el año 1954, que “(...) la distribución relativa de la renta, medida anualmente por lo que respecta a grupos bastante amplios, ha ido evolucionando hacia la igualdad, principalmente desde los años veinte, aunque ese movimiento habíase iniciado ya probablemente antes de la Primera Guerra Mundial”.<sup>50</sup> Esta aseveración, Kuznets, la documenta con evidencias empíricas. Para estos años, en contraste, la República Dominicana, se correspondía con una sociedad rural, sumamente atrasada, y ocupada militarmente por los Estados Unidos (1916-1924); ni pensar en los procesos transformativos que se operaban en los países analizados por Kuznets.

---

<sup>48</sup> Maddison, A. (1966): *Crecimiento económico de occidente*. FCE. México, pp. 64-65.

<sup>49</sup> Véase, Kuznets, S. (1954): “Crecimiento económico y desigualdad de la renta”. En *Crecimiento económico y estructura económica*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, pp. 299-351.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pp. 302-303.



*“Cabe, -dice Kuznets- por tanto, suponer que se produjo una larga oscilación en la desigualdad que caracteriza a la estructura secular de la renta. Dicha desigualdad incrementóse en los comienzos del crecimiento económico cuando el paso de la etapa pre-industrial a la industrial era más rápido; se estabilizó durante cierto tiempo; y comenzó luego a disminuir (...)”<sup>51</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). Esta hipótesis de Kuznets, que no hace sino reflejar una realidad pretérita de los países estudiados por él, ha sido víctima de tendenciosas interpretaciones, particularmente en la República Dominicana, queriendo indicar que Kuznets receta, dicha hipótesis, para ser aplicadas en los países subdesarrollados. Pero es el mismo Kuznets que refuta estas malas interpretaciones: “(...) Una de las posiciones extremistas es la que consiste en propugnar la repetición de los tipos de crecimiento que, dadas las condiciones marcadamente diferentes que presentan los países hoy subdesarrollados, vendrían a crear tensiones en las instituciones sociales y económicas existentes susceptibles de acabar en explosiones revolucionarias y en la implantación de regímenes autoritarios. Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigual distribución de la renta condujo en el pasado en Europa occidental a la acumulación de los ahorros necesarios para formar los primeros capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso, por tanto, mantener, e incluso acentuar, la desigualdad en la distribución de la renta (...)”<sup>52</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). Huelga cualquier comentario.*

La estructura secular de la renta en la República Dominicana, durante el período que hago esta investigación, conjeturo que ha experimentado muchos cambios, que difieren de modo sustantivo con los ocurridos en los países del capitalismo central estudiados por Kuznets. La dialéctica crecimiento económico-desigual distribución de la renta, en el capitalismo central, vino alimentada por grandes acontecimientos que tuvieron su génesis en dichos países, especialmente la revolución industrial del siglo XVIII, el proceso de industrialización, la

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 320.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 329.

urbanización, la penetración de relaciones capitalistas de producción en la agricultura, y la consecuente liberación de mano de obra por ésta, que va directa a la conformación de mercados de trabajos propiamente capitalistas, y que finalmente impactaron la estructura secular de la renta, precipitándola hacia una aminoración de la desigualdad. Esta historia en la República Dominicana fue diferente. En el decenio de los cincuenta se inicia un vigoroso crecimiento económico, que trae consigo una gran concentración de la renta, se inicia la industrialización sustitutiva y el país conoce el proceso de urbanización, pero a diferencia de los países desarrollados donde la clase burguesa industrial comanda el proceso, bajo el auspicio legal-jurídico del Estado nacional, articulando una sistemática acumulación de capitales que conducían a la emergencia de grandes fábricas industriales con gran concentración de obreros, en la República Dominicana, no existe clase alguna que comande el proceso, es entonces Trujillo que asume el liderazgo, mutilando las posibilidades de la emergencia de dicha clase, y por tanto, el desarrollo y consolidación del régimen de producción capitalista al estilo del capitalismo central; por razones similares no pudo constituirse una poderosa clase obrera que fuera contestaria para empujar, tal como ocurrió en los países desarrollados, las mutaciones necesarias en la estructura secular de la renta dominicana.

Con todo, al calor del desarrollo democrático experimentado por la sociedad dominicana postrujillista, la apertura de la educación y el consiguiente acceso de sujetos en los estratos de ingresos bajos, y la combatividad obrero-estudiantil, en el decenio de los sesenta y setenta, la emergencia de nuevas capas industriales de sustitución de importaciones, y el surgimiento de una extensa clase media, agrietan la estructura secular de la renta dominicana. Este proceso de mutación, sufre un revés en el decenio de los ochenta, cuando la economía dominicana, víctima de contundentes choques internos y externos es compelida a someterse a fuertes políticas de ajuste económico que tendió a depauperar los perceptores de rentas fijas y casi aniquila a la pujante clase media. Estos sectores vapuleados por la crisis, no pudieron resituarse durante el decenio de los noventa, por eso las encuestas de ingresos y gastos de los hogares dominicanos, que realiza el Banco Central, vienen arrojando

evidencias empíricas de la inmovilidad de la estructura de distribución desigual de la renta, muy a pesar de haber ya transcurrido cincuenta años de aquel crecimiento económico 1950-1958.

A lo largo de esta discusión hemos sustentado que el modelo de crecimiento implantado en la República Dominicana no ha sido exitoso. Vamos ahora a remachar nuestras apreciaciones, viendo elementos cuantitativos y cualitativos del modelo asiático de crecimiento, exitoso sin duda alguna, pero comparándolos con los que hemos tenido en nuestro país.

*“El éxito sin precedentes del modelo asiático de desarrollo sorprendió y sigue sorprendiendo a todos aquellos que han conocido o estudiado la prosperidad de las naciones de Asia oriental... Si se toma como punto de referencia la situación existente en Asia oriental al final de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de estos países es todavía más espectacular. A principios de los años sesenta, Corea o Taiwán apenas tenían una renta per cápita similar a la de países como Mozambique o Senegal. Medio siglo después, Corea del Sur ha pasado a ser líder mundial en acero y semiconductores, mientras que los ciudadanos de Taiwán disfrutaban de un poder adquisitivo mayor que los europeos del sur. Singapur ha ido todavía más allá y ha superado en renta per cápita a Francia, Alemania o el Reino Unido”.*<sup>53</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

En el 1960 tanto Corea del Sur como la República Dominicana, tenían un PIB per cápita inferior a los 300 dólares, al cerrar el siglo XX (año 2000), el PIB per cápita dominicano fue de 2,389.7 dólares, mientras que el de Corea del Sur llega a los 13,300 dólares; en consecuencia, el coreano es 5.56 veces mayor que el dominicano. Muchos países asiáticos consiguieron fomentar el crecimiento de las exportaciones al mantener tipos de cambio especialmente favorables a los exportadores. Estas medidas se complementaban al mismo tiempo con la existencia de

---

<sup>53</sup> García Blanch, F. (2002): *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000)*. Editorial Síntesis. Madrid, p. 9.

barreras arancelarias y no arancelarias que dificultaban la importación de productos extranjeros, nos dice Francisco García Blanch. La República Dominicana asumió la segunda parte, pero con respecto a la primera, más bien lo que hizo fue todo lo contrario, montó un sesgo anti-exportador (el sector exportador estaba obligado a canjear sus divisas en el Banco Central, a una tasa inferior a la prevaleciente en el mercado, en primer lugar; y los altos aranceles cargados a los productos importados, finalmente repercutían en una asignación de los recursos productivos en perjuicio del sector exportador, en segundo lugar) por muchos años.

El modelo de desarrollo asiático le prestó una importancia sin igual a la cualificación educativa y a la formación profesional. En la República Dominicana, esta es una tarea muy descuidada en el ámbito oficial; incluso para lograr la reparación de escuelas, verbigracia, en los decenios de los sesenta y setenta, el estudiantado tenía que librar grandes batallas que llegaban hasta el derramamiento de sangre; y hoy día la tasa de analfabetismo es de dos dígitos. Por otra parte, el modelo de desarrollo asiático es el resultado de la creación de poderosos sistemas nacionales de innovación. En la República Dominicana, no existieron nunca tales centros, es a finales del decenio de los noventa que se crea el primero, apenas nace. El modelo de desarrollo asiático combina el crecimiento económico con el combate a la pobreza<sup>54</sup>; en el período 1970-1990 en China, 175 millones de personas superaron el nivel de pobreza, mientras que 40 millones lo hicieron en Indonesia. En este renglón la República Dominicana exhibe pocos éxitos. En la lucha contra la pobreza, el modelo de desarrollo asiático, ha estado democratizando la distribución de la renta, así por cada dólar generado por el crecimiento económico, el 10% más pobre en Indonesia capta casi cuatro centavos. En la República Dominicana, en contraste, la desigualdad distributiva es fuerte, el coeficiente de Gini se remonta a 0.47.

Lo penoso de la realidad que estamos analizando es que el modelo de desarrollo seguido por la República Dominicana, excluyó los atributos

---

<sup>54</sup> Véase a Watkins, K. (1999): *Crecimiento económico con equidad*. Edición INTERMON. Impreso en España, pp. 49-89.

positivos del modelo de desarrollo asiático, en cambio asumió las características menos deseables. Veamos: la política industrial asiática generó industrias con exceso de capacidad productiva. En la República Dominicana, la industria de sustitución de importaciones quedó impregnada del mismo pecado, al operar con apenas un 20 ó 30% de la capacidad que ostentaba, derivando hacia una situación de cierta ineficiencia productiva y obligaba al Estado dominicano a transferirle recursos, a través de múltiples canales (tasa de cambio preferenciales, dinero barato, etc.), el costo en que incurrió la sociedad dominicana para mantener las industrias ineficientes fue muy elevado durante todo el período 1950-1990. La segunda debilidad estructural, del modelo asiático, radicó en el sistema financiero, la crisis financiera asiática de 1997, así la confirma. Curiosamente la República Dominicana edificó también un sistema financiero muy débil, dando como resultado crisis financieras de consideración en los decenios de los ochenta y noventa y en el primer decenio del siglo XXI; el costo de esta última crisis fue sumamente elevado: 20% del PIB. La tercera debilidad del modelo asiático se expresó en la edificación de una estructura de comercio exterior poca diversificada, lo que expuso a la región a los vaivenes de los precios de sus productos de exportación, en los mercados mundiales. La situación del comercio exterior de la República Dominicana fue peor, pues la exportación no descansaba en tres o cuatro productos industrializados, sino en cuatro productos (en forma de materias primas) agrícolas (café, cacao, tabaco y azúcar), asimismo el peso de la exportación de productos provenientes de la industria nacional son manufacturas de la caña de azúcar, café, cacao y tabaco.<sup>55</sup>

Asimismo, el crecimiento económico dominicano, en su vínculo con la manufactura (leyes kaldorianas), podría ser objeto de evaluación. Las leyes del crecimiento de Kaldor<sup>56</sup> constituyen un conjunto de hechos

---

<sup>55</sup> Las características e informaciones del modelo asiático de desarrollo fueron tomadas del libro *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000)*, de la autoría de Francisco García Blanch, pp. 9-16.

<sup>56</sup> Este epígrafe se fundamenta en una aplicación creadora de la investigación “Análisis kaldoriano del crecimiento económico de los estados de México, 1980-2000” de la

estilizados, referidas a los efectos positivos que genera la expansión del producto manufacturero en el conjunto de la economía al inducir el crecimiento del resto de los sectores y elevar la productividad en todas las actividades económicas. La primera ley establece que la tasa de crecimiento de una economía se relaciona de manera positiva con la correspondiente a su sector manufacturero, lo cual implica que éste se considera el motor del crecimiento. La segunda, postula que la aceleración del crecimiento de la producción manufacturera conduce a un aumento de la productividad del trabajo dentro del mismo sector, debido al proceso de aprendizaje que se deriva de una división del trabajo y una especialización mayores, asociadas a la ampliación del mercado, así como a las economías de escala de carácter dinámico provenientes de la incorporación del progreso técnico y de la mecanización de las actividades productivas. La tercera se refiere a la observación de que la productividad, en los sectores no manufactureros, aumenta cuando la tasa de crecimiento del producto manufacturero se incrementa.<sup>57</sup>

Estas leyes que también nos las ilustra A. Thirlwall, en su ensayo *Kaldorian economics*,<sup>58</sup> las contrastaremos, al menos, la primera, con la realidad objetiva económica de la República Dominicana, aplicando un modelo de regresión lineal, donde el crecimiento del PIB real será la variable dependiente y el crecimiento manufacturero la variable independiente, para la serie histórica 1971-2000.

Resumen de los resultados arrojados por el modelo utilizado:

Ecuación lineal estimada	Y= 1.821 + 0.695X		
Error estándar estimado	ee= (0.519)	(0.076)	r <sup>2</sup> = 0.747
Valores t estimados	t= (3.512)	(9.103)	g de l= 28

autoría de Juan Ocegueda, y que apareció en la revista Comercio Exterior, Vol. 53, No. 11, noviembre de 2003, pp. 1024-1034.

<sup>57</sup> *Ibíd.* pp. 1026-1028.

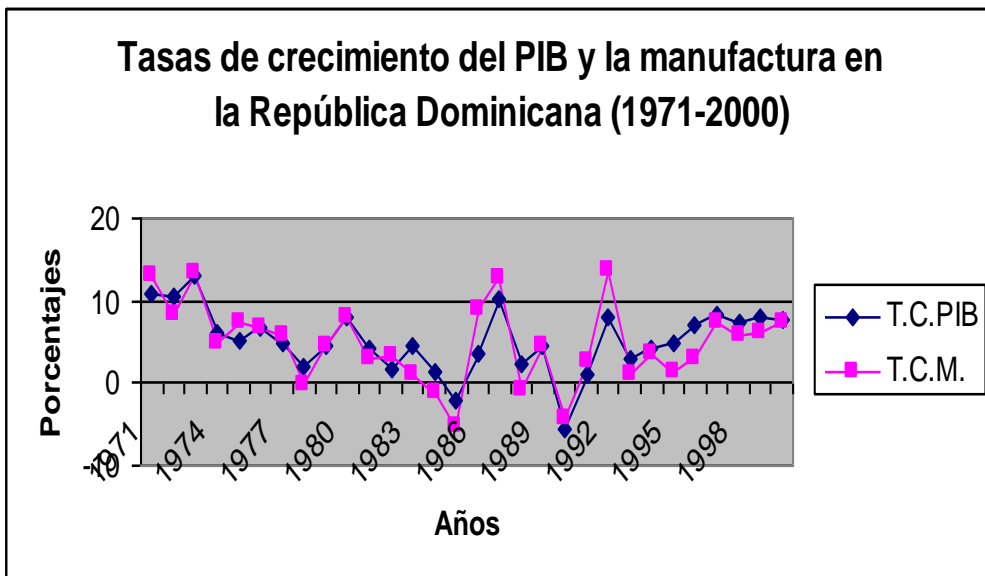
<sup>58</sup> Véase a Thirlwall, A. (2003): "Kaldorian economics". *Postkeynesian economics*. Printed in Great Britain, pp. 221-225.

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Valores p estimados	(0.002)	(0.000)	$F_{1, 28} = 82.867$
Coefficiente correlación de Pearson	CCP= 0.865		

Los coeficientes (1.821 y 0.695) obtenidos de la ecuación de regresión, fueron sometidos a prueba de hipótesis nula, de dos colas, con un nivel de confianza de 95% y 28 grados de libertad, equivalente en consecuencia a  $t = \pm 2.048$ , que es inferior al valor de  $t$  calculado para los coeficientes estimados. En consecuencia ambos son estadísticamente significativos. El  $r^2$  indica que el 74.7% de las variaciones de la variable dependiente viene explicado por la variable independiente; es un valor bastante representativo. La razón de varianzas,  $F$ , para los grados de libertad especificados (1 en el numerador y 28 en el denominador) para 95% de nivel de confianza, arrojó un valor de  $F_{1, 28} = 4.20$ , obviamente inferior a la  $F$  calculada, por lo que queda rechazada la hipótesis de ausencia de influencia de la variable independiente sobre la dependiente. Finalmente existe una alta correlación positiva entre las variables involucradas en el modelo. Por tanto, tiene sentido, en la economía dominicana, la primera ley kaldoriana.

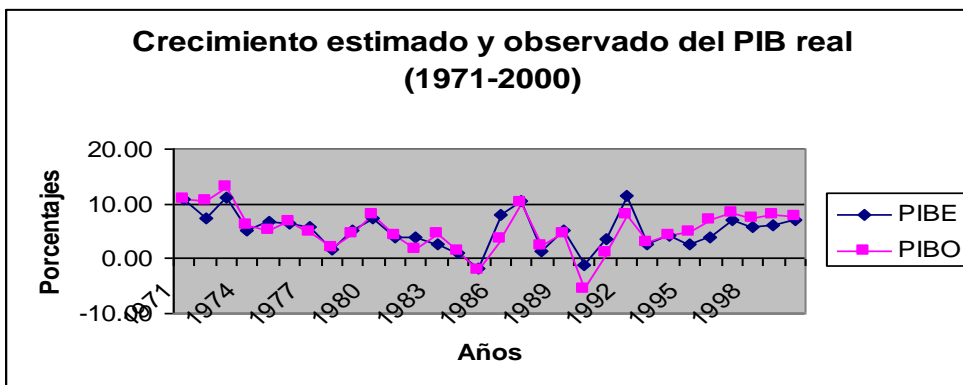
**Gráfico 40**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: T.C. PIB, tasa de crecimiento del PIB; T.C.M., tasa de crecimiento de la manufactura.

Gráfico 41



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: PIBE, PIB estimado; PIBO, PIB observado.

Como se pudo ver el postulado kaldoriano de la íntima asociación entre el crecimiento del producto agregado y el crecimiento de la industria



manufacturera, quedó contrastado con la realidad empírica dominicana, sin embargo, el problema radica en que a diferencia de la industria manufacturera de los países desarrollados, la nuestra es muy defectuosa, su desarrollo se atrofió, no pudo dar saltos en cantidad y calidad apreciables, por tanto, su función locomotora del crecimiento no trajo consigo los frutos esperados. Y es que no supimos responder adecuadamente esta pregunta: ¿Cuál es el determinante principal del crecimiento de la industria? Kaldor, responde: un proceso acumulativo de exportación.<sup>59</sup> Empero, en nuestro caso, las exportaciones industriales generan penas, más que divisas. La oferta de bienes industriales dominicanos quedó enclaustrada en el ámbito doméstico, obviando el extenso mercado internacional.

Por otra parte, al analizar el crecimiento económico dominicano, marcado por períodos históricos, nos hemos dado cuenta que la sociedad dominicana postrujillista, quedó insertada en un proceso que no difiere de manera sustantiva del derrotero del período 1950-1961. Difieren en la forma (en el período ya analizado predominó un contexto de ausencia de libertades, ahora va prevalecer un estado libertario), mas coinciden en la esencia: son al estilo de crecimiento concentrado. El primero a favor de Trujillo y su familia, el segundo a favor de grupos oligárquicos que inicialmente se aposentaron en el poder político tras la liquidación de la tiranía (1962-1965) y posteriormente en provecho de nuevas capas sociales emergidas al socaire del nuevo proceso sustitutivo de industrialización y el aliento de nuevos sectores punta de la economía (turismo, zonas francas, etc.).

---

<sup>59</sup> Véase a Thirlwall, A. (2003): op. cit., p. 225.

**Cuadro 68**  
**Variación porcentual de las principales variables macroeconómicas de la**  
**República Dominicana (1962-1964)**  
**(A precios constantes de 1970)**

Variable	(%)
PIB	12.2
PNB	7.5
Inversión bruta interna	76.4
Consumo público	18.3
Importaciones	37.2

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

En medio de la crisis de hegemonía (después de la liquidación del tirano), la economía dominicana entra en un proceso expansivo (período 1962-1964 ó período de convulsión política). Así, el PIB crece vigorosamente, e igualmente el resto de las variables macroeconómicas, dejando atrás la recesión que caracterizó al período 1959-1961 (cuadro 68).

Dicho empuje debióse, principalmente a que los agentes económicos disfrutaban de cierta libertad económica para incursionar en los renglones productivos o áreas del comercio que consideraran más rentables; los factores productivos, entonces, encontraron un mejor contexto para desarrollar sus propias iniciativas y producir bienes y servicios para la sociedad. Particularmente el factor trabajo conoció un mejoramiento en sus condiciones de vida, pues los sueldos y salarios, tanto en el sector público, como en el privado experimentaron notables aumentos, creciendo a una sorprendente tasa acumulativa anual de 13.44%; igualmente la remuneración per cápita creció acumulativamente en 8.6% cuando el costo de la vida lo hacía apenas en 3.5%.

Las importaciones que fueron extremadamente restringidas en la economía trujillista, ahora entrarán en auge. “(...) *En términos reales las importaciones de bienes de capital casi se duplican en 1964, con relación a 1962 (...)*”<sup>60</sup>, (comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros), por lo que la población pudo disfrutar de un abanico mucho más amplio de

---

<sup>60</sup> ONAPLAN (1972): “Evolución de la economía dominicana en el período 1950-1970”. PLANDES 9, Santo Domingo, R.D., p. 28.

bienes y servicios, elevando su bienestar. Sectores de menos ingresos tuvieron acceso a bienes electrodomésticos, que en la época trujillista eran prohibitivos e igualmente pudieron viajar a otros países, lo que permitió el contacto con otras culturas.

Sin embargo, la eficiencia recaudativa del Estado se relajó, los ingresos públicos menguaron, de modo que ante el aumento del gasto público, como resultado de la satisfacción de múltiples requerimientos de la población, abrieron un amplio canal para la emergencia de un déficit fiscal en el 1964 de -1.54% respecto al PIB, que presionó los problemas de balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación.

**Cuadro 69**  
**Tasas de crecimiento de las principales variables macroeconómicas de la República Dominicana (1965)**  
**(A precios constantes de 1970)**

Variable	(%)
PIB	-11.69
Inversión bruta interna	-55.94
Inversión pública	-6.18
Ingresos reales	-28.84
Ahorro interno bruto	-25.55
Exportaciones	-18.00
Importaciones	-38.47

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Esta situación se vio agravada con el estallido de la guerra de abril de 1965, por lo que en este año las principales variables económicas experimentaron un retroceso de gran proporción, en términos del crecimiento del PIB, del consumo, las importaciones, las exportaciones, la inversión y el ahorro (cuadro 69). En el período 1966-1978 (período del despotismo ilustrado) la economía se puede dividir en las siguientes fases: reorganización (1966-1968), expansión (1969-1973) y desaceleración (1974-1978).

La primera fase reorganizativa se va a caracterizar por la aplicación de una rigurosa política de austeridad que tenía como propósito salvar el déficit de las cuentas del Estado, sobre la base de la contracción del gasto

público real; por consiguiente se produjeron despidos masivos de empleados públicos y reducción de sus sueldos. En la segunda fase, la economía entra a un proceso expansivo que se manifiesta en crecimientos sostenidos del PIB y de otros agregados económicos como la inversión, el ahorro, las exportaciones y el consumo global. Esta expansión tuvo como protagonistas a la economía agroexportadora (café, cacao, tabaco y azúcar) cuyo volumen y precios de exportación aumentaron considerablemente, y la inversión extranjera en los sectores del azúcar (cuadro 70), la minería y la industria manufacturera. El precio del café en grano, aumentó en 329%, el del cacao en grano en 643%, el del tabaco en rama en 133%, y del azúcar crudo en 145%. *“Este auge fue favorecido no sólo por las políticas económicas que se aplicaron internamente, si no también, por un largo período de prosperidad de la economía mundial, que sólo se vio interrumpido por el alza de los precios internacionales del petróleo”*.<sup>61</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

En la tercera fase, la economía agroexportadora pierde dinamismo, debido a la caída del azúcar, no tanto en el volumen de exportación, sino en el precio de exportación, que declina en un 842% del año 1973 al 1978.

**Cuadro 70**  
**Exportación de azúcar dominicana (1966-1978)**

<b>Año</b>	<b>Volumen físico (T.M.)</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Precio por libra (RD\$)</b>
1966	548.0	70.3	58.0
1967	646.5	81.8	57.0
1968	609.9	82.9	62.0
1969	617.7	88.1	65.0
1970	769.4	103.4	61.0
1971	994.2	132.0	60.0
1972	1,098.7	159.0	66.0
1973	1,037.3	186.6	81.0
1974	1,016.8	323.3	14.4
1975	949.7	560.6	26.8

<sup>61</sup> Despradel, Carlos ((2005): *40 años de economía dominicana*. Impresión Editora Búho, Santo Domingo, R.D., p. 22.

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Año	Volumen físico (T.M.)	Valor (US\$)	Precio por libra (RD\$)
1976	976.9	255.4	11.8
1977	1,102.8	218.3	9.0
1978	907.9	172.4	8.6

**Fuente: Lozano, Wilfredo (1984): Reformismo dependiente.**

Era comprensible que el ritmo de crecimiento de la economía experimentara cierta atonía (de 12.4% en el año 1973, se desploma a 2.2% en el 1978), que la inversión bruta interna (que había crecido en 26.2% en el año 1972), declinara a 2.7% en el 1978; que la inflación se acelerara y que los ingresos reales de la población se cayeran (el salario mínimo urbano, a precios de 1970, en el período 1966-1978, se redujo en 15.5%) y que como colofón tuviera un impacto directo sobre la economía dominicana, el shock de precios del petróleo en el 1973, que mantuvo su influjo en el segundo lustro del decenio.<sup>62</sup> El modelo ya se había agotado.

Uno de los puntos débiles, en dicho período, fue sin lugar a dudas el sector externo de la economía; particularmente los saldos de la balanza de bienes y la balanza de servicios, arrojaron sistemáticamente valores negativos como resultado del descuido oficial en la promoción y fomento de las exportaciones y la irresolución de problemas estructurales que aquejan a esas balanzas (cuadro 71).

**Cuadro 71**  
**Balanza de bienes y balanza de servicios de la República Dominicana (1968-1978)**  
**(En millones de US\$)**

Año	Saldo de la balanza de bienes	Saldo de la balanza de servicios
1966	-28.9	-61.2
1967	-18.5	-54.7
1968	-33.3	-61.9
1969	-33.1	-59.9

<sup>62</sup> El primer shock de los precios del petróleo, que no fue sino el reflejo de la pugna por cambiar la distribución del ingreso mundial a través del comercio internacional, añadió "(...) 10,000 millones de dólares al valor de las importaciones de los países menos desarrollados (...)" (Chenery, H. -1975-: "Reestructuración de la economía mundial". Revista Trimestre Económico. México, julio-septiembre de 1975, p. 545).

Año	Saldo de la balanza de bienes	Saldo de la balanza de servicios
1970	-64.8	-69.7
1971	-68.1	-78.4
1972	9.9	-88.1
1973	20.2	-148.6
1974	-36.2	-241.1
1975	121.1	-234.6
1976	-47.2	-241.2
1977	-67.3	-247.3
1978	-186.9	-276.8

Fuente: Lozano, Wilfredo (1984) y Martí (1997).

Por otra parte, este período fue testigo del impulso de la industrialización sustitutiva, en el marco de la ley No. 299 de fomento a la industria (cuadro 72).

*“La sustitución de importaciones, tal como se desarrolló en América Latina, constituyó una respuesta a un problema de escasez de divisas y generó una expansión industrial constreñida al ámbito limitado de cada mercado nacional. Se esperaba que el proceso sustitutivo confiriera a la economía el dinamismo que antes recibía ésta de una situación favorable de exportaciones tradicionales (...)”*<sup>63</sup> (comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Lamentablemente en el caso dominicano, el mencionado esfuerzo industrial se quedó colgado en la “etapa de sustitución fácil”.<sup>64</sup> No obstante, la economía industrial dominicana, en el período bajo estudio, continuó experimentando un intenso proceso de acumulación de capitales.

*“Desde 1966 a 1971, para un número menor de industrias 1,225 a 1,114 (104 menos, 9 por ciento menos), las inversiones de capital aumentan en 93 millones, 197 mil 329 pesos, lo que equivale a más de un 25 por*

<sup>63</sup> Ayza, J. (1975): “América Latina: integración económica y sustitución de importaciones”. México, p. 28.

<sup>64</sup> Véase a Zavala, M. (1984): *La economía internacional y los problemas del desarrollo*, pp. 115-134, obra en la que se profundiza la caracterización de dicha industrialización.

*ciento. El valor de la materia prima nativa utilizada aumenta en un 50 por ciento. El valor de la materia prima importada utilizada aumenta en más de un 100 por ciento. El volumen general de sueldos y jornales crece en algo más de un 25 por ciento. El número de obreros y aprendices empleados en esas industrias crece en cerca de un 25 por ciento. El salario real baja de 922 a 870 pesos per cápita anual. Las ventas totales crecen casi en un 70 por ciento. Ello significa que se ha concentrado el capital, porque para menos industrias aparece más capital. Que hay una creciente dependencia de materia prima importada. Que se ha estancado el crecimiento del salario per cápita, porque a un aumento del volumen general de salarios ha seguido un aumento casi igual del número de obreros empleados en las industrias estudiadas. Que la ganancia bruta del capital ha crecido en un 100%”.*<sup>65</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

**Cuadro 72**  
**Movimiento industrial dominicano (1966-1971)**

<b>Año</b>	<b>Número de Industrias</b>	<b>Inversión</b>	<b>Materia prima Nacional</b>	<b>Materia prima Extranjera</b>	<b>Sueldos y jornales, por mes</b>	<b>Personal de trabajo</b>	<b>Ventas</b>
1966	1,225	374.3	139.0	37.9	87.7	96.7	403.8
1967	1,260	394.4	132.4	45.2	80.3	107.5	423.5
1968	1,191	415.8	136.5	57.3	82.6	99.5	449.8
1969	1,205	458.6	158.7	55.9	94.3	98.9	502.3
1970	1,114	451.7	181.4	64.8	106.3	114.8	583.2
1971	1,114	467.5	204.3	76.7	111.4	118.2	677.2

**Fuente: Estadística Industrial de la República Dominicana (1970-1971). José Israel Cuello: *Siete años de reformismo*, 1984.**

En el período 1966-1978, nueva vez se manifestó la discrepancia entre la producción efectiva de bienes y servicios y la producción estimada (cuadro 73). En varios años el país pudo haber producido más que lo que finalmente generó, pero las fluctuaciones cíclicas estorbaron esa

<sup>65</sup> Cuello, J. I. (1984): *Siete años de reformismo*. Ediciones Taller, Santo domingo, R.D., 1984, p. 31.

posibilidad, unidas a las causas estructurales que llevaron al paro involuntario a miles de hombres y de mujeres aptos para el trabajo y deseosos de trabajar. El déficit de producción se manifestó en el 1968, 1969, 1970, 1971 y 1972.

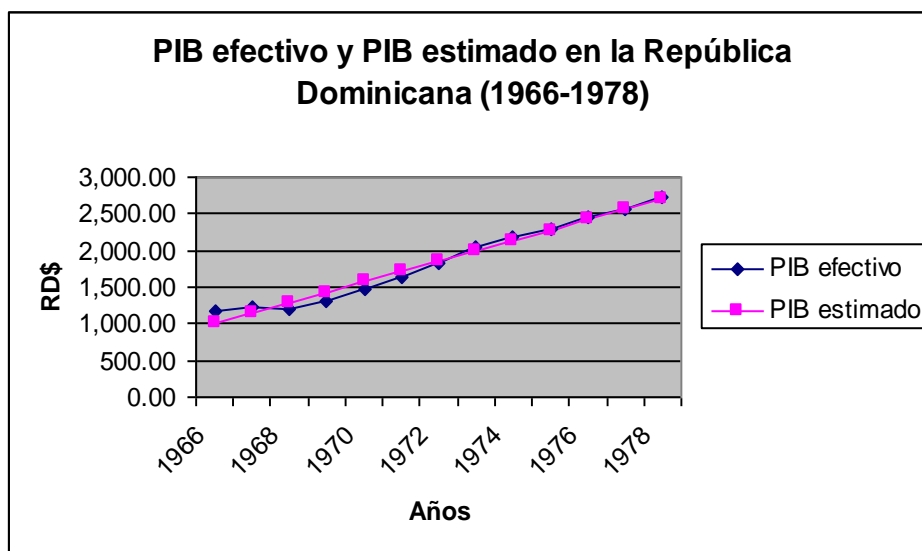
**Cuadro 73**  
**PIB efectivo y PIB estimado en la República Dominicana (1966-1978)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>PIB efectivo</b>	<b>PIB estimado</b>	<b>Relación PIB efectivo/ PIB estimado</b>	<b>Crecimiento anual PIB efectivo (%)</b>	<b>Crecimiento anual PIB estimado (%)</b>
1966	1,177.9	1,007.6	1.17	12.25	-
1967	1,216.0	1,148.7	1.06	3.24	14.00
1968	1,203.2	1,289.8	0.93	-1.05	12.28
1969	1,310.2	1,430.8	0.92	8.89	10.93
1970	1,485.5	1,571.9	0.95	13.38	9.86
1971	1,647.0	1,713.0	0.96	10.87	8.98
1972	1,818.2	1,854.0	0.98	10.39	8.23
1973	2,052.8	1,995.1	1.03	12.90	7.61
1974	2,176.0	2,136.2	1.02	6.00	7.07
1975	2,288.9	2,277.2	1.01	5.19	6.60
1976	2,442.9	2,418.3	1.01	6.73	6.20
1977	2,564.5	2,559.4	1.00	4.98	5.83
1978	2,719.5	2,700.4	1.01	6.04	5.51

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**



Gráfico 42



**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

A finales de la década de los años 70 y principios del decenio de los ochenta, la economía dominicana, si bien no decreció, no alcanzó los niveles esperados, a partir de la aplicación del modelo de la demanda inducida que tantas expectativas generó. En virtud de la desaceleración económica 1974-1978, el modelo de la demanda inducida suponía acabar con ese fenómeno usando preferentemente una política activa de gasto, que calentara la demanda agregada y por tanto estimulara la producción de bienes y servicios.

Desgraciadamente la estrategia citada no logró incorporar a los inversionistas privados, en la magnitud requerida, descansando principalmente en el esfuerzo del Estado; pero éste tenía una limitación muy seria: una baja presión tributaria, la cual en los años 1978-1982, perdió tres (3) puntos porcentuales, por consiguiente los esfuerzos de gastos del Estado muy prontamente se tradujeron en un acrecentamiento del déficit fiscal.

El Presidente de la República, pudo mejorar la situación fiscal si tempranamente hubiese sometido al Congreso Nacional una profunda reforma tributaria; no lo hizo al principio de su mandato y con el paso de los días la luna de miel se extinguió. Sobre este tipo de situación, miren lo que dice Friedman: *“Fue la luna de miel de Reagan. Duró de seis a nueve meses. Luego, la tiranía de statu quo se impuso. Todo interés concreto que se vio amenazado, procedió a montar una campaña para evitar que su sinecura gubernamental concreta fuera eliminada (...) La experiencia del presidente Reagan se amolda a una generalización política cuya validez ha quedado demostrada muchas veces: una nueva administración dispone de un período de seis a nueve meses para llevar a cabo cambios importantes; si no aprovecha la oportunidad de actuar con firmeza durante este período, no tendrá una segunda oportunidad igual. Los cambios ulteriores o llegan lentamente o no llegan y surgen reacciones contra los cambios iniciales. Las fuerzas políticas, desarraigadas temporalmente, se reagrupan y tienden a movilizar a todo aquel que pueda creerse perjudicado por los cambios, mientras que...los defensores de los cambios suelen relajarse”*.<sup>66</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Igualmente el ambiente internacional se fue tornando adverso no solamente para la economía dominicana, sino también para la economía caribeña toda, al declinar el precio de exportación de sus productos básicos. *“El derrumbe –decía Mariñez- de los precios del azúcar en el mercado mundial ha significado un rudo golpe para la economía de los países de la región. De 1980 al 1982 el precio de la libra de azúcar bajó de 40 a 6 centavos. La cuota de exportación de este producto a Estados Unidos, de los siete países centroamericanos, incluido Belice, fue disminuida en 266,354 toneladas (...)”*<sup>67</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

No obstante, el factor trabajo fue librado de la austeridad extrema en el sector público, conociendo aumentos significativos en su salario real. Al

---

<sup>66</sup> Friedman, M. (1984): *La tiranía del statu quo*. Editorial Ariel, Barcelona, pp. 10-11.

<sup>67</sup> Mariñez, P. (1987): *El caribe bajo las redes políticas norteamericanas*. Santo Domingo, R.D., p. 73.

concluir el primer lustro de dicha década, la economía había conocido procesos muy duros de ajuste económico, que llevaron a una contracción del PIB y de las condiciones de vida de la población; para arribar en el año 1986 a una situación de relativa estabilidad, pero con fuertes tendencias recesivas.

En la segunda parte de la década, la economía conoce una fuerte reactivación y al mismo tiempo (al final) una caída estrepitosa, debido principalmente a que la política económica aplicada fue muy desorganizada, la cual rompió la débil estabilidad macroeconómica, llevando el país a un proceso de agudización de los problemas de balanza de pagos, de inflación y devaluación de la moneda nacional.<sup>68</sup> A pesar de que el decenio de los ochenta fue adverso para el subcontinente latinoamericano, y para la República Dominicana en particular, resulta que el PIB efectivo nunca estuvo más próximo del PIB estimado (cuadro 74). A todas luces hay una contradicción en tales cifras. ¿Cómo explicar que con alta inflación y estanflación, se produzca una estrecha vecindad entre ambas variables? Podemos conjeturar que la curva de posibilidades de producción, a resultas de destrucción de empleos, fuerte emigración de fuerza de trabajo hacia el exterior, caída de la formación bruta de capital, experimentó un desplazamiento hacia la izquierda. Naturalmente, esto debe ser sometido a una mayor indagación.

**Cuadro 74**  
**PIB efectivo y PIB estimado en la República Dominicana (1979-1990)**

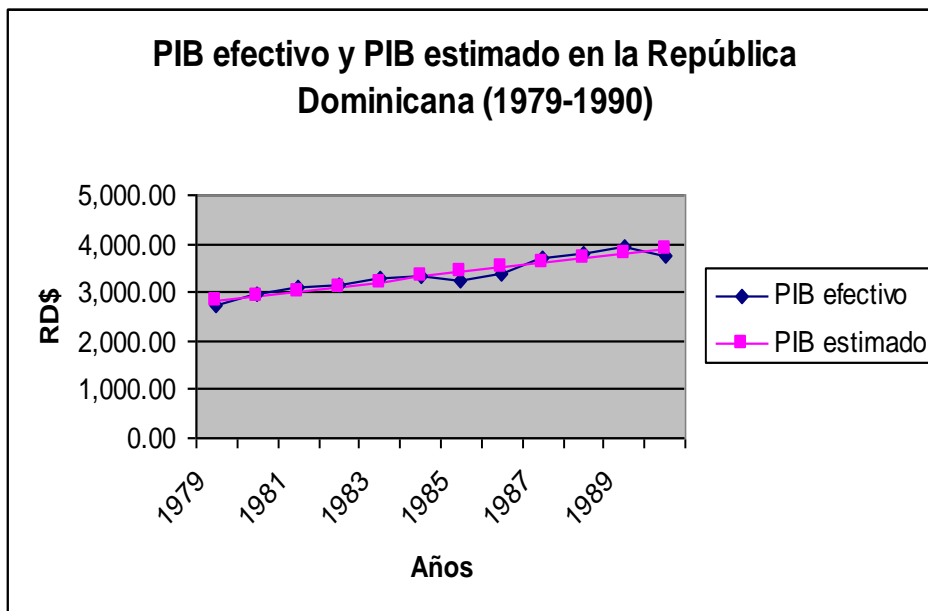
<b>Año</b>	<b>PIB efectivo (En RD\$)</b>	<b>PIB estimado (En RD\$)</b>	<b>Relación PIB efectivo/PIB estimado</b>	<b>Crecimiento PIB efectivo</b>	<b>Crecimiento PIB estimado</b>
1979	2,738.1	2,822.6	0.97	-	-
1980	2,956.4	2,920.2	1.01	0.68	3.46
1981	3,082.9	3,017.8	1.02	7.97	3.34
1982	3,135.3	3,115.4	1.01	4.28	3.23
1983	3,280.5	3,213.0	1.02	1.70	3.13
1984	3,321.5	3,310.6	1.00	4.63	3.03

<sup>68</sup> Consulte la obra de Linares, M. (2000): *Medidas de política económica (1986-1990)*. Santo Domingo, RD.

Año	PIB efectivo (En RD\$)	PIB estimado (En RD\$)	Relación PIB efectivo/PIB estimado	Crecimiento PIB efectivo	Crecimiento PIB estimado
1985	3,251.0	3,408.2	0.95	1.25	2.95
1986	3,365.4	3,505.7	0.96	-2.12	2.86
1987	3,706.0	3,603.3	1.03	3.52	2.78
1988	3,785.9	3,700.9	1.02	10.12	2.71
1989	3,952.5	3,798.5	1.04	2.16	2.64
1990	3,736.9	3,896.1	0.96	4.40	2.57

Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

Gráfico 43



Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

En la década de los noventa, especialmente en la segunda mitad, el crecimiento fue sostenido y superior al experimentado por la mayoría de los países de la región latinoamericana y caribeña. Este vigoroso crecimiento del PIB hay que imputárselo principalmente al discurrir de factores externos favorables a la economía dominicana, como fue el proceso expansivo que vivió la economía norteamericana durante la

Administración Clinton. Desaparecido este factor, el crecimiento del PIB entró en una cierta desaceleración.

Otro elemento a considerar, debe ser el comportamiento del ciclo económico en la década de los noventa. La producción o PIB no crece a su tasa tendencial, sino que fluctúa irregularmente en torno a la tendencia, mostrando los patrones del ciclo económico, que van desde el fondo hasta la cima pasando por una recuperación y desde la cima hasta el fondo pasando por una recesión, las variaciones cíclicas de la producción no son regulares ni por el momento en que se producen ni por su magnitud. Tampoco es constante la tasa tendencial de crecimiento, varía con los cambios de los conocimientos técnicos y con el crecimiento de las ofertas de factores de producción. En efecto, desde el año 1990 hasta el 1994, el PIB efectivo estuvo por debajo del PIB estimado, lo que revela el déficit de producción en la economía (cuadro 75). En el segundo lustro del decenio de los noventa, esta situación cambió radicalmente debido a que el proceso de crecimiento experimentado por la economía cobró consistencia. Visto el fenómeno desde la óptica de la brecha de la producción, la cual mide la diferencia entre la producción efectiva y la producción estimada o lo que podría producir la economía en el nivel de pleno empleo dados los recursos productivos existentes, dicho déficit se observa mucho más claro, en algunos años.<sup>69</sup>

**Cuadro 75**  
**PIB efectivo y PIB estimado en la República Dominicana (1991-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>PIB efectivo</b>	<b>PIB estimado</b>	<b>PIB efectivo/ PIB estimado</b>	<b>Crecimiento PIB efectivo (%)</b>	<b>Crecimiento PIB estimado (%)</b>
1991	3,773.2	3,555.6	1.06	0.97	-
1992	4,075.7	3,873.4	1.05	8.02	8.94
1993	4,197.7	4,191.3	1.00	2.99	8.21
1994	4,380.2	4,509.1	0.97	4.35	7.58

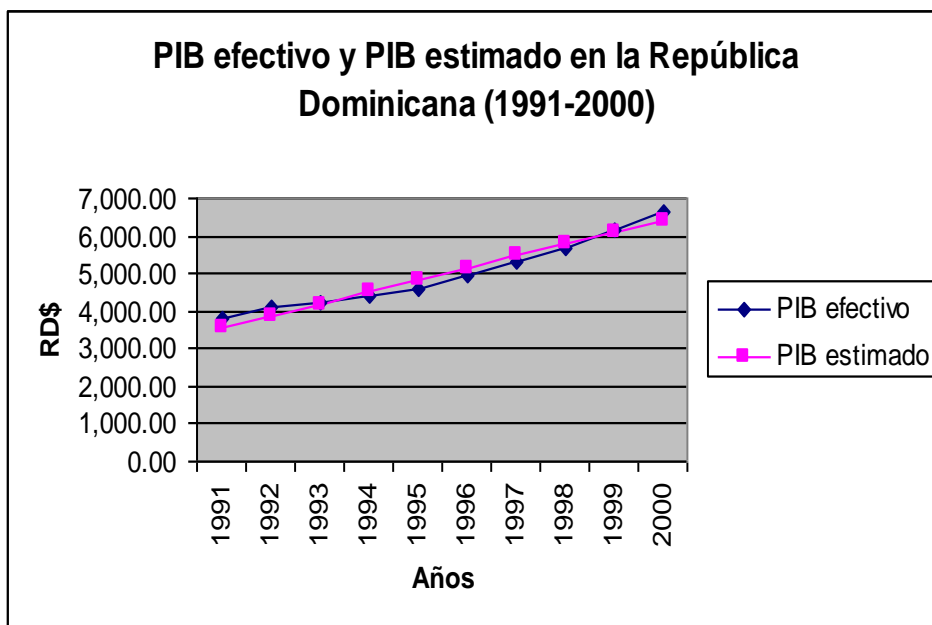
<sup>69</sup> Consulte la obra de Linares, M. (1997): *Economía dominicana, retos presentes y prospectivas*. Editora de la UASD. Santo Domingo, R.D., 1997, pp. 18-20.

## Linares

Año	PIB efectivo	PIB estimado	PIB efectivo/ PIB estimado	Crecimiento PIB efectivo (%)	Crecimiento PIB estimado (%)
1995	4,588.2	4,826.9	0.95	4.75	6.98
1996	4,919.8	5,144.7	0.96	7.30	6.65
1997	5,307.6	5,462.6	0.97	7.88	6.18
1998	5,702.0	5,780.4	0.99	7.43	5.82
1999	6,160.6	6,098.2	1.01	8.00	5.50
2000	6,611.4	6,416.0	1.03	7.30	5.21

Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

Gráfico 44



Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

Al entrar en curso el siglo XXI, primera década, lo que ganó en crecimiento durante el decenio pasado, la economía dominicana, lo perdió a causa de fuertes choques externos (nuevamente aumentos significativos del precio del petróleo en el mercado internacional) y choques internos (quiebra fraudulenta de varios bancos comerciales de propiedad

nacional), profundizando el cuadro de iniquidad en que se desenvuelve el dominicano promedio. Así debido “(...) a la profunda crisis económica y financiera del período 2003-2004, la proporción de dominicanos con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas aumentó en un 50 por ciento y el número de pobres extremos se duplicó (...)”<sup>70</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

**Recomendación.** Se recomienda transformar el actual modelo de crecimiento concentrado, en otro que reduzca la desigualdad económica imperante en la República Dominicana. Para esto se necesita, en primer lugar, un estilo de intervención estatal, en la economía, que sea eficiente, es decir, que el gasto público, que contribuye a reducir la desigualdad, se ejecute en base a criterios de planificación, reduciendo a su mínima expresión la improvisación y el clientelismo y el interés corrupto del estado predador (realizador de obras públicas en procura de beneficios particulares ajenos al bien común); y en segundo lugar, emprender la democratización del régimen de propiedad, ya que el actual ocasiona la acumulación de propiedades en pocas manos, lo que a su vez propicia una mayor concentración de las rentas generadas en la economía.

#### **4.6. Política económica postrujillista: reminiscencias autárquico-mercantilistas y liberalización de la economía**

¿Cuál era el contexto internacional prevaleciente en el decenio de los sesenta, que marca el inicio del período postrujillista en la República Dominicana? El mundo presentaba los siguientes rasgos: bloque socialista integrado por los países que informaban la URSS, Cuba en Latinoamérica y Vietnam en Asia; bloque de países capitalistas desarrollados, encabezados por los Estados Unidos de América; bloque de países subdesarrollados, el cual tenía una renta per cápita que no superaba los 250 dólares al año; disolución del sistema colonialista, especialmente en Asia y África; y tendencia hacia la integración, particularmente en Europa con la Comunidad Económica Europea (CEE)

---

<sup>70</sup> Banco Mundial y el BID (2006): *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*. Resumen Ejecutivo. Santo Domingo, R.D., p. 4.

y en América Latina; y finalmente el abismo creciente que separa al mundo desarrollado del subdesarrollado (cuadro 76).

**Cuadro 76**  
**Evolución de la renta nacional por habitante en grandes regiones del mundo (1913-1957) (En US\$)**

<b>Región</b>	<b>1913</b>	<b>1929</b>	<b>1952-54</b>	<b>1957</b>
América del Norte*	917	1,243	1,810	1,868
Oceanía	572	680	964	1,110
Europa del Noroeste	454	528	681	790
URSS	162	178	535	750
Unión Sudafricana	177	221	300	318
Europa del Sudeste	200	181	285	360
América Latina	170	196	260	300
Japón	85	152	184	240
Extremo Oriente**	93	106	109	115
Asia del Sudeste	65	68	64	67
China	50	50	50	61

**Fuente: Tinbergen (1965:24).**

**\*Salvo Méjico.**

**\*\*Salvo China y Japón.**

En efecto, para el año 1957, la renta per cápita de América del Norte, era 6.22 veces más elevada que la de América Latina. Dicha renta en América del Norte se duplicó en el período 1913-1957, en contraste con China y Asia Sudeste, donde la citada renta permaneció prácticamente estancada. Una buena parte de los habitantes de Asia, África y algunos países de América Latina se hallaban sumidos en la inanición. Su consumo equivalía al 10% respecto al alcanzado por los países desarrollados y vivían en constante lucha en contra del hambre y las enfermedades. La pobreza tenía una extensión asombrosa, merced a la baja renta por habitante, el escaso capital humano de la fuerza laboral y la escasez de medios de producción, como el capital, con el agravante de que se presentaba una especie de círculo vicioso de la pobreza, alimentado por la esencia misma del sistema económico-social que prevalecía. Su comercio exterior se encontraba supeditado a la exportación de unas cuantas materias primas con escaso valor agregado,



hacia mercados de lento crecimiento de la demanda y sujeto a fluctuaciones pronunciadas de los precios.<sup>71</sup>

En medio del contexto mundial descrito, los países subdesarrollados ameritaban de un “big push” (gran impulso), a fin de cerrar la brecha con el mundo desarrollado. Necesitaban aumentar sustancialmente la producción, lo que a su vez exigía aumentar la cantidad y la calidad de los factores de producción. Y en esta dirección, la política económica que asumieran desempeñaría un papel clave. Precisamente en la República Dominicana, durante una parte apreciable del período postrujillista, que va desde el año 1962 al 2000 (en nuestra propuesta investigativa), el esquema autárquico-mercantilista predominante en el período trujillista, se mantiene, pero en continuo retroceso hasta que desaparece casi totalmente, en el decenio de los noventa, mientras que la liberalización de la economía se comienza a sentir en el decenio de los setenta y se impone definitivamente en el decenio de los noventa.

El esquema autárquico-mercantilista, pervive en la definición de la política económica dominicana, todavía en el decenio de los sesenta. El grado de apertura no excede el 50%; sin embargo va perdiendo fuerza. Ya el coeficiente de importación, casi en todos los años del citado decenio, es mayor que el de exportación, pero se mantienen resabios mercantilistas al estilo de altos aranceles, cuotas de exportación, cuotas de importación, monopolios en la importación de algunos productos, etc. En el decenio de los setenta dicho esquema entra en sus “finales” y muere en el decenio de los noventa, cuando el grado de apertura de la economía, llega a un 76.11% (cuadro 77).

**Cuadro 77**  
**Indicadores del comercio exterior dominicano (1962-2000)**  
(%)

Año	Coefficiente de exportación	Coefficiente de importación
1962	21.34	23.17

<sup>71</sup> Véase a Tinbergen, J. (1965): *Hacia una economía mundial*. Ediciones de Occidente. Barcelona, pp. 24-33.

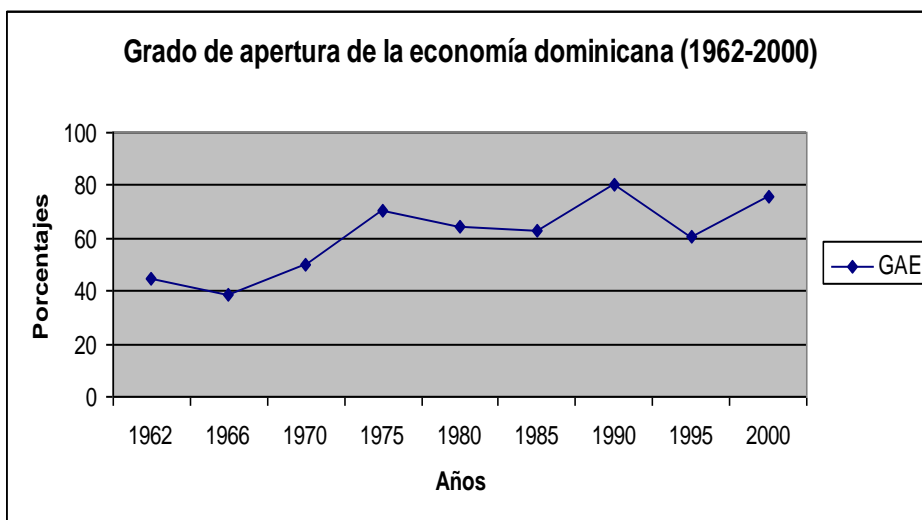
## Linares

1966	15.07	23.58
1970	19.87	30.26
1975	33.25	36.97
1980	24.15	40.51
1985	26.69	35.88
1990	37.07	42.93
1995	28.65	32.07
2000	28.70	47.41

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

¿Cuál fue la sociología y la economía política de estos cambios sustanciales? La salida de Trujillo del poder, representó una válvula de escape, a través de la cual se fueron cuajando importantes cambios en el aparato político dominicano, así como en la estructura económica e institucional. Los derechos humanos ya tenían razón de ser, la libertad de expresión, de asociación y de pensamiento se extienden. Los distintos grupos sociales se incorporan a la vida política en libertad. En el año 1963, el nuevo gobierno constitucional, vota una nueva constitución, una nueva ley sustantiva de la nación, de un carácter sumamente progresista; los sindicatos obreros, los clubes barriales, van surgiendo y extendiéndose como la espuma; pero igualmente la migración interna y hacia el exterior, se intensifica. Se van multiplicando los barrios marginados en las principales ciudades y la necesidad de cubrir los servicios sociales claves (agua potable, vivienda, salud, educación, deportes, etc.), por parte del Estado, se hace más patente. La práctica trujillista de mantener salarios de subsistencia cae en desuso, por lo que éstos tienden a aumentar tanto en el sector público como en el privado y emerge un poderoso subsector industrial estatal (las industrias de Trujillo fueron estatizadas), que va a marcar el rumbo del sector industrial dominicano. El contacto con otras culturas, acrecienta el efecto demostración en los miembros de la economía doméstica, y las importaciones comienzan a romper el corsé autárquico-mercantilista, el mercado interno se repleta de ropa extranjera, así como de utensilios electrodomésticos, motocicletas japonesas y coches norteamericanos; todo lo antes dicho se vio grandemente influido por el hecho de que en el subperíodo 1962-1965, el grupo social que comenzaba a hegemonizar el poder político procedía de la burguesía importadora dominicana.

Gráfico 45



**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Nota:** GAE, grado de apertura de la economía.

El aguijón externo también se clava en el cuerpo del esquema autárquico-mercantilista de la política económica dominicana. El decenio de los cincuenta, en el cual la economía norteamericana se ve limitada por procesos recesivos, queda atrás.

Cuadro 78

**República Dominicana y otros países de América Latina: crecimiento del PIB y de las exportaciones (1950-1980) (%)**

Región y país	PIB			Exportaciones		
	1950-65	1965-74	1974-80	1950-65	1965-74	1974-80
América Latina	5.2	6.7	5.1	4.7	3.6	6.4
Argentina	3.1	4.4	1.8	2.9	1.3	11.8
Bolivia	1.5	5.6	4.2	-1.7	7.0	-1.1
Brasil	6.4	10.0	6.1	2.8	10.6	9.5
Colombia	4.7	6.4	4.5	3.6	5.8	3.9
Costa Rica	5.8	6.9	5.4	4.9	11.9	1.9
El Salvador	5.4	4.5	2.4	8.0	4.2	2.7
Nicaragua	6.0	4.2	-3.1	8.7	4.6	-4.8

Región y país	PIB			Exportaciones		
	1950-65	1965-74	1974-80	1950-65	1965-74	1974-80
Panamá	6.6	7.4	5.0	6.5	6.9	6.7
Perú	5.4	3.9	1.9	8.7	-0.4	9.4
Rep. Dom.	5.0	8.3	4.6	3.4	11.5	1.3
Venezuela	5.9	3.2	2.9	6.0	-0.1	-4.0

Fuente: CEPAL.

Ahora, en el decenio de los sesenta, la síntesis neoclásica define y aplica el programa de reactivación denominado la Nueva Economía, mediante la cual la economía se reactiva, y con ella, la economía mundial. Fluye el capital norteamericano y de otros países desarrollados, en forma de inversión extranjera directa<sup>72</sup>, hacia la economía dominicana, desbordando la frontera que le había establecido Trujillo (apenas la industria azucarera), y se interna en la manufactura, la minería, el turismo y se consolida en el espacio de las telecomunicaciones. El Estado dominicano derriba la mentalidad estrecha de la autarquía trujillista, en lo que concierne al uso del ahorro externo para complementar el ahorro interno y acometer las obras públicas que ampliaran la infraestructura productiva para el parque industrial, exiguo por cierto, existente y su ampliación a partir de la aplicación de la Ley de incentivo industrial No. 299, al entrar el decenio de los setenta. La deuda externa aumenta de manera rauda. En paralelo, el fordismo (fundamentado en el paradigma keynesiano) en el capitalismo avanzado, agujoneado por la estanflación, el aumento de los precios del petróleo, y los cambios que se venían operando en la estructura de la demanda mundial y en los gustos y preferencias de las unidades de gastos, pierde fuerza en el capitalismo altamente desarrollado, dando cuenta de una profunda reestructuración de la economía mundial y la adopción de un nuevo paradigma para la definición de la política económica, el monetarismo.

---

<sup>72</sup> Santos Paulino, A. (1998), en su investigación, de contenido esencialmente econométrico, "Inversión extranjera directa, comercio y crecimiento en la República Dominicana y América Latina", para el período 1970-1995, encontró que "(...) *después del trabajo, la IED es el factor que más contribuye al crecimiento económico*" (p. 55). (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

**Cuadro 79**  
**Indicadores de recesión en países industrializados (1979-1982)**  
**(Tasas de crecimiento)**

<b>Renglón</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>
Producción	3.3	1.2	1.4	-0.4
Demanda interna	3.6	0.1	0.5	-0.2
Inversión bruta	4.0	-1.8	-0.4	-4.4
Importaciones	8.8	-0.7	-1.5	-0.1

**Fuente: Internacional Monetary Fund, World Economic Outlook, abril 1986.**  
**De Sebastián (1988:124).**

Paradójicamente el monetarismo como guía en la formulación de la política económica, se estrena en el segundo lustro del decenio de los setenta con una evidente ralentización de la actividad económica, en varios países latinoamericanos (cuadro 79). Este fue el caso de Argentina, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, entre otros. En los países de la OCDE también se avizoraban indicadores claros del advenimiento de una contracción económica a nivel mundial; así, la producción, la demanda interna, la inversión bruta y las importaciones, de crecimientos positivos, en el año 1979, pasaron a ostentar tasas negativas de crecimiento en el 1982.

*“El fenómeno está claro: la recesión se manifiesta casi abruptamente en 1980 y va agravándose rápidamente hasta 1982. Las causas de la recesión se han indicado genéricamente como “proceso de ajuste” a las nuevas condiciones en el mercado del petróleo. Los países de la OCDE, actuando casi al unísono, adoptaron medidas recesivas de reducción de la demanda global y de estricto control monetario, para sanear sus finanzas y reducir la inflación. La reducción del gasto público y privado tuvo una notable incidencia sobre el volumen de las importaciones y sobre el ritmo de crecimiento internacional. A partir de 1981, la coyuntura recesiva de ajuste se vio agravada por la subida de los tipos reales de interés en los Estados Unidos. Europa y Japón se vieron obligados a elevar, o mantener elevados, sus tipos de interés para defender sus monedas, evitando la salida de capitales hacia el mercado*

*norteamericano, donde los títulos de deuda estatal se ofrecían en condiciones muy atractivas*".<sup>73</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Dicho cuadro sugería, particularmente para el caso dominicano, mucha precaución en la toma de medidas de política económica, pero continuamos como si nada estuviera por venir. Esta conducta se generalizó en América Latina. Miren lo que escribió el economista brasileño, Roberto Macedo: "*La estrategia seguida por el Brasil de 1974 hasta 1981, fue la de evitar políticas de ajuste y estabilización, recurriendo, por el contrario, al mantenimiento del crecimiento económico mediante la ampliación del endeudamiento externo (...)*" y agrega: "*(...) Como resultado, el Brasil inició una política de ajuste al final de 1980, que produjo un primer y serio impacto negativo en 1981, antes de recurrir al Fondo Monetario Internacional y tener problemas más serios con los acreedores externos (...)*"<sup>74</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). Aquí queda retratado también el derrotero seguido en la República Dominicana, no se hizo el ajuste en el momento preciso, elevando alegremente la deuda externa de US\$1,353.0 millones, en el 1978, a US\$2,923.9 millones, en el 1982, su incremento fue de 116% (cuadro 80). El ajuste que posteriormente impuso el FMI, al final del primer lustro de los ochenta fue severo, al igual que en el resto de América Latina.

**Cuadro 80**  
**República Dominicana y Brasil: servicio de la deuda externa/exportación (1980-1989) (%)**

<b>Año</b>	<b>República Dominicana: servicio deuda externa/exportación</b>	<b>Brasil: servicio deuda externa/exportación</b>
1980	39	65
1981	34	72
1982	52	96
1983	47	89

<sup>73</sup> Sebastián, L. (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Alianza América. Madrid, p. 124.

<sup>74</sup> Macedo, R. (1987): "Ajuste, estabilización y la infancia brasileña". En *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina*. FCE, México, p. 224.

<b>Año</b>	<b>República Dominicana: servicio deuda externa/exportación</b>	<b>Brasil: servicio deuda externa/exportación</b>
1984	30	68
1985	41	78
1986	52	-
1987	44	-
1988	39	-
1989	29	-

**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana, Martí (1997) y Rastrepo (1987).

Retomando nuestro hilo analítico, el cambio mundial en la definición de la política económica, encuentra a la economía dominicana sumergida en un arduo proceso de reestructuración, de tipo estructural. Se reanuda la industrialización sustitutiva y la potencialidad exportadora de la agropecuaria tradicional (café, cacao, tabaco y azúcar) florece y declina abruptamente, poniendo de manifiesto su ausencia de futuro sostenible en los mercados internacionales; comienzan a expandirse las empresas de zonas francas (presencia de la empresa global), la migración dominicana hacia la nación norteamericana no cesa, y por consiguiente comienza a surgir la gran “industria de las remesas”. Se perfila el modelo económico fundado en las empresas de zonas francas, el turismo y las remesas.

**Cuadro 81**  
**Valor de la inversión extranjera en la República Dominicana (1980-2000)**  
**(En millones de US\$)**

<b>Año</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>Variación %</b>
1980	92.7	-
1981	79.7	-14.02
1982	-1.4	-101.76
1983	48.2	3,542.86
1984	68.5	42.12
1985	36.2	-47.15
1986	50.0	38.12
1987	89.0	78.00
1988	106.1	19.21
1989	110.0	3.68
1990	132.8	20.73
1991	145.0	9.19

## Linares

1992	179.7	23.93
1993	182.8	1.73
1994	189.5	3.67
1995	198.9	4.96
1996	96.5	-51.48
1997	420.6	335.85
1998	699.8	66.38
1999	1,337.8	91.17
2000	957.9	-28.40

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Pero igualmente el panorama mundial, en particular el latinoamericano, se ensombrece al calor del decenio de los ochenta, con el estallido de la crisis de la deuda externa, comenzando por México. Los países de la OCDE que en los decenios de los sesenta y setenta, tuvieron un desempeño económico aceptable, en el decenio de los ochenta su crecimiento se ralentiza, el desempleo va alcanzando cotas mayores y la inflación se acelera, alcanzando tasas de dos dígitos. En América Latina la deuda externa desembolsada se duplica en casi todos los países. El monto adeudado por la región se incrementó en 138% del 1978, al 1984, la de los países exportadores de petróleo aumentó en más de un 138%, los países latinoamericanos no exportadores de petróleo en 139%. La deuda de la República Dominicana aumentó en 118%. Además se sienten fuertes fluctuaciones de los precios, devaluación de las monedas latinoamericanas y aumento de la factura de importación de petróleo.<sup>75</sup> El impacto en la economía dominicana no se hizo esperar, la cual en el primer lustro de los ochenta es chocada por los males citados supra, y hacen acto de presencia la recesión, la devaluación del tipo de cambio y la crisis de pago externo.

Era una situación adversa como la heredada de la tiranía en el año 1961, pero con una diferencia fundamental: ahora la economía dominicana está encadenada a la economía mundial, a una economía que se globaliza, el paradigma de teoría económica ya no es el keynesiano, sino el monetarismo que predica la liquidación de la autarquía y los resabios

---

<sup>75</sup> Véase la obra de García Menéndez, J. R. (1989), que lleva por título *Política económica y deuda externa en América Latina*, pp. 279-407.



mercantilistas en pos de la apertura de la economía, utilizando para ello a dos instituciones fundamentales, el FMI y el Banco Mundial. Es la época de la política de ajuste económico, que tuvo por objeto enfrentar el agudo proceso inflacionario que agobiaba a la economía y estabilizar el pago del servicio de la deuda externa. Este proceso de crisis, en la República Dominicana, se llevó la industrialización por sustitución de importaciones, la hegemonía del modelo primario agro exportador, el tipo de cambio fijo y el esquema autárquico-mercantilista de política económica, y afirmó, en contraste, al sector servicio sobre el sector productor de bienes, el tipo de cambio flexible y el modelo basado en turismo, zonas francas y remesas; y nos dejó una inflación crónica. Es la imposición definitiva del paradigma monetarista para definir la política económica, paradigma que en nuestro país ha dejado una estela de muchas dudas respecto a su eficacia para afrontar los graves problemas de la nación en los planos de la distribución del ingreso, reducción significativa del estado de pobreza y el establecimiento de un nivel de desarrollo económico similar al prevaleciente en los países del capitalismo central.

#### **4.7. Reforma estructural de la economía dominicana en la etapa postrujillista**

Ahora procederemos a analizar la reforma estructural de la economía dominicana, en la etapa postrujillista, en concordancia con el método definido: describir esta reforma, hacer las predicciones de lugar, evaluarla y hacer las recomendaciones.

**Descripción de la reforma estructural postrujillista.** Analicemos primero el Instituto Dominicano de Seguros Sociales.

Liquidada la tiranía, de inmediato el seguro social sufrió nuevas reformas, plasmadas en la ley No. 6126, promulgada el 10 de diciembre del año 1962, por el Congreso Nacional, la cual estableció la autonomía del seguro social; descarta el antiguo nombre de Caja y adopta la denominación de Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y la dirección administrativa de dicha institución, que anteriormente estaba

adscrita a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Prevención Social, ahora se descentraliza mediante la constitución de un Consejo Directivo. En la etapa postrujillista el seguro social continuó limitando sus funciones al renglón “seguro social obligatorio”, excluyendo los renglones facultativo y de familia, como lo estipulaba la ley; por lo que el IDSS, no hizo sino seguir los pasos de la Caja Dominicana de Seguros Sociales de la etapa trujillista.

Respecto a financiamiento del seguro en cuestión, se implementaba del modo siguiente: 2.5% el Estado, 7.0% los patronos y el 2.5% los asegurados. Las evidencias empíricas muestran que el Estado postrujillista tampoco cumplió con sus deberes, por lo que el financiamiento se circunscribió a las contribuciones tanto de los patronos como de los asegurados. *“En síntesis, el Estado no destina fondos especiales para la protección de la fuerza de trabajo, ni a nivel individual de ésta ni a nivel familiar. Dicho de otra manera: el Estado no incide en un aspecto tan importante de la reproducción de la fuerza de trabajo como es el salario indirecto que se otorga entre otros medios, a través de los sistemas de seguridad social (...)”*<sup>76</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

La retención de cotizaciones y la evasión, por parte de empresarios irresponsables, se fue agudizando en la etapa postrujillista. El castigo a estos delitos, de conformidad con la ley de seguro social, era benigno: los patronos que retuvieran cotizaciones podían ser condenados a pagar una multa de RD\$100,000.00 ó prisión correccional de tres meses a dos años, según la gravedad de la infracción y el pago de las cotizaciones adeudadas al IDSS, con el interés del 1% mensual” (Art. 83 de la ley de seguro social); en caso de evasión en el pago de la cotización patronal, como resultado de la no inscripción patronal en el IDSS, la ley apenas estipulaba una multa de diez a cien pesos, o prisión correccional de diez días a tres meses (Art. 83). Habían, pues, múltiples implicaciones: primera, soborno a los inspectores de trabajo, por parte de patronos;

---

<sup>76</sup> Duarte, I. (1986): *Trabajadores urbanos. Ensayos sobre fuerza laboral en República Dominicana*. Editora de la UASD, Santo Domingo, R.D., p. 86.

segunda, facilidad del Estado a pequeñas y medianas empresas, para que sobrevivan en base a la explotación extrema de la fuerza de trabajo y tercera, el Estado cumple con la tarea esencial en el capitalismo de estimular las condiciones que permitan la ampliación de la acumulación de capitales, por parte del empresariado.

Los defectos estructurales evidenciados en la etapa trujillista que caracterizaba al seguro social, se vieron agudizados y emergieron nuevos. En ese tenor, las personas protegidas por las instituciones estatales de seguridad social, sólo representan el 8% de la población total del país en el año 1978, el 14% de la PEA y el 37% de los trabajadores asalariados: el rezago de la República Dominicana, en dicha materia, respecto al resto de América Latina, era obvio. Al entrar el decenio de los ochenta esta situación crítica se agravó, pues según evidencias aportadas por el censo de población efectuado en el 1981, la porción de trabajadores protegidos por el IDSS apenas representaba el 4% de la población total del país y el 11% de la PEA, manifestándose un retroceso con relación al 1976-1978. Igualmente, fue surgiendo una nueva faceta del seguro social, ante el deterioro del IDSS: prestaciones privadas de salud, mediante la implementación de igualas médicas, dando lugar a una cierta privatización del seguro social que favorecía a un segmento superior del proletariado industrial, lo que fomentaba el carácter excluyente del seguro social vigente en aquel momento.

Por otra parte, la burocracia se fue comiendo el IDSS: el 25.7% de los fondos del seguro social se destinaban a cubrir gastos administrativos de la burocracia del IDSS y apenas el 7.2% se destinaba al renglón inversión.

El 10 de mayo del año 2001 fue promulgada la ley 87-01<sup>77</sup>, mediante la cual quedó constituido el Sistema Dominicano de Seguridad Social, dándole un impulso sin igual a la protección social en la República Dominicana, aunque el sistema aún no se ha plasmado en toda su

---

<sup>77</sup> Secretaría de Estado de Trabajo (2001): Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el 9 de mayo del 2001. Editora Centenario, S.A., Santo Domingo, R.D.

magnitud, se respira un ambiente de que por primera vez se inicia al pago estatal a la enorme deuda social contraída con las clases sociales más necesitadas del país.

En la etapa postrujillista, el código de trabajo continuó experimentando cambios, desafortunadamente, negativos: establece un privilegio a favor de los banqueros y comerciantes del país, y en perjuicio de los trabajadores, en caso de litigios con el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), los segundos aunque estén provistos de sentencias definitivas, no pueden perseguir el pago de sus derechos sobre los bienes del CEA, mientras que los primeros sí; distribución de utilidades por un porcentaje inferior al 10%, lo que marcaba un retroceso con respecto a lo establecido por leyes vigentes antes del año 1972; restricción de la libertad sindical, debido a que los sindicatos podían operar solamente cuando estaban reconocidos por la Secretaría de Estado de Trabajo.<sup>78</sup>

El 29 de mayo de 1992 fue promulgada la Ley 16-92 que establece un nuevo Código de Trabajo. Éste sustituye al código de trabajo anterior, el cual había estado vigente desde 1951. El nuevo ha significado importantes conquistas para los trabajadores dominicanos, las cuales, se supone, no entorpecerán el funcionamiento y la flexibilidad del mercado de trabajo. Entre las modificaciones más importantes con relación al Código de 1951 se destacan las referentes a la protección a la maternidad, el desahucio, preaviso y cesantía, el fuero sindical y la aplicación del Código.<sup>79</sup>

Restringir el desahucio (acto mediante el cual, una de las partes, sin aviso previo, y sin alegar motivo alguno, ejerce el derecho de poner fin a un contrato por tiempo indefinido), es una gran conquista para el trabajador, sobre todo en casos de gestación, actividad sindical y período vacacional. La cobertura del pago de cesantía también fue ampliada en el nuevo Código, estableciendo “(...) *cuatro categorías para el pago de la cesantía que van desde los seis días, si el trabajador tiene entre tres y seis meses*

---

<sup>78</sup> Véase el “Manual de derecho del trabajo”, Hernández Rueda, L. (2004), pp. 105-106.

<sup>79</sup> Véase Dauhajre, A. (1996): op. cit., p. 155.

*laborando en la empresa, hasta 23 días por cada año de servicio si el tiempo laborando en la empresa es mayor de cinco años (...)*<sup>80</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). También, el nuevo Código, aumentó la protección a las empleadas embarazadas, las cuales no pueden ser despedidas durante el período de gestación y durante los tres meses siguientes al parto. Igualmente fue establecido el fuero sindical, con el que se logró la inamovilidad sindical e instituyó claramente el derecho a huelga, respetando el orden público y la seguridad nacional.<sup>81</sup>

En el mes de septiembre de 1990 el Gobierno dominicano emprendió la reforma arancelaria, a través del decreto 339/90, que contenía siete (7) tarifas, para seis (6) categorías de bienes. Con dicho decreto, fueron sustituidas (...) alrededor de 27 leyes, reduciendo los niveles arancelarios existentes con tasas que variaban entre 0% y 200% a siete tasas que se extienden de 5% a 35%.<sup>82</sup>

Dicho decreto establece una tasa de 5% para materiales en bruto, 10% para las importaciones de materias primas básicas, maquinarias y equipos y algunos bienes de consumo básico, especialmente, alimentos (...), una tarifa de 15% para las importaciones de materias primas e insumos semi-elaborados, y de 20% para las importaciones de materias primas e insumos elaborados. Establece una tarifa de 25% para las importaciones de bienes de consumo, 30% para bienes de consumo cuyo desarrollo merece una atención especial, en función de las prioridades nacionales y un 35% para bienes suntuarios (vehículos de alto cilindraje).

En la medida que iban pasando los años, se sentía la necesidad de emprender nuevas modificaciones en el arancel, para ponerlo a tono con la situación sumamente cambiante que vivía la economía mundial, cada vez más abierta; por lo que los agentes económicos, a través de sus instituciones, proponían enmiendas. Con la llegada de un nuevo gobierno, en agosto del año 2000, con una fuerte incidencia en el Congreso, se

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 156.

<sup>81</sup> Véase Dauhajre, A. (1996): *op. cit.*, p. 158.

<sup>82</sup> Véase Dauhajre, A. (1996): *El programa*. Santo Domingo, R.D., p.130.

crearon las condiciones para resolver, desde el punto de vista institucional, el problema de una nueva reforma arancelaria. Esta tarea le tocó, al gobierno del Agrónomo Hipólito Mejía. Esta reforma quedó concretizada en la Ley 146-00, promulgada por el señor Presidente de la República, el 27 de diciembre del 2000. En su artículo 2, se dice: “Los gravámenes ad valorem a pagar por los productos importados quedan definidos tal como se detalla en el Anexo I de esta ley. En consecuencia, las subpartidas arancelarias quedarán sujetas a las tasas arancelarias de 0%, 3%, 8%, 14% y 20%”.<sup>83</sup> Esta reforma constituyó un paso de avance, pues redujo en un 37.5% el número de tasas (cinco versus ocho), y disminuyó en 15 puntos porcentuales el techo arancelario (20% versus 35%); con lo que se da una clara señal de que la República Dominicana, se está montando en el carro de la apertura que exige la globalización económica mundial.

La reforma tributaria es iniciada en el 1992, mediante la aprobación de un nuevo código tributario, por parte del Congreso Nacional, referido al impuesto sobre la renta, al impuesto selectivo al consumo y al impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS). Con dicho código se procuraba: “*La simplificación del régimen fiscal, (...) crear un sistema de recaudación erosionable por la inflación, (...) ampliar la base imponible, (...) mejorar la equidad del sistema, (...) y ampliar la capacidad de administración del aparato recaudador y fiscalizador*”.<sup>84</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). Con esta reforma el ITBIS pasó de 6 a 8% y su base imponible se expandió a determinadas áreas, como floristerías, beepers, etc., y la exención de impuesto sobre la renta fue llevada hasta el tramo de ingreso de RD\$60,000.00 anuales. El impuesto selectivo al consumo (ISC) cambió sus tasas específicas por tasas ad valorem (en particular para bebidas, tabacos y bienes de lujo).

---

<sup>83</sup>Véase “LEY 146-00 DE REFORMA ARANCELARIA Y LEY 147-00 DE REFORMA TRIBUTARIA”, publicadas en el periódico Hoy, del 18 de noviembre del 2000.

<sup>84</sup>Dauhajre, A.: *El programa*. Editora Corripio, Santo Domingo, R.D., 1996, p. 142.

En el período 1996-2000 las reformas impositivas no fueron muy abundantes, ni profundas, pues el Poder Legislativo y el Presidente de la República, políticamente eran de colectividades políticas contrarias. La reforma se vio entorpecida. No obstante, en el 1997 las bases gravables de los impuestos a los ingresos, fueron ajustadas por inflación e igualmente se decretó una tarifa de 0% para la importación de insumos, equipos y maquinarias para la agricultura y el sector textil. En marzo de 1998 se incrementó la base exenta del impuesto sobre la renta.

En el año 2000, fue promulgada una nueva Ley de reforma tributaria, No. 147-00, mediante la cual en la tasa del impuesto de las personas físicas, con rentas de RD\$0.00 hasta RD\$120,000.00, quedaron exentas. En lo que concierne a la tasa del impuesto de las personas jurídicas, en su artículo 297, PARRAFO I, se estipula el pago de un 1.5% de los ingresos brutos del año fiscal. En cambio, en su artículo 341, establece la nueva tasa del ITBIS: 12%. El aumento del ITBIS en un 50 por ciento, se hizo para compensar la pérdida de ingresos que implicaría, la reforma arancelaria que se llevó a cabo en ese mismo año.

Las reformas impositivas reseñadas, tuvieron como justificación el hecho de que los ingresos tributarios en la República Dominicana, en términos reales iban cayendo desde el decenio de los ochenta, habida cuenta el proceso inflacionario que vivió la economía dominicana y la enorme evasión fiscal practicada por los negociantes locales. Al comienzo de la década de los noventa, la presión tributaria apenas llegaba a un 10% como proporción del PIB, una de las más bajas de la región.<sup>85</sup> Curiosamente los ingresos tributarios han estado creciendo con menor rapidez que el PIB en la República Dominicana, con la consiguiente disminución o estancamiento, en el mejor de los casos, del coeficiente de tributación.

La reforma monetaria, comienza a ejecutarse en el año 1991, teniendo como telón de fondo un conjunto de resoluciones adoptadas por la Junta

---

<sup>85</sup> Véase CEPAL (2000): *Desarrollo económico y social de la República Dominicana. Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*. Santo Domingo, R.D., II-5.

Monetaria del Banco Central. Liberalización de las tasas de interés pasivas y activas del sistema financiero dominicano. Hasta ese momento, dichos agregados eran fijados por la autoridad monetaria, provocando todo tipo de distorsiones en el mercado financiero. Modificación del encaje legal existente, de tres tasas (40%, 30% y 20% que pautaban los depósitos a la vista, depósitos de ahorro y especiales y certificados financieros, respectivamente). Este sistema era complicado y se prestaba a muchas confusiones; por lo que la reforma estableció una tasa única de encaje: 20%. Autorización para que bancos especializados, en determinadas áreas, pudieran convertirse en bancos de servicios múltiples, sobre la base de la fusión de bancos de naturaleza distintas (comercial, de desarrollo e hipotecario) y los autorizó a operar cuentas de depósitos de ahorro y a plazo y préstamos en dólares. Reestructuración y fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, a fin de que mantenga un control estricto de cómo van funcionando las entidades del sistema bancario nacional e impedir que por violación a las reglas y procedimientos establecidos caigan en situaciones de iliquidez o en situaciones extremas, como la bancarrota financiera. Elaboración de un proyecto de código monetario y financiero, que fue presentado al Poder Ejecutivo y de éste al Congreso, que le daría fuerza de ley a las transformaciones encauzadas al interior del sistema financiero nacional, una vez sea aprobado.

En el año 1996, el Sr. Presidente de la República, sometió ante el Congreso Nacional, un proyecto de Ley de Reforma de la Empresa Pública.<sup>86</sup> *“Dicha ley procuraba nuevos capitales para dichas empresas, ayudar a que se tornaran eficientes los procesos productivos de las industrias, preservar el patrimonio nacional, incrementar los empleos, integrar a los obreros a la propiedad de la empresa estatal y liberar*

---

<sup>86</sup> El desastre de las empresas estatales, antes de la reforma que la condujo hacia una virtual privatización, se puede identificar en una gran cantidad de estudios, destacándose como uno de los pioneros el de Bernardo Vega, *Evaluación de la Administración de las empresas de CORDE 1962-1977*.



*recursos estatales para aumentar el gasto social”*.<sup>87</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Las empresas más importantes de CORDE se adhirieron al esquema de capitalización. Ahí tenemos el caso de Molinos Dominicanos y Molinos del Norte, que se fusionaron en la empresa Molinos del Ozama, con un capital privado de 50%. En 1998 se inició la capitalización de las unidades integrantes de la CDE (ventas de acciones), participando Empresas de Distribución de Energía Eléctrica Norte y Sur, Compañía Generadora de Electricidad Itabo, Empresa Generadora de Electricidad de Haina y Empresa Distribuidora Eléctrica del Este, por un valor de US\$635.0 millones. Arrendamiento por 30 años de 10 ingenios azucareros pertenecientes al Consejo Estatal del Azúcar (CEA). No obstante, el Estado mantiene la propiedad de diversos organismos como el BANRESERVAS, el BAGRICOLA y la Rosario Dominicana y el 50% del valor de las acciones de la Refinería Dominicana de Petróleo.<sup>88</sup>

La Ley No. 861 del año 1978, era la que regía la inversión extranjera en la República Dominicana. La misma contenía serias debilidades en el campo de la promoción de la inversión extranjera. Así, limitaba su incursión en diversas áreas de la economía y fijaba un tope a la remesa de utilidades por parte de la empresa extranjera. En efecto, la inversión extranjera estaba prohibida en los servicios públicos, explotación de materiales radioactivos, minas e hidrocarburos; tenía que obtener un permiso de la Presidencia para invertir en bienes raíces. Las utilidades netas y los dividendos podían transferirse hasta el 25% del valor de la inversión extranjera directa registrada. En adición el país carecía de un poder judicial, en el cual se pudiera confiar, lo que llenaba de dudas e incertidumbre al potencial inversionista extranjero, de existencia de normas de expropiación de propiedades e ineficiente protección a la propiedad intelectual.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Linares, M. (1997): *Economía dominicana*. Editora de la UASD, Santo Domingo, R.D., p. 95.

<sup>88</sup> Véase la CEPAL (2000): *Desarrollo económico y social en la República Dominicana*. Santo Domingo, R.D., pp. II-22 hasta II-26.

<sup>89</sup> Consulte la obra citada, *El programa*, de Dauhajre, A. (1996), pp. 713-718.

En esas circunstancias la inversión extranjera no pudo rebasar el límite de US\$600.0 millones durante la serie histórica 1980-1989. Pero a partir de 1996, hace explosión con la entrada de la nueva ley No. 16, sobre inversión extranjera, promulgada en el año 1995. Esta ley, sin embargo, prohíbe la inversión extranjera en los siguientes renglones: disposiciones y desechos de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en el país; actividades que afectan la salud pública y el equilibrio del medio ambiente del país, según las normas que rijan en tal sentido; y producción de materiales y equipos directamente vinculados a la defensa y seguridad nacionales, salvo autorización expresa del Poder Ejecutivo. Ahora, lo que marcó la diferencia, con la ley anterior fue que en la No. 16-95, en su artículo 5, se establece que *“(...) tendrán derecho a remesar al exterior, en monedas libremente convertibles, sin necesidad de autorización previa, el monto total del capital invertido y los dividendos declarados durante cada ejercicio fiscal, hasta el monto total de los beneficios netos corrientes del período, previo pago del impuesto sobre la renta (...)”*<sup>90</sup>, (comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestras), dejando atrás las limitaciones de la vieja ley de inversión extranjera No. 861, sobre la repatriación de beneficios.

**Predicción relativa a la reforma estructural posttrujillista.** En virtud de que las reformas estructurales de la economía dominicana, no rindieron todos los efectos positivos que se esperaban, particularmente en lo que concierne al equilibrio externo, el logro de una tasa de desempleo de un dígito y la reducción significativa de la pobreza y las desigualdades, es previsible que en el mediano plazo, se esté diseñando y ejecutando un nuevo conjunto de reformas estructurales, particularmente en el orden del marco institucional.

**Evaluación de la política económica estructural posttrujillista.** La política económica estructural posttrujillista se desarrolla en tres etapas claramente diferenciadas. La primera abarca el subperíodo 1962-1979, la

---

<sup>90</sup> Díaz Núñez, R. (2005). *Recopilación impositiva, Reformas tributarias*. Santo Domingo, R.D., p. 495.

segunda comprende el lapso 1980-1989 y la tercera va desde el 1990 al 2000.

En la primera etapa, esta política es muy rudimentaria. Se toman algunas decisiones en el área económica (reforma del seguro social, ley de desarrollo industrial y ley de incentivo a la exportación de productos no tradicionales) que sin lugar a dudas se pueden clasificar en el marco de una política económica estructural, pero no guardaban relación con un plan, con una visión de conjunto sobre el desarrollo de la República Dominicana. Es una etapa donde bien no se conocía el contenido y la fundamentación de la política económica coyuntural, mucho menos la esencia de la política económica estructural. Esta política marchaba agujoneada esencialmente por eventos internos, los factores externos apenas se percibían, a contrapelo de la marcha rauda de la globalización económica mundial.

En la segunda etapa, la política económica estructural en la República Dominicana, cambia de contenido, cambia de forma y el contexto en el cual se va a desarrollar. Es el decenio de los ochenta, la década perdida. La economía es chocada fuertemente por perturbaciones externas, que unidas a la ejecución de políticas económicas erradas, la llevan a prosternarse ante diversos organismos financieros internacionales, cuyos principios primigenios con el paso del tiempo vienen siendo adulterados. Son el FMI y el Banco Mundial que obligan al país a instrumentar políticas de estabilización económica (política económica de corto plazo), en tránsito hacia la ejecución de la política económica estructural (política económica de largo plazo). Esta última no es ya rudimentaria, improvisada, ahora guarda una estrecha relación con un enfoque, con un esquema que empezaba a liderar, como base teórica, la definición de la política económica a escala mundial, es el neoliberalismo. Forma parte de un plan estratégico: impulsar la economía hacia nuevos ejes de acumulación, ante el agotamiento del eje agroexportador y la crisis estructural de la industrialización sustitutiva. Es por esta razón que la política económica estructural va a insistir en esta etapa, en la necesidad de liquidar la dualidad en el mercado cambiario dominicano (mercado oficial y mercado paralelo de divisas), liberalización de los tipos de

interés y realizar reformas impositivas orientadas a gravar el consumo (impuesto sobre la transferencias de bienes industrializados); mas, que al ingreso y al patrimonio. Luego la política económica estructural en la segunda etapa es una prisionera, por necesidad, de los citados organismos internacionales.

En la tercera etapa, la política económica estructural, no hace sino exhibir en toda su magnitud las características que acusó en la segunda etapa, pero elevadas a la n potencia. La presión externa del Banco Mundial y el FMI, impone dicha política. El Estado dominicano, el estado autónomo predador, que a la sazón teníamos, administrando una economía devastada por la inflación y el desempleo de la fuerza de trabajo, con un fuerte desequilibrio de la balanza de pagos y teniendo cerrado el crédito internacional, se prosterna, se inclina, y entra en el carril de la reforma estructural, en el consenso de Washington.

En el periodo de 1966-1978, el Estado dominicano impulsa la reforma estructural principalmente en lo que concierne a la reestructuración del sector industrial, mediante la promulgación en el 1968 de la Ley No. 299, mediante la cual se otorgaba un conjunto de incentivos y protecciones a la industria nacional, al objeto de industrializar el país aplicando el modelo, ya en desuso en América Latina, de sustitución de importaciones.<sup>91</sup> En dicho momento histórico el Estado dominicano, adquiere las características de un estado autónomo predador. Krueger tipifica claramente este tipo de Estado: “(...) *el estado predador es aquel en el que se considera que los que detentan el poder son predadores a los que el bienestar de sus ciudadanos solo les preocupa de un modo marginal en tanto en cuanto representa un gran logro para los que gobiernan. El predador persigue el máximo flujo continuo de recursos...en el estado predador el gobierno llevará a cabo inversiones en infraestructura y otras partidas que aumenten la productividad de los factores de producción privados, pero solo para incrementar los ingresos del estado*

---

<sup>91</sup> La Ley 299 clasificó las industrias en tres categorías: las empresas clasificadas en la categoría A operaban bajo el sistema de zonas francas de exportación, mientras que las empresas clasificadas en las categorías B y C orientaban su producción al mercado interno.

*con rentas reales (...)*<sup>92</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

El Estado dominicano, durante el período de despotismo ilustrado, cae en la tipificación kruegerista, puesto que su motivación esencial estuvo encaminada a llevar a cabo obras de infraestructura que aumentarían la capacidad de producción de la nación, aumentar la productividad del capital y el trabajo y aumentar los ingresos fiscales, todo ello con vista a acelerar el proceso de acumulación de capitales y perpetuar en la mente del pueblo dominicano la imagen de gran constructor del primer mandatario. Esta actuación estatal, se hizo a contrapelo de la necesidad de propiciar un mejoramiento sustantivo en la vida de la población trabajadora dominicana, que lastimosamente tenía que conformarse con un salario mínimo de RD\$60 pesos mensuales, mientras que los servicios sociales como educación, salud, inexistían, agudizando el malestar distributivo de la renta nacional.

Los esfuerzos de reforma estructural continuaron en el decenio de los ochenta, tacándole a la estructura impositiva, que hasta aquél momento descansaba esencialmente sobre el comercio exterior. Efectivamente en el gobierno del Dr. Salvador Jorge Blanco, 1982-1986, se efectúa una reforma impositiva, que da lugar a la emergencia de una nueva figura impositiva, que en lo adelante jugaría un importante papel en la generación de ingresos tributarios, nos referimos al Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBI), que gravó el consumo con un 6%. En el primer lustro del decenio en cuestión, el Estado dominicano negó la versión autónomo guardián de Trujillo, el autónomo predador balaguerista (guiado por un líder carismático) y se inserta en el estado partidista-burocrático (combinación del estado partidista y el estado predador autoritario-burocrático, en la tipología de Krueger), pues fue el resultado de una coalición de diferentes grupos de interés, habitualmente económicos y que procuró maximizar el número de burócratas en la administración pública. Del 1978 al 1986 el número de

---

<sup>92</sup> Krueger, A. (1996): op. cit., p. 62.

empleados públicos, en el gobierno central, fue incrementado en un 64% por el estado partidista-burocrático.

Las formas del Estado dominicano cambiaron, pero su esencia no fue negada en lo que concierne al impulso del proceso acumulativo de capitales por los grupos y clases sociales ubicados en la cúspide de la pirámide social dominicana, ahora cortejada por el estallido de la crisis de la deuda externa latinoamericana y la materialización de las secuelas de la globalización en el orbe, que llevaron a la adopción de políticas de ajuste ortodoxas y al empobrecimiento de la población.

En el segundo lustro del decenio, el estado retoma su naturaleza autónoma predatora, propicia políticas económicas desorganizadoras que minaron la precaria estabilidad macroeconómica, lograda a base de muchos sacrificios de la población y de paso las reformas estructurales fueron paralizadas. Pero la globalización no da tregua. El FMI, el PNUD, el Banco Mundial, mantienen la presión sobre el primer mandatario (líder carismático del estado autónomo predatoro), haciendo caso omiso del autoritarismo de dicho Estado, y obligan en el decenio de los noventa a la iniciación de un nuevo proceso de reforma estructural de la economía dominicana, de vasta dimensión, cortejada ahora por la Ronda Uruguay del GATT. El estado, a partir del 1996, el Estado dominicano adquiere nuevamente la forma de estado partidista-burocrático. La reforma estructural implementada fue relativamente exitosa, pero el estado partidista-burocrático se reveló muy limitado para resolver el grave problema que representa una distribución de la renta, con un Gini encampanado en 0.47. Su cometido esencial fue garantizar los intereses grupales que lo prohicieron, dejar intactas las relaciones de subordinación de la economía dominicana con la norteamericana, no tocar el carácter regresivo de la estructura impositiva dominicana y mantener anestesiada a la población con fraseologías melosas.

**Recomendación.** Recomendamos al Estado dominicano, efectuar una evaluación profunda de la reforma estructural, muy especialmente la ejecutada en el decenio de los noventa, para extraer las lecciones fundamentales que permitan transitar un nuevo rumbo, un camino (a

propósito del “nuevo camino”) distinto al definido hasta ahora en el consenso de Washington, de modo que la nación dominicana pueda situarse en una mejor posición en los actuales momentos de mundialización de la economía.

#### **4.8. Política social dominicana en la etapa postrujillista (1962-2000)**

Ahora procederemos a analizar la política social dominicana, en la etapa postrujillista, en concordancia con el método definido: describir esta política, hacer las predicciones de lugar, evaluarla y hacer las recomendaciones.

**Descripción y elementos interpretativos de la política social dominicana postrujillista.** El 30 de mayo de 1961 Trujillo es ajusticiado. Se le puso término a 31 años de tiranía. Entraba la nación dominicana a un período de transición: de la dictadura a la libertad y la democracia liberal.

Los aspectos legales del mundo del trabajo, no experimentaron cambios notables en el período 1961-1965, a no ser la promulgación de la ley número 95, que pone término a la jornada de trabajo los sábados a las 12 horas y los esfuerzos del movimiento obrero organizado, por modificar el viejo Código Trujillo de Trabajo, especialmente su artículo 69 que le otorgaba derecho al patrón para poner fin a cualquier contrato de trabajo.

Sin embargo, los ingresos fiscales acusaron una fuerte inestabilidad, a causa del ajusticiamiento de Trujillo en mayo del 1961 (efecto hacia la baja), la promulgación de la ley No. 5911 de impuesto sobre la renta (efecto hacia arriba) y estallido de la guerra de abril de 1965 (efecto hacia la baja).<sup>93</sup> Algo similar ocurrió con el gasto fiscal. El gasto social, principal componente de la política social, se pudo ver desalentado (cuadros 82 y 83).

---

<sup>93</sup> Consultar a Canahuat Disla, Francisco (1984): *La política fiscal, monetaria y cambiaria de la República Dominicana (1960-1983)*. Editora Corripio, Santo Domingo, R.D., p. 86.

**Cuadro 82**  
**Ingresos nominales del gobierno central (1960-1965)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Monto (RD\$)</b>	<b>Tasa de crecimiento (%)</b>
1960	144.1	-
1961	126.1	-12.49
1962	189.1	49.96
1963	189.8	0.37
1964	206.2	8.64
1965	148.3	-28.08

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**Cuadro 83**  
**Gastos fiscales como porcentaje del PIB (1960-1965)**

<b>Año</b>	<b>Gastos</b>	<b>PIB</b>	<b>%</b>
1960	147.3	723.6	20.36
1961	139.0	704.2	19.74
1962	177.4	887.2	20.00
1963	178.3	1,012.7	17.61
1964	201.5	1,104.2	18.25
1965	147.1	956.8	15.37

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Al describir la política social durante el despotismo ilustrado (1966-1978), notamos el censo de población y viviendas levantado en 1970 arrojó la cantidad de 4,009,458 habitantes, mientras que el de 1960 registró un total de 3,047,070 mostrando aumento en cifras absolutas de 962,388 y una tasa de crecimiento geométrico intercensal de alrededor de 3% anual. Esta tasa es inferior a la experimentada por el país en el período 1950-60 cuyo valor fue de 3.6% anual.<sup>94</sup>

Del total de habitantes existente en el 1970, a nivel nacional, unos 1,593,299 estaban ubicados en la zona urbana (39.74%) y 2,416,159 a la zona rural (60.26%). Quiere decir, entonces, que el porcentaje de habitantes radicados en la zona urbana, en comparación al prevaleciente en el 1960, aumentó 9.48 puntos porcentuales, reflejando la continuación de la migración rural-urbana

<sup>94</sup> ONE: "V Censo Nacional de Población, 1970". Volumen I, segunda edición, p. XIV.



*“En el período 1920-1970 la población urbana del país se multiplicó por 10.7, en tanto que la rural por solo 3.2. Como consecuencia de este crecimiento desigual, cuyo principal factor fue la migración de la zona rural a la urbana, esta última población pasó del 16.6% en 1920 a casi el 40% en 1970. Por otra parte, en la década 1960-1970, la tasa de crecimiento de la población urbana (...) fue del 5.9% anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población rural en el mismo período fue apenas 1.4% anual (...)”*<sup>95</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

Igualmente, la densidad continuó con su agitado curso de 17.9 habitantes por kilómetro cuadrado, en el 1920, aumenta a 82.8 en el 1970, incrementándose en 362.57% (cuadro 84).

**Cuadro 84**  
**Densidad de población en la República Dominicana (1920-1970)**

<b>Fecha del censo</b>	<b>Densidad</b>
1920	17.9
1935	29.5
1950	44.1
1960	62.9
1970	82.8

**Fuente: V Censo Nacional de Población, 1970.**

La tasa bruta de mortalidad para el 1970 fue 11.7 por mil, mientras que en el 1960 fue de 16.6 por mil, representando una disminución en dicha tasa de 29.5%. Este descenso en el nivel general de mortalidad ha generado ganancias para la esperanza de vida al nacer que pasó de 48.5 años en el 1960 a 57.1 años en el 1970, obteniéndose un aumento de 8.6 años en dicho período.<sup>96</sup> Igualmente, la tasa de mortalidad infantil, que representa las defunciones de menores de 1 año, por cada mil nacidos vivos anualmente, en el 1970-1971 dicha tasa fue de 99 por 1,000 nacidos vivos, que comparado con la tasa de 150 por cada mil nacidos vivos en el 1950, representa una visible reducción de 34%.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. XIV.

<sup>96</sup> Consultar el documento “Tendencias demográficas y problemas socio-económicos en la República Dominicana”, de la autoría de Apolinar de los Santos y otros, p. 50.

*“Los factores que pudieron haber influido en la disminución de la mortalidad en nuestro país son: los adelantos en materia de salud pública (los centros de salud a la vez que han aumentado en el tiempo, son más accesibles de satisfacer la demanda de atención médica como consecuencia de la construcción de nuevas vías de comunicación), el incremento del nivel de urbanización que se ha producido en los últimos 20 años como consecuencia principalmente de la migración rural-urbana”.*<sup>97</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Al momento de celebrarse el censo, año 1970, el país estaba dotado de 739,684 viviendas; de éste total, 298,429 estaban ubicadas en la zona urbana, es decir, el 40.34% y 441,255 en la zona rural, o sea, un 59.66%. Además, la inmensa mayoría de estas viviendas estaban construidas de madera y tabla de palma (546,524 equivalente a un 73.88%), en cambio, en la zona rural el 45.68% de las viviendas estaban hechas de tablas de palma. Que predomine este tipo de material en la edificación de viviendas, pone al descubierto el estado de atraso que aún persistía para el año 1970, en la República Dominicana.

“En cuanto a los servicios de agua, luz eléctrica y clase de retrete, según datos del censo de 1970 en la zona urbana predominan las viviendas que poseen luz eléctrica, agua a través de tubería y el uso de inodoros; y en la zona rural por lo contrario, es frecuente el que las viviendas obtengan el agua de ríos, arroyos o manantiales, el tipo de alumbrado es el gas y el tipo de retrete más común es la letrina.

*“Lo dicho nos da una idea general de la situación en que vive la gran mayoría de los dominicanos, expuestos a quedar en la calle debido a la presencia de ciclones, terremotos e inundaciones, ya que en su mayoría estas construcciones no son realizadas en terreno firme, sino a orilla de los ríos y cañadas; además el material de construcción no solamente es madera y yagua sino también en muchas ocasiones se usan pedazos de cartón, hojalata, etc.”*<sup>98</sup> (Comillas y cursiva, son nuestras).

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>98</sup> De los Santos, Apolinar y otros (1981): “Tendencias demográficas y problemas socio-económicos en la República Dominicana”. Santo Domingo, R.D., p. 81.

En la situación educacional, podemos tocar los siguientes elementos:

**Cuadro 85**  
**Población de 10 años de edad y más (1970)**

<b>Sexo</b>	<b>Población de 1970</b>	<b>Analfabetos en el 1970</b>	<b>Porcentaje</b>
Total	2,672,445	1,771,947	66.3
Hombres	1,326,884	888,551	67.0
Mujeres	1,345,561	883,396	65.7

**Fuente: ONE, V Censo Nacional de Población 1970.**

Según datos del censo de población de 1970, el 66.3% de la población de 10 años y más de edad sabía leer y escribir (cuadro 86). En 1960 la cifra correspondiente era de 65.8% lo que significa apenas una diferencia de solo 0.5% en proporción de alfabetizados en la década 1960-1970, (...). El aumento en cifras absolutas en la categoría de alfabetos fue de 455,237 personas, pero el alto crecimiento de la población de 10 años y más en ésta década, y quizás la más estricta aplicación del concepto en el último censo, hace que en términos relativos el incremento en alfabetismo no sea significativo.<sup>99</sup>

**Cuadro 86**  
**Distribución porcentual de la población de 25 años y más de edad, por nivel de instrucción, según zonas urbana y rural (año 1970)**

<b>Nivel de instrucción según años de estudios</b>	<b>1970</b>	<b>1970</b>	
		<b>Zona urbana</b>	<b>Zona rural</b>
Ninguno	39.6	21.9	53.7
Primaria (1-6 años)	48.1	55.2	42.7
Media (7-12 años)	11.1	20.5	3.5
Superior (13 años y más)	1.2	2.4	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

**Fuente: ONE, V Censo Nacional de Población, 1970. Volumen II, segunda edición. Santo Domingo, R.D.**

<sup>99</sup> ONE: "V Censo Nacional de Población, 1970". Volumen II, segunda edición. Santo Domingo, RD, p. XVII.

*“Las cifras obtenidas en el censo de 1970 están revelando un mejoramiento en el nivel de instrucción de la población dominicana durante la última década; así la proporción de personas sin ningún nivel de instrucción se redujo de 43.4% en 1960 a 38.8 en 1970, mientras las personas con educación media representan en este último año el 11.7 contra el 8.20 en aquél.*

*“Por otra parte, permanece significativa la diferencia existente entre la zona urbana y la zona rural, en cuanto al ámbito de instrucción se refiere, mientras en la zona urbana el 21.9% de la población no tienen ningún nivel de instrucción en la zona rural las personas en esta categoría alcanzaron el 53.7% de todas las personas de 25 años y más.*

*En cuanto a las personas con instrucción media, representan el 20.5% en la zona urbana y apenas el 3.5% en la zona rural”.*<sup>100</sup> (Cuadro 86). (Comillas y cursiva son nuestras). En este mismo tenor la tasa de escolaridad –indica el Volumen II del censo de 1970- medida como la relación por cociente entre las personas de 5 a 29 años de edad inscritas en establecimientos educacionales y la población total de esas mismas edades alcanzó el 39.7% en 1970 y 40.2% en 1960, según las cifras de los respectivos censos. En este caso se ha verificado una leve disminución no significativa en la proporción de personas que asiste a centros de enseñanzas.

Por otra parte, la Población Económicamente Activa (PEA), que es el conjunto de personas de 15 años y más que actualmente trabajan en un empleo específico de dedicación completa o parcial (empleados) o bien que, aunque carecen de empleos por el momento, desean trabajar y buscan algún tipo de empleo regular (desocupados), para el censo de 1970 arrojó una cifra de 1,241,000 personas; de las cuales 941,797 eran ocupados (un 75.9%) y 299,203, es decir, el 24.1% eran desempleadas.

---

<sup>100</sup> ONE, “V Censo Nacional de Población, 1970”. Volumen II, segunda edición. Santo Domingo, RD, p. XIX.

Por su parte, el gasto del gobierno central, con respecto al PIB, en la República Dominicana, durante el período 1966-1978, osciló en una banda 13-18 por ciento (cuadro 87).

**Cuadro 87**  
**Gasto total del gobierno central (1966-1978)**  
**(Millones de RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto nominal</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Gasto real*</b>
1966	189.3	17.87	1,067.68
1967	194.3	17.43	986.29
1968	203.4	17.50	1,000.49
1969	230.9	17.42	1,135.76
1970	254.4	17.13	1,262.53
1971	296.1	17.77	1,262.15
1972	324.0	16.30	1,279.12
1973	376.6	16.06	1,268.01
1974	488.1	16.68	1,486.75
1975	579.8	16.11	1,515.42
1976	558.5	14.13	1,364.19
1977	601.8	13.12	1,355.10
1978	657.1	13.88	1,381.33

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y Martí (1997).

**\*Deflactado por el IPC (1984=100).**

Del año 1976 al 1978, este indicador va a acusar un descenso notable, debido principalmente a que en esos momentos el modelo económico prevaleciente daba signo inequívoco de que se había agotado y la economía nacional ralentizaba su crecimiento, impactando de modo desfavorable al gasto del gobierno central.

**Cuadro 88**  
**Clasificación económica del gasto total del gobierno central (1966-1978)**  
**(Millones de RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto corriente</b>	<b>Gasto corriente/ gasto total (%)</b>	<b>Gasto de capital</b>	<b>Gasto de capital/ gasto total (%)</b>
1966	121.5	67.05	59.7	32.95
1967	108.7	53.95	92.8	46.05
1968	106.8	51.52	100.5	48.48

## Linares

1969	114.8	48.50	121.9	51.50
1970	122.1	46.44	140.8	53.56
1971	129.1	42.34	175.8	57.66
1972	138.3	41.43	195.5	58.57
1973	150.7	38.95	236.2	61.05
1974	178.4	34.80	334.2	65.20
1975	198.6	30.40	454.7	69.60
1976	216.9	38.10	352.4	61.90
1977	235.2	38.02	383.5	61.98
1978	282.5	41.82	393.0	58.18

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y A. Martí (1997).

De la estructura del gasto del gobierno central, desde el punto de vista de la clasificación económica, se desprenden algunas características: primera, tendencia al predominio del gasto de capital en comparación al corriente; éste al comienzo de la serie histórica representaba el 85% del gasto total, al concluir el 1978 desciende a 67%, perdió 18 puntos porcentuales (cuadro 89). En contraste, el gasto de capital, que en el 1966 representaba el 15% del gasto total, termina la serie histórica con 33%. Las distintas variantes del gasto de capital se “(...) *emprendieron a expensas de un virtual congelamiento de los salarios de los empleados públicos, lo cual se reflejó en una fuerte contracción en la participación de los gastos por concepto de servicios personales en el GGC de un 48% en el 1968 a un 23% en el 1977(...)* Los gastos gubernamentales en obras y servicios urbanísticos, propiciaron un déficit cada vez más elevado en las operaciones gubernamentales en presencia de una estructura impositiva cada vez más debilitada por exenciones y la caída de los precios azucareros (...)”,<sup>101</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros), y tercera, el concepto del gasto, en el área del gasto de capital, que salió expandido considerablemente fue “construcción de obras”, que pasó de 3.07% de participación en el gasto total a 21.32%. Dentro del gasto corriente, todos sus componentes fueron duramente castigados, excepto los intereses de la deuda pública.

<sup>101</sup> Gutiérrez, H. (2003): “Desajustes fiscales y su impacto en la cuenta corriente: Una aproximación al proceso de ajuste externo de la economía dominicana”. Santo Domingo, R.D., pp. 35-36.

En nuestra investigación, le hemos asignado un papel preferente al examen del comportamiento histórico del gasto social, como instrumento clave de la política social, a los fines de mejorar la distribución de la renta. Coincidimos al respecto, con Espigares Navarro y Torres Hernández, cuando dicen: *“En los últimos años, el gasto público social se ha convertido en el instrumento esencial de la actividad redistributiva del sector público. La redistribución ha dejado de ser un objetivo básico de los sistemas impositivos y el eje central de la nueva teoría de la imposición ha pasado a ser el diseño de sistemas impositivos compatibles con asignaciones eficientes de recursos. La idea de que el sistema impositivo ha agotado sus objetivos redistributivos, asigna la responsabilidad de la redistribución al gasto público. El crecimiento del gasto público en general y, específicamente, de aquél cuya función prioritaria es la redistribución, ha sido un elemento característico de la evolución de las economías occidentales a lo largo del siglo XX, haciéndose este crecimiento especialmente patente en las décadas de los 70 y 80 (...)”*<sup>102</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

**Cuadro 89**  
**Gasto social nominal en la República Dominicana (1966-1978)**  
(En millones de RD\$)

<b>Servicio social</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>
Educación	28.9	42.0	63.0	92.8
Sector salud	24.5	29.0	48.9	88.3
Trabajo	-	0.6	0.6	0.8
Vivienda	0.7	9.1	19.8	22.8
Aguas potables y alcantarillado	-	4.6	14.2	23.3
Servicios municipales	4.2	2.1	2.6	21.6
Deportes	-	-	-	6.7
<b>Total</b>	<b>58.3</b>	<b>87.3</b>	<b>149.1</b>	<b>256.2</b>

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Dicho gasto, durante el subperíodo 1966-1968, de reorganización de la economía nacional, se mantiene casi estático, apenas aumenta en RD\$5.3 millones. En el subperíodo 1969-1973, de expansión de la economía, el

<sup>102</sup> Navarro, E. y Hernández T. (2004): “Distribución y redistribución de la renta en la literatura española reciente”. Revista española Estudios de Economía Aplicada. Vol. 22-1, 2004, p. 47.

gasto social aumenta de manera significativa. Esta tendencia se acrecienta al final del período, que coincide con la desaceleración de la economía, por tanto, el gasto público social, acusó una dirección anticíclica. La estructura interna del gasto público social fue experimentando mutaciones a lo largo del período. Del 1966 al 1978, el gasto en educación se multiplicó por 3.21 y en salud por 3.6. Pero el gasto en vivienda dio un salto gigantesco: se multiplicó por 32.57 (cuadro 89).

**Cuadro 90**  
**Estructura del gasto social del gobierno central dominicano (1966-1978)**  
**(Como porcentaje del gasto social total)**

<b>Función del gasto</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>
<b>SERVICIOS INTENSIVOS EN TRABAJO</b>	98.73	84.37	77.2	82.03
Educación	49.55	48.07	42.24	36.21
Deportes	-	-	-	2.61
Salud	42.06	33.25	32.78	34.47
Trabajo	-	0.68	0.41	0.32
Serv. Munic.-Com.	7.12	2.37	1.77	8.43
<b>SERVICIOS INTENSIVOS EN CAPITAL</b>	1.27	15.64	22.8	17.97
Vivienda	1.27	10.39	13.29	8.88
Agua y alcant.	-	5.25	9.25	9.09
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Esta situación, arriba descrita, se puede ver con más claridad cuando el problema es analizado desde los componentes del gasto social como porcentaje del gasto social total, pero agrupando dichos componentes, en función de la intensividad en trabajo o en capital. En efecto, en el primero quedan incluidos los gastos en educación, deportes, salud y asistencia social, trabajo, servicios municipales y servicios a la comunidad; en el segundo, viviendas y agua potable y alcantarillado. ¿Qué ocurrió? Los servicios intensivos en trabajo, al comienzo del período absorbían casi el



99% del gasto social, pero ya en el 1978 pierden en su participación 17 puntos porcentuales. Mas, respecto a los intensivos en capital, ocurrió todo lo contrario, al final del período, su participación se había incrementado a costa de los primeros. La participación del servicio vivienda, en el gasto social total, se multiplicó por 7 y el porcentaje correspondiente a agua potable y alcantarillado se duplicó. Hay que advertir, que dentro de los servicios intensivos en trabajo, educación y salud, paradójicamente fueron los más duramente castigados (cuadro 90).

**Cuadro 91**  
**Evolución del gasto social real dominicano\*, por habitante (1966-1978)**  
**(En RD\$)**

<b>Servicio Social</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>	<b>T.M.V.A.**</b>
Total	91.43	108.13	100.64	106.10	4.0%
Educación	45.35	51.96	42.52	38.43	-3.81
Salud	38.41	35.88	33.00	36.55	-1.21
Trabajo	-	0.74	0.39	0.34	-18.00
Viviendas	1.07	11.26	13.37	9.44	195.56
Agua y alcantarillado	-	5.71	9.59	9.65	23.00
Servicios municipales y comunitarios	6.6	2.58	1.77	8.93	8.82
Deportes	-	-	-	2.75	-

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).**

**\*usando el IPC (1984=100).**

**\*\*Significa tasa media de variación anual.**

Asimismo, en el gasto social real por habitante, se advierten las siguientes características: 1) Los renglones educación y salud, que presentan un gasto social de considerable magnitud, contrasta con las tasas media de crecimiento anual inferiores a la tasa media de crecimiento anual del conjunto del gasto público social real per cápita; asumiendo educación una tasa de -3.81% e igualmente salud, -0.98%, es decir, en ambos casos estuvo presente un crecimiento negativo; 2) Lo mismo ocurrió con el servicio trabajo; 3) Se destaca la tasa de crecimiento del gasto social real per cápita, en la función vivienda, que aventajó el promedio global de crecimiento anual en 191.56 puntos porcentuales, como resultado del enorme esfuerzo desplegado por el gobierno central en la ejecución de

viviendas para las clases más necesitadas y capas medias. Un comportamiento similar se puede observar en el servicio agua potable y alcantarillado (cuadro 91).

Es conveniente que veamos cómo se manifestó el esfuerzo gubernamental, en protección social, el cual mide el gasto agregado expresado como porcentaje del PIB.<sup>103</sup> (Véase el cuadro 92).

**Cuadro 92**  
**Gasto social dominicano como porcentaje del PIB (1966-1978)**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
1966	5.50
1967	5.28
1968	5.50
1969	5.51
1970	5.88
1971	5.84
1972	5.60
1973	5.47
1974	5.10
1975	5.64
1976	5.97
1977	5.46
1978	5.41

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y A. Martí (1997).

**Cuadro 93**  
**Gasto social dominicano (promedio) como porcentaje del PIB (1966-1978)**

<b>Años</b>	<b>Porcentaje</b>
1966-1970	5.53
1971-1974	5.48
1975-1978	5.62

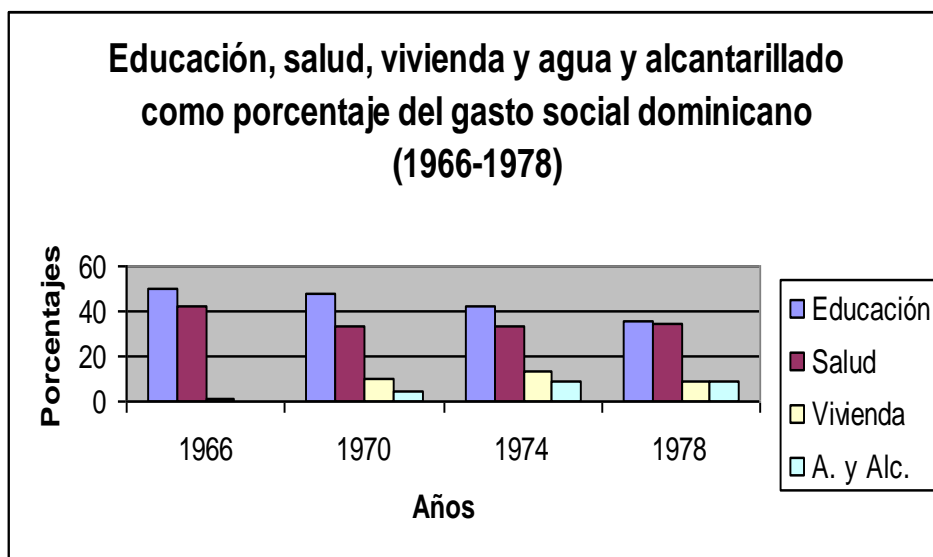
**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y A. Martí (1997).

---

<sup>103</sup> Véase el trabajo de Bilbao, J. y otros (2001), “El proceso de integración europea y la convergencia de los niveles españoles de gasto en protección social”, en el cual se aborda muy detalladamente esta problemática, para el caso español.

Justamente, este indicador no alcanzó el 6%. Se acerca a este umbral en el 1970, año que forma parte del subperíodo 1969-1973 que es el de mayor crecimiento del PIB en el momento histórico que estamos analizando (véase también el cuadro 93).

Gráfico 46



Fuente: Banco Central y Martí (1997).

Nota: A. y Alc., agua y alcantarillado.

Cuadro 94

**Tasas medias de crecimiento anual del gasto social real por habitante en la  
República Dominicana (1966-1978)**

Servicio social	1966-1970 (%)	1970-1974 (%)	1974-1978 (%)
Total	4.57	-1.73	1.36
Educación	3.64	-4.54	-2.40
Salud	-1.65	-2.00	2.69
Trabajo	-	-11.82	-3.20
Viviendas	238.00	4.68	-29.39
Agua	-	16.98	0.62
Servicios municipales	-14.20	-7.00	102.78
Deportes	-	-	-

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

En lo que concierne al crecimiento medio anual del gasto social real por habitante, si la serie histórica de referencia es dividida en cuatro subperíodos de cuatro años cada uno, notamos una tasa media de crecimiento anual notablemente mayor para 1966-1970 y una desaceleración extrema en el crecimiento en los subperíodos siguientes. Probablemente la explicación de estos resultados descansa en el hecho de que a pesar de que la economía crece fuertemente en 1969-1973, no ocurrió así con el gasto social real por habitante, trillando un camino anticíclico (cuadro 94).

**Cuadro 95**  
**Intensidad real e intensidad estimada del gasto social real per cápita en la**  
**República Dominicana (1966-1978)**  
**(En RD\$)**

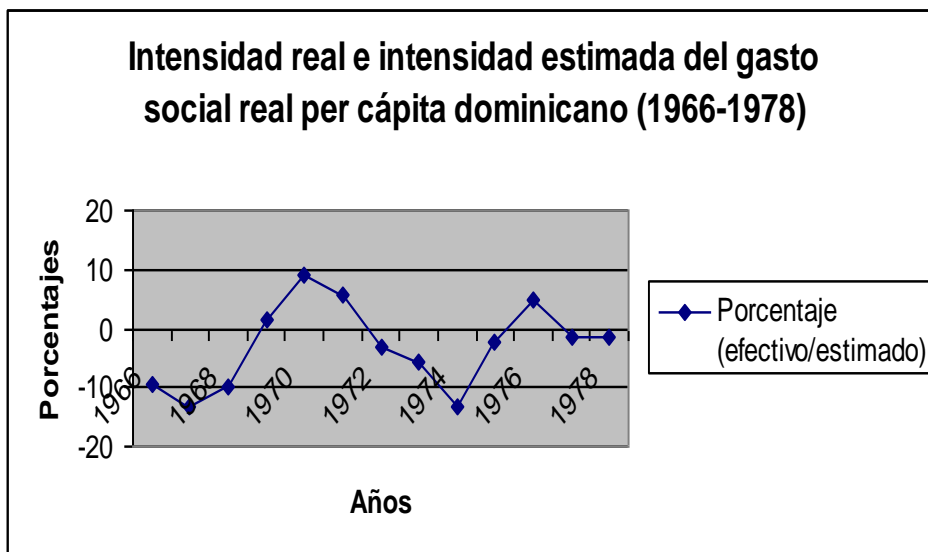
<b>Año</b>	<b>Gasto social real per cápita efectivo</b>	<b>Gasto social real per Cápita estimado</b>	<b>Porcentaje (efectivo/estimado)</b>
1966	91.53	100.89	-9.28
1967	80.97	93.41	-13.32
1968	82.82	92.11	-10.09
1969	92.05	90.67	1.52
1970	108.06	99.13	9.01
1971	100.44	94.96	5.77
1972	103.22	106.59	-3.16
1973	98.62	104.75	-5.85
1974	100.67	116.28	-13.43
1975	114.19	116.89	-2.31
1976	120.46	115.08	4.67
1977	114.35	116.24	-1.63
1978	106.10	107.63	-1.42

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Para determinar la relación gasto social observado versus gasto social estimado, partimos de la vinculación estadística entre el gasto social real per cápita y el PIB real per cápita; para ello nos auxiliamos del método de los mínimos cuadrados. En efecto el gasto social real per cápita estimado, indica lo que cabría haber esperado que se ejecutara en función del nivel de renta per cápita. Los valores positivos indican una intensidad mayor a

la esperada, y los negativos una intensidad inferior a la que hubiera correspondido para el nivel relativo de renta.<sup>104</sup> Sin lugar a dudas los resultados estadísticos indican que el gobierno central dominicano no pasó la prueba, pues el indicador citado, acumuló valores negativos en los siguientes años: 1966, 1967, 1968, 1972, 1973, 1974, 1975, 1977 y 1978 (cuadro 95 y gráfico 47).

Gráfico 47



Fuente: ONAPRES, Banco Central y Martí (1997).

Para observar la tendencia del desarrollo humano en el mundo, al PNUD elaboró en el 1991 el índice de gasto humano, que revela el porcentaje del producto agregado que en cada país se destina a la satisfacción de prioridades humanas (salud, educación, agua potable, etc.). Este índice es el producto de tres coeficientes: el gasto público como porcentaje del PIB, el coeficiente de asignación social del gasto público, el cual refleja el porcentaje del gasto total que se dedica al gasto social y el índice de prioridad social, el cual refleja la participación del gasto en prioridades humanas como porcentaje del gasto social. Este último índice fue

<sup>104</sup> Referimos al lector a la página 27, del trabajo de Javier Bilbao, arriba citado.

estructurado desde una perspectiva amplia, pues se considera como prioritario el total de gasto en salud, educación y agua y alcantarillado.<sup>105</sup>

**Cuadro 96**  
**Índice del gasto humano en la República Dominicana (1966-1978)**  
(%)

Año	Gasto público como % del PIB	Gasto social como % del gasto público	Gasto social prioritario como % del gasto social total	Índice de gasto Humano
1966	17.87	30.80	91.60	5.04
1967	17.43	30.31	89.81	4.74
1968	17.50	31.42	90.45	4.97
1969	17.42	31.62	91.23	5.03
1970	17.13	34.32	86.60	5.09
1971	17.77	32.86	84.48	4.93
1972	16.30	34.32	84.53	4.73
1973	16.06	34.07	85.58	4.68
1974	16.68	30.55	84.57	4.31
1975	16.11	35.01	71.28	4.02
1976	14.13	42.26	73.09	4.36
1977	13.12	41.59	72.07	3.93
1978	13.88	38.99	79.78	4.32

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

La participación del gasto público en el PIB, promedió en el período 1966-1978 un 16.26%, cuando el PNUD recomienda un 25%. En lo atinente al gasto social respecto al gasto público, alcanzó un promedio de 34.47%, que comparado con el porcentaje que recomienda el PNUD (40%), registra 5.53 puntos porcentuales menos. Finalmente, en el período el índice de gasto humano arrojó un valor promedio (4.60%), (cuadro 96).

**Gasto social en educación.** El promedio porcentual del gasto en educación respecto al PIB alcanzó el 2.62%, cuando se recomienda alrededor del 5% del PIB (cuadro 97). Esto planteó serias dificultades

<sup>105</sup> Véase a Ceara, M. y Croes, E. (1993): *El gasto público social de la República Dominicana en la década de los ochenta*. Santo Domingo, R.D., p. 56.

para el funcionamiento del sistema educativo dominicano, con maestros ganando sueldos ínfimos, escasez de aulas y de material gastable, lo que trajo como consecuencia sistemáticas huelgas en los planteles escolares y acciones contestatarias del estudiantado.

**Cuadro 97**  
**Gasto del gobierno central dominicano en educación (1966-1978)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
1966	28.9	163.00	45.37	2.73
1967	28.9	146.70	39.73	2.59
1968	30.4	149.53	39.40	2.62
1969	36.3	178.55	45.77	3.08
1970	42.0	208.44	51.99	3.24
1971	43.9	187.13	45.32	3.00
1972	46.4	183.18	43.07	2.61
1973	58.1	195.62	44.66	2.80
1974	63.0	191.90	42.54	2.46
1975	66.2	173.03	37.24	2.17
1976	73.9	180.51	37.72	2.24
1977	77.4	174.29	35.36	2.10
1978	92.8	195.08	38.43	2.46

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**\*Usando el IPC (1984=100).**

Este gasto, por institución, la única novedad que presentó fue un visible aumento del presupuesto ejecutado en dicha área, por la Presidencia de la República, institución que ascendió su gasto respecto al total de 0.4% en el 1966, a 4.8% en el 1978; lo que puso al descubierto la concentración de recursos presupuestarios en la Presidencia de la República (cuadro 98).

**Cuadro 98**  
**Gasto público dominicano en educación por institución (1966-1978)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Institución</b>	<b>1966</b>		<b>1970</b>		<b>1974</b>		<b>1978</b>	
	<b>Nom.</b>	<b>Real</b>	<b>Nom.</b>	<b>Real</b>	<b>Nom.</b>	<b>Real</b>	<b>Nom.</b>	<b>Real</b>

## Linares

Insti- tu- ción	1966		1970		1974		1978	
	Nom.	Real	Nom.	Real	Nom.	Real	Nom.	Real
Secre- taría de Educa- ción	26.90	151.72	35.10	166.59	44.24	143.30	60.04	130.29
Presi- dencia de la Repú- blica	0.123	0.70	5.790	27.48	17.90	57.97	3.21	6.97
Fuer- zas Arma- das	-	-	0.199	0.90	0.311	1.0	2.29	4.97
Secre- taría de Finan- zas	1.150	6.49	0.650	3.08	-	-	0.029	0.06
Otras	0.776	4.38	0.220	1.05	0.52	1.68	1.50	3.26
Total	28.95	163.28	41.96	199.14	62.97	203.92	67.07	145.55

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Nom.= Nominal.**

Se destaca, además, que durante el periodo en cuestión, el programa de capacitación de maestros fue totalmente desatendido por el superior gobierno (cuadro 99). La asignación y ejecución presupuestaria, para capacitar al maestro prácticamente no existió en el período bajo estudio. Este descuido oficial tuvo una honda repercusión para el avance del sistema educativo dominicano, pues el profesorado, en la medida que fue pasando el tiempo se encontraba cada vez más desfasado de la renovación del quehacer educativo.





## Linares

Concepto	1966		1970		1974		1978	
	Nom.	Real	Nom.	Real	Nom.	Real	Nom.	Real
tura y Bellas Artes	0.73	4.12	0.77	3.82	0.96	2.92	1.29	2.71
Otros	-	-	-	-	0.90	2.74	3.86	8.11
Total	25.93	146.	36.30	180.1	44.80	136.46	70.33	147.84

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Cuadro 100**  
**Clasificación económica del gasto público en educación en la República Dominicana (1966-1978)**  
**(En millones de RD\$)**

Concepto	1970		1974		1978	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
I. Gastos corrientes	35.240	167.25	50.89	164.80	85.42	185.37
1. Gastos de operación	24.050	114.14	36.24	117.35	64.02	138.93
a) Gastos de personal	23.500	111.53	33.17	107.42	59.61	129.36
b) Bienes y servicios	0.548	2.60	3.07	9.94	2.06	4.47
c) Materiales y suministros	-	-	-	-	2.35	5.10
2. Transferencias corrientes	11.19	53.11	14.64	47.41	21.40	45.66
a) Al sector público	6.39	30.33	7.95	25.74	9.30	20.18
b) Al sector privado	4.80	22.78	6.69	21.66	12.10	26.26
c) A organismos internacionales	-	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital	6.73	31.94	12.08	39.12	7.5	16.28
1. Inversión directa	5.81	27.57	12.08	39.12	-	-
a) Construcciones	-	-	1116	3613.99	6.10	13.24
b) Maquinarias y equipos	-	-	0.8	2.59	1.01	2.19
c) Adquisición de muebles e inmuebles	-	-	0.12	0.39	-	-
2. Inversión indirecta	0.916	4.35	-	-	-	-
a) Al sector público	-	-	-	-	-	-
b) Al sector privado	-	-	-	-	0.05	0.1

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

Concepto	1970		1974		1978	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
Total	41.96	436.45	62.97	203.92	92.77	201.32

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

El gasto público en salud, en cuanto a deterioro se refiere no se puede comparar con lo arriba analizado en el sector educativo, aunque si quedó evidenciado un crecimiento relativo mucho más lento al final del período a consecuencia de la desaceleración de la economía. Tal desaceleración influyó además en el hecho de que el porcentaje del PIB asignado a la función salud, fuera menor al asignado a principios del período (cuadro 101).

**Cuadro 101**  
**Gasto del gobierno central dominicano en salud (1966-1978)**  
**(En RD\$)**

Año	Valor corriente	Valor real*	Valor real per cápita	Porcentaje del PIB
1966	18.30	1,773.00	493.52	1.73
1967	16.70	1,970.01	533.51	1.50
1968	22.17	2,033.00	535.66	1.91
1969	25.61	2,033.00	521.16	2.17
1970	29.02	2,015.00	502.56	2.24
1971	32.33	2,346.00	568.11	2.21
1972	33.44	2,532.99	595.57	1.88
1973	38.27	2,970.01	678.03	1.85
1974	48.87	3,283.00	727.71	1.91
1975	32.03	3,826.00	823.43	1.05
1976	41.86	4,094.00	855.50	1.27
1977	45.07	4,441.00	901.05	1.22
1978	54.24	4,757.01	937.12	1.44

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**\*Usando el IPC (1984=100).**

La clasificación económica del gasto en salud, muestra aberraciones que sobrepasan las detectadas en el sector educativo. El predominio del gasto corriente sobre el gasto de capital, llegó por ejemplo en el 1974 a marcar magnitudes porcentuales de 97.5%, para el primero, mientras que para el

segundo apenas alcanzaba un 1.5%. El gasto en maquinarias y equipos para el sector, fue reducido a su mínima expresión (cuadro 102).

**Cuadro 102**  
**Clasificación económica del gasto público en salud en la República Dominicana**  
**(1970-1978)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Concepto</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>
<b>I. Gasto corrientes</b>	27.47	47.65	43.77
1. Gastos de operación	17.09	29.35	40.74
a) Gastos de personal	11.02	14.85	24.97
b) Bienes y servicios	6.07	14.50	3.44
c) Materiales y suministros	-	-	12.32
2. Transferencias corrientes	10.38	18.31	3.04
a) Al sector público	0.93786	0.78	0.86
b) Al sector privado	9.44	17.53	2.17
c) A organismos internacionales	-	-	-
<b>II. Gastos de capital</b>	1.55	1.21	10.46
1. Inversión directa	1.49	0.79	-
a) Construcciones	-	0.29	6.24
b) Maquinarias y equipos	-	0.48	2.92
c) Adquisición de muebles e inmuebles	-	-	-
2. Inversión indirecta	0.05484	0.43	-
a) Al sector público	-	0.43	1.3
b) Al sector privado	-	-	-
<b>Total</b>	29.02	48.87	54.24

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

**Descripción de la política social durante la década perdida (1980-1990).** Como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación, ya para el año 1981 la población dominicana presentaba un vertiginoso crecimiento si se compara el número de habitantes del citado año con la población que ostentaba la República en el 1920. Esto ayudado por los cambios en los niveles de mortalidad y los altos niveles de

fecundidad del pasado, aunque ya era visible un descenso en la tasa de crecimiento de la población para la fecha del censo analizado.

**Cuadro 103**  
**Población y tasa de crecimiento intercensal (1920-1981)**

Censo	Población	Tasa de crecimiento intercensal (%)
1920	894,665	-
1935	1,479,417	3.4
1950	2,135,872	2.4
1960	3,047,070	3.6
1970	4,009,458	3.0
1981	5,647,977	2.9

**Fuente: ONE. Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.**

La distribución por zona de residencia, muestra el considerable crecimiento de la población urbana, la cual pasó, en la población total, de 39.7% en el año 1970 a 52.0% en el 1981. Así pues, el censo del 1981 marca el predominio definitivo de la población urbana en la población total del país, a causa entre otros factores a la corriente migratoria rural-urbano (cuadro 104).

**Cuadro 104**  
**Distribución absoluta y porcentual de la población, por zona (1920-1981)**

Censo	Población		Distribución porcentual	
	urbana	Rural	Urbana	Rural
1920	148,894	745,771	16.6	83.4
1935	266,565	1,212,852	18.0	85.0
1950	508,408	1,627,464	23.8	76.2
1960	929,940	2,117,130	30.5	69.5
1970	1,593,299	2,416,459	39.7	60.3
1981	2,935,860	2,712,117	52.0	48.0

**Fuente: ONE. Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.**

*“La distribución de la población por área político-administrativa, muestra que la mayor concentración la presenta el Distrito Nacional, pasando de 551 hab./km<sup>2</sup>. en 1970 a 1,050 hab./ km<sup>2</sup>., en 1981, como consecuencia de un incremento poblacional de un 90%; del mismo modo Santiago, Valverde y San Pedro de Macorís, fueron las provincias que en*

*unión al Distrito Nacional mostraron una mayor ganancia en el grado de concentración de la población. En sentido general, la población está más concentrada en las provincias donde las condiciones de vida son más favorables, ya sea por la fertilidad de sus tierras o porque constituyen un polo de desarrollo turístico o industrial”.*<sup>106</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

Para el 1981, la población joven era todavía muy predominante, ya que el 41% del total de habitantes correspondían a personas menores de 15 años y la población en edades productivas (15-64 años) representaba el 56% de la población (13% mayor que la proporción observada en 1970). Sin embargo, ya para este censo se observa un descenso marcado en el nivel de fecundidad, que pasó de 6.2 hijos, en el censo de 1970, a 4.75 hijos en 1981, para las mujeres en edad reproductiva.

La probabilidad de morir entre el nacimiento y el primer, segundo y quinto año de vida, mejoró notablemente entre el censo de 1970 y el de 1981. Para el primer caso, descendió de 0.10678 a 0.05613, en el segundo caso bajó de 0.13532 a 0.06492 y en el tercer caso, el decrecimiento también fue notorio: de 0.15944 a 0.07478. Estos descensos se debieron a la ejecución de la medicina preventiva, programas de medicina curativa, campañas masivas de vacunación, el programa materno infantil y la realización de campañas de educación ciudadana.

El gasto público del gobierno central, en el período en cuestión, similar a lo que ocurrió en el 1966-1978, no tuvo una participación creciente en el PIB. Su nivel más elevado se corresponde con el año 1979 cuando alcanzó casi un 19%; éste punto máximo tiene que ver con el inicio del modelo de la demanda inducida, aplicado durante la administración de Don Antonio Guzmán Fernández, en los años 1978-1982, cuyo centro era la reactivación de la economía, tomando como instrumento clave de dinamización de la demanda agregada, el gasto público del gobierno central. Restricciones macroeconómicas internas y externas, obstruyeron

---

<sup>106</sup> ONE (1987):” Censo nacional de población y vivienda 1981”. Santo Domingo, R.D., p. 31.

el modelo y prontamente la participación del gasto gubernamental en el PIB, va descendiendo hasta quedar en 12.41% en el año 1982 (cuadro 105).

**Cuadro 105**  
**Gasto total del gobierno central dominicano (1978-1990)**  
**(Millones RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto nominal</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Gasto real*</b>
1978	657.1	13.88	1,381.33
1979	1,027.9	18.69	1,978.25
1980	1,044.7	15.76	1,645.20
1981	1,067.8	14.69	1,566.38
1982	988.6	12.41	1,353.50
1983	1,112.5	12.90	1,414.49
1984	1,233.9	11.92	1,136.40
1985	1,846.9	13.22	1,299.90
1986	2,228.4	14.12	1,502.33
1987	3,011.7	15.42	1,655.14
1988	4,983.7	17.58	1,757.98
1989	6,608.4	15.59	1,731.94
1990	7,519.1	11.59	1,095.28

**Fuente: Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y Martí (1997).**

**\*Usando el IPC (1984=100)**

El nivel de dicha participación se mantiene prácticamente estático del 1983 al 1986, como resultado de las contracciones económicas provocadas en el país dominicano, como resultado de la aplicación de toda una política de ajuste ortodoxo, liderada por el FMI.

En el siguiente ciclo, 1987-1990, se advierte un ascenso de la citada participación, en virtud de la política macroeconómica expansiva aplicada; mas, dada su naturaleza desordenada, desembocó en un proceso recesivo, sin parangón desde el 1966, que llevó al PIB a un crecimiento negativo y por tanto la participación del gasto gubernamental, en el PIB, central se desplomó a 11.59% en el 1990.

Una prueba de las dificultades de crecimiento del gasto gubernamental, se puede palpar en la tasa media de crecimiento anual, en pesos constantes

de 1984, en el período 1978-1990. Así, dicha tasa en 1978-1982 fue de -0.5%, en el 1982-1986 fue de 2.7% y en el 1986-1990 la caída fue un record: -6.77%. Es obvio que al examinar el gasto nominal del gobierno central, a partir de su clasificación económica, durante la serie histórica que nos ocupa, en un primer momento se aprecian resultados inversos a los obtenidos en el período 1966-1978.

**Cuadro 106**  
**Clasificación económica del gasto nominal del gobierno central dominicano (1978-1990)**  
**(Millones RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto corriente</b>	<b>Gasto corriente/ Gasto total (%)</b>	<b>Gasto de capital</b>	<b>Gasto de capital/ gasto total (%)</b>
1978	282.5	41.82	393.0	58.18
1979	390.0	38.83	614.5	61.17
1980	465.1	43.61	601.4	56.39
1981	514.6	47.40	571.0	52.60
1982	534.1	51.73	498.4	48.27
1983	876.8	72.54	331.9	27.46
1984	991.5	78.16	277.1	21.84
1985	1,400.0	74.20	486.8	25.80
1986	1,609.1	71.50	641.5	28.50
1987	1,471.2	44.75	1,816.7	55.25
1988	2,152.9	41.92	2,983.4	58.08
1989	2,633.0	40.47	3,872.5	59.53
1990	3,679.8	46.12	4,298.3	53.88

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones del Banco Central y A. Martí (1997).

Ahora, la participación del gasto corriente dentro del gasto total, lejos de disminuir como ocurrió en el anterior período, se incrementa de 67% a 80% en los años 1978 y 1982 respectivamente, ganando 13 puntos porcentuales; sin embargo en el 1990 se desploma a 52% (cuadro 106). Como es natural, para el año 1982 el gasto de capital, como proporción del gasto total, se había reducido casi a la mitad, pero para el año 1990, esta participación alcanza el 48%, casi se duplica del 1986 al 1990, repitiendo la historia del crecimiento impetuoso de las “construcciones de



obras” que de una participación en el gasto de total de 8.89% en el 1986, se dispara a 25.87% en el 1990, merced al constreñimiento principalmente del gasto en servicios personales. Estas disparidades en los resultados, tienen mucho que ver con la visión del gasto predominante en el subperíodo 1978-1986, hija de la socialdemocracia que en la República Dominicana tiene tendencia a darle cierta prioridad al gasto corriente, sobre todo a mejorar los sueldos y salarios. En cambio, en el subperíodo 1986-1990, la nueva autoridad manifestó nuevamente su inclinación a darle prioridad al gasto de capital.

La estructura del gasto social, en el lapso indicado tuvo una inclinación fuerte hacia los renglones educación y salud (cuadro 107). Estos dos renglones, en el año 1979, absorbieron el 75% del gasto social, reduciéndose levemente a un 73% en el año 1986.

**Cuadro 107**  
**Gasto social dominicano (1980-1990)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>S.S.</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>
Ed.	138.5	160.9	166.9	177.4	197.7	240.1
SP	133.4	152.3	155.0	174.4	201.1	247.8
T	1.7	1.9	2.6	1.5	1.9	2.4
V	12.9	13.0	5.6	18.9	7.2	18.8
AAP	27.4	17.2	8.9	18.2	14.8	18.7
SC	37.4	37.6	35.1	38.5	71.9	82.3
D	7.9	29.2	6.8	18.1	22.3	30.3
Total	359.2	412.1	380.9	447.0	516.9	640.4

### Conclusión...

<b>S.S.</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Ed.	282.5	321.6	492.3	574.8	707.5
SP	281.7	336.7	546.7	723.2	953.2
T	2.5	2.4	3.1	4.96	5.6
V	21.8	258.8	421.0	737.8	563.1
AAP	27.3	107.5	250.0	313.3	367.8
SC	88.5	105.8	140.7	168.0	171.4
D	66.3	29.3	41.4	70.6	72.8
Total	770.6	1,162	1,895	2,593	2,841

**Fuente: Banco central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**Nota:** SS, sectores sociales; Ed., educación; SP, salud pública; T, transporte; V, viviendas; AAP, alcantarillado y aguas potables; SC, servicios comunitarios; y D, deportes.

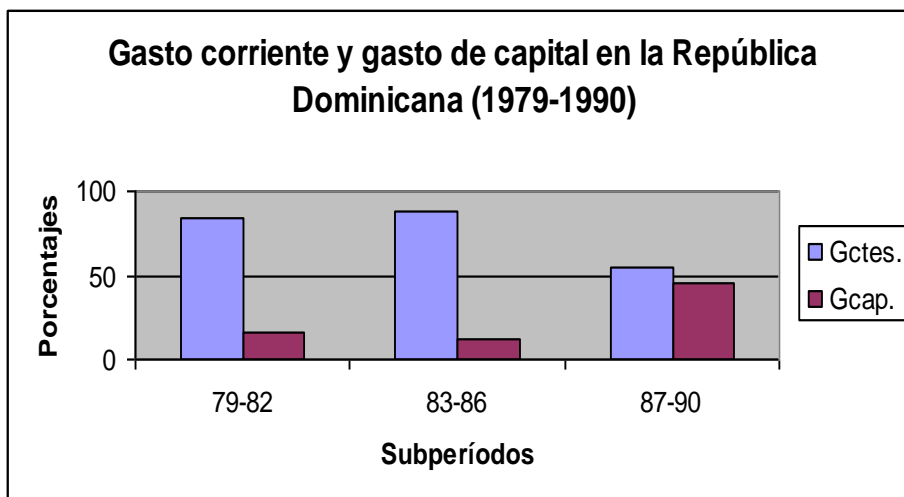
El cambio de administración en agosto de 1986, trae consigo un cambio sustantivo en la composición del gasto social. Nuevamente el gasto en vivienda se dispara; de 3% con respecto al total en el año 1986, aumenta a 20% en el 1990. Claro, todo esto en detrimento del gasto en salud y educación, que en el año 1986 montaron el 73% del gasto social, pero en el 1990 se desploma a 58%. A este respecto, Miguel Ceara Hatton, dice: *“(...) con la administración de Balaguer se intensifican los gastos sociales, cambiando su énfasis de educación y salud hacia vivienda y agua potable y de los gastos corrientes a gastos de capital. Pero la decisión de cambiar el énfasis dentro de las funciones sociales (vivienda en lugar de educación y salud) no es producto de privilegiar los gastos sociales en general, o porque se percibe que las necesidades habitacionales son prioritarias, sino que constituye parte del objetivo macroeconómico más amplio de expandir al máximo el gasto en construcción y estimular la estancada economía”*.<sup>107</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

En el lapso 1987-1990, el gasto social, en el renglón gasto corriente apenas es un 55% del total cuando en el 1979-1982 alcanzaba el 84%. Esto provocó un deterioro real de sueldos y salarios en el ámbito de la salud y la educación, a consecuencia de que dichas remuneraciones no crecían en la magnitud que lo hacía la inflación.

---

<sup>107</sup> Ceara y Croes (1993): op. cit., p. 47.

Gráfico 48



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Banco Central de la República Dominicana y Ceara Hatton (1993). Nota: Gctes., gastos corrientes; Gcap., gastos de capital.

En otras palabras las actividades hacia las cuales se canalizó el gasto público social, estuvieron preferentemente orientadas hacia vivienda, agua, alcantarillado, riego, camino y urbanismo (gasto de capital), mientras que las orientadas hacia sueldos y salarios en educación y salud, en deportes, material gastable, medicamentos, etc. fueron subestimadas.

**Cuadro 108**  
**Clasificación funcional del gasto social dominicano (1979-1990)**  
**(En porcentaje del gasto total)**

Año	Educ.	Dep.	Sal.	AS	Trab.	Viv.	A.	SM	SC	TO-TAL
1979	13.10	0.77	6.61	5.28	0.14	2.18	2.35	2.86	0.51	33.79
1980	13.00	0.74	6.92	5.61	0.16	1.21	2.57	2.70	0.80	33.70
1981	14.65	1.69	7.54	6.33	0.18	1.19	1.56	2.66	0.76	36.56
1982	16.42	0.67	8.15	7.09	0.26	0.55	0.87	2.78	0.67	37.46
1983	14.79	1.51	7.60	6.94	0.13	1.57	1.52	2.47	0.74	37.27
1984	15.40	1.74	8.12	7.54	0.14	0.56	1.15	4.54	1.06	40.26
1985	12.67	1.60	7.04	6.04	0.12	0.99	0.99	3.81	0.54	33.80
1986	12.44	2.92	6.73	5.67	0.11	0.96	1.20	3.41	0.49	33.94
1987	9.77	0.89	6.27	3.96	0.07	7.86	3.27	2.89	0.33	35.30
1988	10.09	0.85	8.09	3.12	0.06	8.63	5.12	2.60	0.28	38.86
1989	9.48	1.17	7.90	4.04	0.08	12.17	5.17	2.29	0.48	42.78
1990	9.86	1.01	9.48	3.81	0.08	7.85	5.13	2.17	0.22	39.62

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2000:24).**

En todos los años comprendidos entre el 1979 y 1990, el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central, no estuvo por debajo de un 33%; incluso en el 1989 llegó a un pico de casi 43%. El promedio de toda la serie histórica abordada (1979-1990) es de 36.9%, bastante significativo comparado con períodos anteriores (cuadro 108).

**Cuadro 109**  
**Gasto público social como porcentaje del gasto total en la República Dominicana y en otros países de América Latina (1990-1991)**

<b>País</b>	<b>1990-1991</b>
<b><u>Gasto social alto*</u></b>	<b>58.2</b>
Argentina	62.2
Uruguay	62.3
Brasil	59.5
Chile	60.8
Panamá	40.0
Costa Rica	
<b><u>Gasto social moderado*</u></b>	<b>35.1</b>
Colombia	29.7
México	41.6
Venezuela	33.9
<b><u>Gasto social bajo*</u></b>	<b>30.3</b>
Perú	16.7
Paraguay	39.9
El salvador	21.9
Bolivia	25.8
República Dominicana	36.9
Guatemala	29.8
Honduras	33.1
Nicaragua	38.3
<b>Promedio general</b>	<b>41.0</b>

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2000:26).**

Ahora bien, cuando este indicador se compara con el que ostentan otros países de la región, se nota que éstos superan el porcentaje dominicano.

El promedio del porcentaje del gasto social respecto al gasto total en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica, supera en 21 puntos porcentuales al correspondiente indicador dominicano (cuadro 109).

**Cuadro 110**  
**Gasto social como porcentaje del PIB en la República Dominicana (1978-1990)**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
1978	5.41
1979	6.15
1980	5.31
1981	5.45
1982	4.61
1983	4.85
1984	4.46
1985	4.08
1986	4.33
1987	5.19
1988	5.77
1989	6.11
1990	4.71

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

La relación gasto social/PIB, ha seguido el ciclo económico: en el 1979-1982, dicha relación prácticamente se mantiene por encima de 5%, pero cuando la economía se recesiona (1983-1986), desciende de ese nivel, para luego ascender hasta el año 1989 (1987-1989, ascenso del PIB), no obstante, en el año 1990 cae al nivel más bajo de toda la serie histórica, a resultas del crecimiento negativo del PIB (cuadro 110).

El promedio del indicador que estamos analizando, durante la serie 1979-1990, fue de 5.4%, inferior al promedio de algunos países latinoamericanos (10.1%).<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Para mayor información de esta temática es conveniente consultar la obra de la ONAPLAN (2000): *Estructura económica, funcional y geográfica del gasto público social en la República Dominicana (1978-1999)*.

*“En resumen, del análisis del comportamiento del gasto público social en la década de los ochenta se puede concluir con la existencia de los episodios de expansión (79-82 y 87-89) (...) Un episodio concentrado en un aumento sustancial del gasto corriente y otro en gastos de capital. Realmente dos extremos, ninguno de los cuales ha hecho progresar la capacidad de sostener crecimiento y competitividad a largo plazo”.*<sup>109</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). La intensidad del esfuerzo gubernamental en el gasto social, experimentó un notable progreso en el lapso 1978-1981; sin embargo, en el cuatrienio 1982-1986 la ciudadanía perdió todo lo que había logrado en materia social, sobre todo en el combate a la pobreza. La política neoliberal aplicada, bajo los efectos de la concreción de pactos con el FMI, ejerció un impacto contraccionista en el gasto público y en particular en el gasto social (cuadro 111).

**Cuadro 111**  
**Intensidad real e intensidad estimada del gasto social real per cápita dominicano**  
**(1978-1990)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Gasto social real per cápita efectivo</b>	<b>Gasto social real per cápita estimado</b>	<b>Porcentaje (efectivo/estimado)</b>
1978	106.10	96.11	10.39
1979	124.53	99.85	24.72
1980	105.05	98.16	7.03
1981	109.01	99.53	9.52
1982	91.91	99.46	-7.59
1983	97.91	100.92	-2.99
1984	82.44	92.83	-11.20
1985	74.18	91.77	-19.17
1986	83.57	97.44	-14.23
1987	100.41	98.08	2.38
1988	102.73	90.53	13.48
1989	102.08	84.98	20.13
1990	60.76	65.78	-7.64

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

<sup>109</sup> Ceara, M. (1993): op. cit., p. 49.

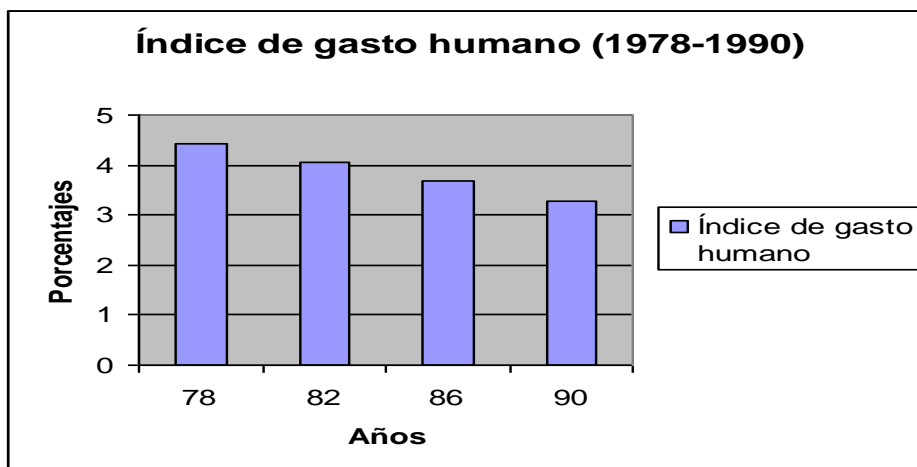
**Índice de gasto humano.** El índice de gasto humano alcanzó un promedio de 4.08%, describiendo una tendencia declinante, como se puede apreciar en el gráfico presentado más abajo, durante el período en cuestión, como testimonio del impacto reduccionista del ajuste económico sobre las distintas vertientes del gasto: el gasto público, el gasto social y el gasto social prioritario (cuadro 112).

**Cuadro 112**  
**Índice del gasto humano dominicano (1978-1990)**  
 (%)

<b>Año</b>	<b>Gasto público Como % del PIB</b>	<b>Gasto social como % del gasto público</b>	<b>Gasto social prioritario como % del gasto social</b>	<b>Índice de gasto humano</b>
1978	13.88	39.90	79.78	4.42
1979	18.69	33.79	82.32	5.20
1980	15.76	33.70	83.32	4.43
1981	14.69	36.56	80.17	4.31
1982	12.41	37.46	86.85	4.04
1983	12.90	37.27	82.77	3.98
1984	11.92	40.26	80.02	3.84
1985	13.22	33.80	79.11	3.53
1986	14.12	33.94	76.76	3.68
1987	15.42	35.30	65.90	3.59
1988	17.58	38.86	68.02	4.65
1989	15.59	42.78	62.14	4.14
1990	11.59	39.62	71.40	3.28

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Gráfico 49



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (1997).

La ejecución del gasto que el gobierno central destinó para el renglón educación, en el período 1978-1990, desde el punto de vista nominal experimentó un ascenso notable, multiplicándose por 7.6 durante la serie en cuestión (cuadro 113). Sin embargo, el valor real de estas ejecuciones fue sensiblemente inferior a las nominales, debido a la intensa inflación que azotó a la economía en la década de los ochenta. Las cifras indican una atención particular, por el servicio educación en el período 1978-1982, cuando a pesar de la inflación y de las graves restricciones externas, el gasto real del gobierno central, en educación, se incrementó en 17.13%. Desafortunadamente, desde el año 1983 al 1990, dicho indicador se fue en picada.

Cuadro113

**Gasto del gobierno central dominicano en educación (1978-1990)**  
(En RD\$)

Año	Valor corriente (Millones RD\$)	Valor real 1984=100	Valor real per cápita (en RD\$)	Porciento del PIB
1978	92.8	195.08	38.43	1.96
1979	133.5	256.93	49.14	2.43
1980	138.5	218.11	40.51	2.09

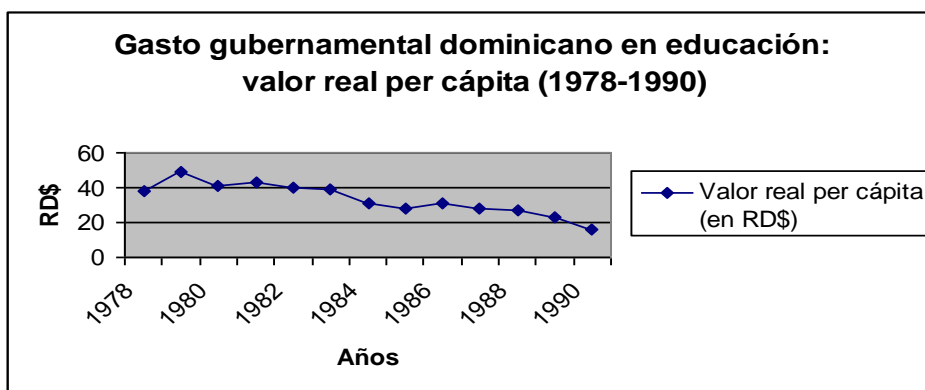


Año	Valor corriente (Millones RD\$)	Valor real 1984=100	Valor real per cápita (en RD\$)	Porcentaje del PIB
1981	160.9	235.88	42.53	2.21
1982	166.9	228.50	40.27	2.10
1983	177.4	225.56	38.86	2.06
1984	197.7	182.08	30.66	1.91
1985	240.1	168.99	27.81	1.72
1986	282.5	190.45	30.64	1.79
1987	321.6	176.74	27.79	1.65
1988	492.3	173.66	26.69	1.74
1989	574.8	150.64	22.63	1.36
1990	707.5	103.06	15.59	1.09

Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

El esfuerzo gubernamental, en la dirección de apropiarse un porcentaje adecuado del PIB, a los fines de la ampliación del sistema educativo dominicano y elevación de su calidad, no se pudo viabilizar, sobre todo desde el 1984 al 1990, momento histórico este donde el gasto del gobierno central en educación como porcentaje del PIB, todo el tiempo estuvo por debajo de 2%.

Gráfico 50



Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).

Del año 1978 al 1986 el predominio del gasto corriente sobre el gasto de capital, dentro del gasto gubernamental educativo, se intensificó llegando en el 1986 hasta un porcentaje de 97% (cuadro 114).

**Cuadro 114**  
**Clasificación económica del gasto público en educación en la República Dominicana (1978-1990)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Concepto</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
<b>I. Gastos corrientes</b>	85.42	152.73	273.16	577.19
1. Gastos de operación	64.02	110.07	213.21	443.81
a) Gastos de personal	59.61	106.47	200.73	418.66
b) Bienes y servicios	2.06	1.68	7.76	13.88
c) Materiales y suministros	2.35	1.92	4.72	11.27
2. Transferencias corrientes	21.40	42.65	59.95	133.80
a) Al sector público	9.30	27.48	36.37	79.20
b) Al sector privado	12.10	15.17	23.58	54.18
c) A organismos internacionales	-	-	-	-
<b>II. Gastos de capital</b>	7.35	14.17	9.34	130.30
1. Inversión directa	-	-	-	-
a) Construcciones	6.10	13.62	4.92	117.76
b) Maquinarias y equipos	1.01	-	1.96	8.62
c) Adquisición de inmuebles	-	0.04	-	0.66
2. Inversión indirecta	-	-	2.45	3.25
a) Al sector público	-	-	1.14	0.58
b) Al sector privado	0.05	-	1.31	2.67
<b>Total</b>	<b>92.77</b>	<b>166.89</b>	<b>282.50</b>	<b>707.49</b>

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Con esta práctica quedó consolidado el lastre de mantener el sistema educativo al margen del desarrollo tecnológico.

Mientras, que por el lado del gasto educativo, por institución, a lo largo del decenio hubo una tendencia de la Presidencia de la República a ir aumentando, aunque levemente, su participación dentro del gasto total en

la educación, en perjuicio de la institución llamada a llenar a cabalidad dicha función: la Secretaría de Estado de Educación (cuadro 115).

**Cuadro 115**  
**Gasto público dominicano en educación por institución (1978-1990)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Institución</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
Secretaría de Educación	68.13	147.51	220.20	511.79
Presidencia de la República	15.50	6.15	42.70	140.84
Fuerzas Armadas	2.29	3.57	3.69	12.29
Secretaría de Finanzas	5.32	4.98	6.26	12.10
Otras	1.53	4.68	9.65	30.47
<b>Total</b>	<b>92.77</b>	<b>166.89</b>	<b>282.50</b>	<b>707.49</b>

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

El sector salud fue víctima de la “década perdida”, cuando precisamente el gasto público que allí se ejecutó, en términos reales presentó continuas oscilaciones, para concluir en el 1990 con un monto que apenas cubría el 87% del valor alcanzado en el 1978 (cuadro 116).

**Cuadro 116**  
**Gasto del gobierno central dominicano en salud (1978-1990)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>Por ciento del PIB</b>
1978	54.24	114.02	22.46	1.15
1979	67.33	129.58	24.79	1.22
1980	73.69	116.05	21.55	1.09
1981	82.76	121.40	21.89	1.09
1982	82.86	113.44	19.99	1.00
1983	91.12	115.86	19.96	0.99
1984	104.20	98.69	16.62	0.90
1985	133.36	93.86	15.45	0.85
1986	152.91	103.09	16.58	0.86
1987	206.35	113.40	17.83	0.92
1988	394.57	139.18	21.39	1.20
1989	478.60	125.43	18.84	1.13
1990	679.70	99.01	14.54	1.13

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

\*Usando el IPC (1984=100)

La foto del período 1966-1978 encaja aquí perfectamente en lo que se refiere al gasto corriente y el gasto de capital; las autoridades no tuvieron la voluntad de situar a este último, en posición más o menos apropiada que permitiera adquirir las maquinarias y equipos que ameritaban las entidades hospitalarias para que entraran en un proceso de modernización tecnológica (cuadro 117).

**Cuadro 117**  
**Clasificación económica del gasto Público**  
**co en salud en la República Dominicana (1978-1990)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Concepto</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
<b>I. Gastos corrientes</b>	43.77	80.42	134.43	606.77
1. Gastos de operación	40.73	76.57	129.13	590.44
a) Gastos de personal	24.97	55.03	92.88	386.87
b) Bienes y servicios	3.44	1.53	9.10	30.77
c) Materiales y suministros	12.32	20.02	27.14	172.81
2. Transferencias corrientes	3.04	3.85	5.30	16.33
a) Al sector público	0.865	1.67	1.84	10.16
b) Al sector privado	2.17	2.17	3.45	5.81
c) A organismos internacionales	-	-	-	0.35
<b>II. Gastos de capital</b>	10.46	2.45	18.49	72.92
1. Inversión directa				
a) Construcciones	6.24	1.58	14.53	72.92
b) Maquinarias y equipos	2.91	0.84	3.73	72.92
c) Adquisición de inmuebles	0.008	0.03	0.02	-
2. Inversión indirecta	1.30	-	0.23	679.70
a) Al sector público	-	-	-	
b) Al sector privado	1.30	-	0.23	
<b>Total</b>	54.24	82.86	152.91	679.70

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**Descripción de la política social durante el decenio de la reforma estructural (1991-2000)** En el año 1990, de acuerdo a estimaciones realizadas por la ONAPLAN, la población dominicana alcanzó la cifra de 7,066,209. De estos, 3,591,110 serían varones y 3,475,099 serían hembras. Se proyectó para el 2000, una población de 8,396,164,

distribuida al nivel de sexos, del modo siguiente: varones, 4,267,869 y hembras, 4,128,295 (cuadro 118).

**Cuadro 118**  
**Evolución de la población dominicana (1990-2010)**

<b>Grupos de población</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Población total	7,066,209	8,396,164	9,791,319
Hombres	3,591,110	4,267,869	4,968,768
Mujeres	3,475,099	4,128,295	4,822,551
0 a 4 años	967,977	942,094	994,193
5 a 14 años	1,746,065	1,867,507	1,885,987
15 a 64 años	4,115,699	5,223,906	6,384,357

**Fuente: ONAPLAN, 1999.**

Cincuenta años atrás (año 1950), el país disponía de 2,135,872 habitantes, quiere decir que al año 2000, la población dominicana se ha multiplicado por 3.3, es decir, se ha más que triplicado. Sin embargo en términos relativos, su ritmo de crecimiento se ha aminorado notablemente. De 3.5% como tasa de crecimiento en el primer quinquenio de los años sesenta, desciende en la actualidad a 1.6%. Esta dinámica demográfica ha sido motivada por las mutaciones acaecidas al nivel de las siguientes variables: mortalidad, migración internacional y la fecundidad. *“Esta última variable ha sido el determinante principal. En efecto, la tasa global de fecundidad (número medio de hijos tenidos por las mujeres durante su vida reproductiva), descendió con un ritmo sin precedentes en la historia demográfica mundial, desde 7.5 hijos por mujer prevaletentes en la década del 1960 hasta 3.0 a finales del 2000 (...)”*<sup>110</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

La República Dominicana, vive un proceso de transición demográfica, que como proceso social tiene su génesis en el continente europeo, cuyos países que lo integran, su población *“(...) evolucionaba desde niveles de mortalidad y fecundidad altos a niveles bajos, en reacción a las*

---

<sup>110</sup> Gabinete Social del Gobierno Constitucional 2000-2004 (2000): *Política social del gobierno dominicano*. Volumen I. Santo Domingo, R.D., p. 39.

*transformaciones sociales y económicas derivadas de la modernización industrial*".<sup>111</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

De acuerdo a las investigaciones realizadas por varios demógrafos dominicanos, a partir del segundo lustro de los años sesenta, en la República Dominicana la fecundidad inicia su descenso sostenido de los niveles de 7.5 hijos por mujer, a 5.5 hijos por mujer en el primer quinquenio de los años setenta, acusando una tasa de descenso promedio anual de 2.7%. A finales de los años ochenta, la tasa global de fecundidad alcanzaba 3.5 hijos por mujer y desciende a 3.2 a mediados de los 90. A final del siglo XX dicha tasa se supone que ha bajado a 2.6 hijos por mujer.

*“En resumen, el proceso de transición de la fecundidad en la República Dominicana en las tres últimas décadas ha sido determinado por tres variables: la nupcialidad, el uso de los métodos anticonceptivos y la prevalencia del aborto inducido. Cada una de estas variables habría jugado un papel muy significativo en la gran caída de la fecundidad en la década de los setenta y en su aceleración a mediados de los ochenta. Sin embargo, en la década de los noventa se presenta una situación que llama poderosamente la atención: mientras la nupcialidad cambia la dirección de sus efectos, presentando una contribución positiva al aumento de la fecundidad, y el aborto inducido atenúa sus efectos reductores, el aumento en el uso de anticonceptivos compensa la pérdida de esos efectos. Y contribuye con su balance positivo, con lo cual se convierte en la variable determinante de la caída de la fecundidad en la década de los noventa. De manera que aquí radica la causa de que, a pesar de haber ocurrido un aumento significativo de la prevalencia de métodos de planificación de la familia, la fecundidad atenuara la velocidad de su caída en la última década del siglo veinte”*.<sup>112</sup> (Comillas y cursivas son nuestras).

---

<sup>111</sup> CEPAL-CELADE (1993): *Población, equidad y transformación productiva*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 16.

<sup>112</sup> Morillo, Antonio (2001): *Transición de la fecundidad y sus factores determinantes en la República Dominicana*. Libro: *Bases para una política de población y desarrollo en*

La estructura de la población dominicana, por edades, ha venido sufriendo modificaciones. En el año 1950 el 44.5% de la población total estaba comprendido en el tramo de 0 a 14 años de edad; declina a un 33.46% para el año 2000 y se proyecta que para el año 2010 se situará en 29.4%. Mientras que en el mismo período la proporción del número de habitantes en el tramo de 15 a 64 años, describe la siguiente trayectoria: 25.9%, 62.2% y 65.2%, respectivamente.

Las cifras indicadas más arriba ponen al descubierto que el proceso de transición demográfica de la población dominicana, está provocando cambios notables en la estructura por edad en la población, pasando del predominio de un sector extremadamente joven, al predominio de otro sector no tan joven. Por tanto dicha población ya emprendió la senda del envejecimiento.

Los distintos censos que se han realizado en el país, dan cuenta de una tendencia hacia la concentración de la población en la zona urbana, en desmedro de la rural; y dentro de la zona urbana, en algunas ciudades. En el 1950 sólo el 34% de la población del país residía en la zona urbana, en el 1981 salta al 52%, en el 1993 era de 56% y en la postrimería del decenio de los noventa se situó por encima del 60%. Las provincias receptoras de este desplazamiento poblacional de la zona rural hacia la zona urbana son principalmente La Romana, San Cristóbal, San Pedro de Macorís y el Distrito Nacional.

Estos desplazamientos tienen como base explicativa las penurias económicas que arropan a la población rural y las migraciones internas de ciudadanos que se emplazan en los centros urbanos en procura de mejores oportunidades de empleo y de condiciones de vida. *“Los movimientos migratorios internos han sido responsables de los desequilibrios regionales existentes actualmente en la distribución de la población. En el 1981 el 47.9% de la población del país residía en la región sureste, el 39.4% en la región Cibao y el 12.7% en la región suroeste. Según los*

*datos del censo de 1993, la región sureste continúa ganando peso relativo, concentrando a más de la mitad de la población del país (50.1%), en contraste, la Región Cibao ha perdido participación, pues mientras en el año 1950 concentraba más de la mitad de la población, en el año 1993 desciende a 38.3% (...) Los flujos migratorios internos se encuentran relacionados con los niveles de pobreza, los bajos niveles de empleo, las desigualdades sociales, la concentración espacial de la riqueza, el grado de industrialización de las principales ciudades, la infraestructura urbana, la forma de tenencia de la tierra, etc.”<sup>113</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).*

Los indicadores de salud expresados en la tasa bruta de natalidad, tasa de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer, reflejan que en el decenio de los noventa el progreso que en estas materias se viene observando en las últimas décadas en la República Dominicana, continúa. Esta afirmación se puede comprobar al observar el cuadro siguiente:

**Cuadro 119**  
**Tendencia sanitaria (1990-2005)**

<b>Indicador</b>	<b>1990-1995</b>	<b>2000-2005</b>
Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes)	27.0	23.3
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	46.6	34.4
Esperanza de vida al nacer	66.9	70.1

**Fuente: ONAPLAN, 1999.**

El gasto del gobierno central, en términos cuantitativos avanzó de manera significativa en la década de los noventa (cuadro 120). Su valor nominal se multiplicó por 7 en diez años y su valor real se triplicó; y su participación porcentual en el PIB, a partir del 1997, se hace consistentemente igual o superior al 15%. Estos saltos fueron influidos por el impresionante crecimiento económico experimentado por la República Dominicana, sobre todo desde el 1996 hasta el año 2000, cuando creció por encima de un 6%; y además, los shocks externos se

<sup>113</sup> Gabinete Social del Gobierno Constitucional 2000-2004 (2002): *Política social del gobierno dominicano*. Volumen I. Santo Domingo, R.D., págs. 40-41.



vieron amainados (verbigracia, las fluctuaciones del precio del petróleo), con el acompañamiento de un crecimiento sostenido de la economía norteamericana. Todos estos factores se coaligaron para propiciar el descrito ascenso del gasto gubernamental.

**Cuadro 120**  
**Gasto total del gobierno central dominicano (1990-2001)**

<b>Año</b>	<b>Valor nominal (Millones RD\$)</b>	<b>Gasto real (1984=100)</b>	<b>% del PIB</b>
1990	7,171.81	1,044.69	11.06
1991	10,185.64	1,375.04	10.18
1992	16,819.84	2,159.13	14.97
1993	20,380.43	2,545.23	16.90
1994	21,374.27	2,335.09	15.69
1995	22,837.74	2,284.44	14.23
1996	26,398.98	2,553.09	14.40
1997	34,540.08	3,082.48	16.06
1998	39,120.04	3,238.04	16.17
1999	46,279.63	3,644.67	16.64
2000	50,463.64	3,645.37	15.63

**Fuente: ONAPRES y Banco Central.**

No obstante, debemos destacar que la proporción del gasto público respecto al PIB, denota todavía un rezago muy grande, cuando dicho indicador es comparado con el ostentado por los países desarrollados. Cifras que avalan dicha afirmación, las podemos encontrar en estas palabras del español Juan Ignacio Palacio: “(...) *El gasto público en España representó un 40 por 100 del PIB en 2000, una cifra algo inferior a la de la media europea y mayor que la de Estados Unidos (...)*”<sup>114</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

<sup>114</sup> Palacio, J. I. (2001): “Distribución funcional y personal de la renta”. En *Lecciones de Economía Española*. CIVITAS, España, p. 375.

**Cuadro 121**  
**Clasificación económica del gasto gubernamental dominicano (1990-2000)**

<b>Año</b>	<b>Gasto corriente</b>	<b>Gasto corriente/ gasto total (%)</b>	<b>Gasto de capital</b>	<b>Gasto de capital/ Gasto total (%)</b>
1990	3,679.8	46.12	4,298.3	53.89
1991	4,582.7	44.17	5,791.5	55.83
1992	6,142.0	37.54	10,217.7	62.46
1993	8,419.1	41.50	11,867.5	58.50
1994	9,279.3	40.46	13,653.8	59.54
1995	11,188.2	46.41	12,919.3	53.59
1996	14,889.5	51.98	13,754.9	48.02
1997	23,545.3	64.51	12,952.1	35.49
1998	26,872.9	66.63	13,457.7	33.37
1999	31,188.1	63.70	17,775.4	36.30
2000	35,903.3	71.14	14,560.4	28.86

**Fuente:** Banco Central, A. Martí (1997) y CEPAL.

En el período de la reforma estructural, notamos que nueva vez se pusieron de manifiesto los dos estilos gubernamentales característicos, en el manejo del gasto público, presentes en la República postrujillista: 1) privilegiar casi absolutamente el gasto de capital; 2) privilegiar el gasto corriente, respecto al gasto de capital (cuadro 121). En efecto, del 1990 al 1996, el monto del gasto corriente, apenas supera la barrera del 50%, mas en el 2000 alcanza un pico 71%. En este ascenso del gasto corriente, salió fortalecido el renglón gasto de operación y principalmente sus componentes servicios personales y servicios no personales, cuya participación porcentual en el gasto total, se incrementó de manera visible. Esto permitió que fueran mejorados los sueldos y salarios de los servidores públicos, a fin de elevar su calidad y competitividad.

Dice la CEPAL, que “(...) Cuando hubo tasas elevadas de crecimiento económico, en la mayoría de los países latinoamericanos se elevaron tanto la participación del gasto social dentro del presupuesto público, como su participación con respecto al PIB (...)”<sup>115</sup> (Comillas, cursiva y

<sup>115</sup> CEPAL (2004): *Una década de desarrollo social en América Latina*. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 227.

puntos suspensivos son nuestros). Efectivamente así ocurrió en la República Dominicana; en la década de los noventa, el gasto social siguió creciendo con gran intensidad, en el 2000 fue 5.9 veces mayor que en el 1991 (cuadro 122).

**Cuadro 122**  
**Gasto social dominicano (1991-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

S.S.	1991	1994	1997	2000
Ed.	936.4	2,606.0	4,777.6	8,522.3
SP	1,072.1	2,506.6	4,583.9	9,067.7
T	8.1	23.1	36.0	70.2
V	645.3	1,015.5	678.1	653.2
AAP	792.5	2,188.1	1,378.0	1,086.9
SC	246.1	483.9	76.7	370.0
D	85.6	290.8	412.8	716.1
Total	3,786.1	9,113.6	13,266.0	22,530.4

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Sin embargo su estructura interna va a sufrir una mutación favorable a los renglones educación y salud, mientras que el gasto en vivienda va a experimentar un retroceso.

Los dos primeros renglones que en el 1991 apenas cubrían el 53% del gasto social, en el 2000 suben abruptamente a un 78%. En cambio el gasto en vivienda que en el 1991 ocupó un 17% del gasto social, en el 2000 cae a un 2.9%, perdiendo alrededor de 14 puntos porcentuales. ¿Razón? Había llegado el fin de la afición oficial desmedida por el construccionismo (cuadro 123, en anexo).

En la década de los noventa, el gasto social con respecto al gasto público total, sufrió un incremento de algunos puntos porcentuales cuando su promedio es comparado con el promedio del período anterior. La proporción del gasto social con respecto al total, más baja fue de 35.23% correspondiente al año 1992. Para los años subsiguientes el porcentaje se va elevando hasta llegar a un pico de 44.55 en el año 2000.

La relación gasto social/PIB, en el período 1991-1999, en promedio se situó en 5.8% ligeramente superior al correspondiente promedio de 1979-1990. Podríamos decir que hubo un cierto estancamiento en el crecimiento de este indicador, muy a pesar de que en el decenio de los noventa la economía nacional creció de manera sistemática (cuadro 124, en anexo).

**Cuadro 125**  
**Gasto público social como porcentaje del gasto total en la República Dominicana y en otros países de América Latina (1990-1991)**

País	1990-1991
<b><u>Gasto social alto*</u></b>	<b>58.2</b>
Argentina	62.2
Uruguay	62.3
Brasil	59.5
Chile	60.8
Panamá	40.0
Costa Rica	
<b><u>Gasto social moderado*</u></b>	<b>35.1</b>
Colombia	29.7
México	41.6
Venezuela	33.9
<b><u>Gasto social bajo*</u></b>	<b>30.3</b>
Perú	16.7
Paraguay	39.9
El salvador	21.9
Bolivia	25.8
República Dominicana	36.9
Guatemala	29.8
Honduras	33.1
Nicaragua	38.3
<b>Promedio general</b>	<b>41.0</b>

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2000:26).

El problema se presenta nueva vez, cuando el porcentaje promedio dominicano, gasto social respecto al gasto total, en el período 1990-1991,

que fue de 36.9%, es comparado con el promedio de países latinoamericanos, 41.0%, según la CEPAL, la diferencia es pues notable (cuadro 125).

**Cuadro 126**  
**Gasto público social como porcentaje del PIB en países de América Latina (1996-1997)**

<b>País</b>	<b>Porcentajes</b>
<b><u>Gasto social alto</u></b>	<b>19.5</b>
Argentina	17.9
Uruguay	22.5
Brasil	19.8
Chile	14.1
Panamá	21.9
Costa Rica	20.8
<b><u>Gasto social moderado</u></b>	<b>10.5</b>
Colombia	15.3
México	7.8
Venezuela	8.4
<b><u>Gasto social bajo</u></b>	<b>7.7</b>
Perú	5.8
Paraguay	7.9
El salvador	7.7
Bolivia	12.0
República Dominicana	6.0
Guatemala	4.2
Honduras	7.2
Nicaragua	10.7
<b>Promedio general</b>	<b>12.4</b>

Fuente: ONAPLAN (2000:26). Reelaborado por Manuel Linares.

Si calculamos el porcentaje promedio en los años 1996-1997 (alrededor de 6%) y lo comparamos con el promedio de gasto social con respecto al PIB de países latinoamericanos, el cual fue de 12.4%, indica que aún es largo el trecho que la República tiene que recorrer en el campo de la ejecutoria social (cuadro 126).

**Cuadro 127**  
**Gasto social efectivo y gasto social estimado (1990-2000)**

<b>Año</b>	<b>Gasto social real per cápita efectivo</b>	<b>Gasto social real per cápita potencial</b>	<b>Porcentaje (efectivo/potencial)</b>
1990	60.77	99.02	-38.63
1991	73.35	143.51	-48.89
1992	106.67	156.10	-31.67
1993	135.19	160.47	-15.75
1994	133.79	153.87	-13.05
1995	118.60	162.71	-27.11
1996	130.34	176.39	-26.11
1997	149.78	186.98	-19.90
1998	156.35	191.21	-18.23
1999	181.71	204.87	-11.30
2000	193.84	213.28	90.89

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares.

La intensidad del esfuerzo gubernamental para impulsar el gasto social en el decenio de los noventa, fue un rotundo fracaso que queda patentizado en las cifras exhibidas en el cuadro 127: en todos los años de la serie histórica 1990-2000, la relación gasto social efectivo/gasto social estimado, arrojó magnitudes negativas; lo que revela la insuficiencia gubernamental de aumentar el gasto social en una proporción acorde con el crecimiento real del PIB.

El índice de gasto humano, como se puede observar en el cuadro 128, no luce superior al alcanzado en períodos anteriores. Se reafirma el criterio de que hemos vivido interesantes momentos de crecimiento económico en los noventa, mas no de desarrollo y bienestar.

**Cuadro 128**  
**Gasto en desarrollo humano dominicano (1990-2000)**  
 (%)

<b>Año</b>	<b>Gasto público como % del PIB</b>	<b>Gasto social como % del gasto público</b>	<b>Gasto social prioritario como % del gasto social</b>	<b>Índice de gasto Humano</b>
1990	11.59	39.62	71.40	3.28
1991	10.18	37.16	73.98	2.80
1992	14.97	35.23	78.91	4.16
1993	16.90	38.74	80.11	5.24
1994	15.69	42.64	80.11	5.36
1995	14.23	39.68	79.27	4.48
1996	14.40	39.55	69.58	3.96
1997	16.06	38.40	80.96	4.99
1998	16.17	38.94	80.53	5.07
1999	16.64	40.33	82.03	5.50
2000	15.63	44.55	82.90	5.77

**Fuente: Banco Central de la República Dominicana.**

La Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), en su ensayo *“Estructura económica, funcional y geográfica del gasto público social en la República Dominicana (1978-1999)”*, hace un aporte significativo al estudio de la inversión social territorializada.

En dicho estudio, el país es dividido en regiones, conforme a la división regional de salud según la clasificación de ONAPLAN: 0 (Distrito Nacional), I (Provincias de Peravia, San Cristóbal y Monte Plata), II (Provincias de Santiago, Puerto Plata, La Vega, Espaillat y Monseñor Noel), III (Provincias de Salcedo, Duarte, María Trinidad Sánchez, Samaná, y Sánchez Ramírez), IV (Provincias de Barahona, Pedernales, Bahoruco e Independencia), V (Provincias de La Romana, La Altagracia, El Seibo, San Pedro de Macorís y Hato Mayor), VI (Provincias de San Juan de la Maguana, Azua y Elías Piña), VII (Provincias de Valverde, Dajabón, Santiago Rodríguez y Montecristi).

## Linares

**Cuadro 129**  
**Inversión regional del gobierno central dominicano en servicios sociales (1991-1999)**  
 (%)

Año	Re-gio-nes	Educa-ción	Salud	Vivien-da	Alcanta-rillado y aguas potables	Total servi-cios sociales
1991-1993	0	40.03	31.90	66.83	28.60	42.47
	I	6.65	4.65	2.49	24.04	14.42
	II	18.19	23.69	21.72	31.98	26.72
	III	16.26	5.99	1.08	5.48	5.10
	IV	7.95	7.37	3.30	2.66	3.54
	V	3.85	9.98	2.04	3.11	3.10
	VI	3.66	9.31	2.17	3.02	3.28
	VII	3.26	7.06	0.37	0.98	1.30
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1995	0	34.57	68.09	42.11	12.04	28.85
	I	11.03	3.34	6.14	8.71	7.40
	II	18.38	10.64	15.07	37.69	26.19
	III	13.61	6.84	7.77	9.33	8.82
	IV	7.03	3.32	4.94	5.01	4.90
	V	6.16	3.21	13.66	18.06	13.85
	VI	5.01	2.99	6.87	4.53	5.07
	VII	4.22	1.58	3.45	4.63	4.93
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1997-1999	0	39.77	57.89	27.88	29.39	33.85
	I	8.01	5.38	10.17	7.34	7.56
	II	18.53	19.39	16.42	23.88	20.45
	III	11.31	5.83	13.26	6.09	8.48
	IV	5.11	1.62	4.65	7.30	5.70
	V	6.02	8.12	12.14	14.85	11.63
	VI	4.11	1.39	12.51	4.27	5.37
	VII	7.13	0.37	2.97	6.88	6.97
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).**

Se advierte una alta concentración regional de la inversión regional, durante los noventa, saliendo beneficiado principalmente en la región 0 (Distrito Nacional) y la región II (Provincias de Santiago, Puerto Plata, La Vega, Espaillat y Monseñor Noel), en las cuales se sitúa un alto



porcentaje de los habitantes de la República. A pesar de ello, se nota que a partir del segundo lustro de la década se produce una cierta desconcentración de la citada inversión, puesto que la región 0 (Distrito Nacional) perdió unos 11 puntos porcentuales, que en consecuencia fueron absorbidos por las demás regiones sobre todo la VII (Provincias de Valverde, Dajabón, Santiago Rodríguez y Montecristi), que experimentó un salto de 436.15% (véase el cuadro 129).

¿Qué es lo que explica la reducción porcentual de la inversión social en la región 0 (Distrito Nacional) y la región II (Provincias de Santiago, Puerto Plata, La Vega, Espaillat y Monseñor Noel)? *“La relativa reducción en el predominio de las regiones 0 y II en el gasto total en inversiones sociales se manifiesta drásticamente en el comportamiento de las inversiones destinadas a construcciones de viviendas (...)”*<sup>116</sup>, afirma la ONAPLAN. (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). Efectivamente, mientras al comienzo del decenio ambas regiones acumulaban el 88.55% de la inversión social en viviendas, al final del período caen a 44.3%, perdiendo 44.25 puntos porcentuales.

**Cuadro 130**  
**Inversión real per cápita en servicios sociales del gobierno central dominicano**  
**(1991-1999)**  
**(En pesos de 1999)**

Año	Regio- nes	Educa- ción	Salud	Vivienda	Alcantari- llado y aguas potables	Total servi- cios So- ciales
1991-1993	0	74.61	23.13	418.40	290.83	821.17
	I	34.20	9.34	42.30	692.00	780.66
	II	44.45	22.54	177.68	427.62	675.52
	III	88.28	12.71	19.56	164.86	288.23
	IV	99.80	36.21	138.02	184.21	460.81
	V	23.42	23.70	41.47	104.09	195.17
	VI	28.79	28.69	56.80	131.00	268.15
VII	35.42	29.88	13.14	59.05	146.69	

<sup>116</sup> ONPLAN: op. cit., p. 48.

## Linares

Año	Regio- nes	Educa- ción	Salud	Vivienda	Alcantari- llado y aguas potables	Total servi- cios So- ciales
1995	0	60.08	71.23	255.01	104.13	528.42
	I	54.15	9.86	105.01	212.94	382.86
	II	42.87	14.95	122.48	437.52	643.86
	III	71.50	21.62	142.24	243.88	488.77
	IV	85.74	24.33	209.65	303.93	629.50
	V	35.44	11.11	274.09	517.54	840.32
	VI	38.39	13.77	183.27	172.49	409.37
	VII	43.67	9.86	124.43	238.67	537.91
1997-1999	0	86.92	56.67	57.30	142.58	370.48
	I	51.44	15.41	61.74	104.19	242.70
	II	56.54	26.50	47.37	161.40	312.36
	III	78.55	18.07	87.03	93.55	294.64
	IV	82.86	11.68	71.13	262.27	462.35
	V	45.02	26.94	85.71	245.17	434.49
	VI	41.79	6.30	120.18	96.06	273.13
	VII	96.16	2.22	37.93	205.83	470.44

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).

En lo que se refiere a la inversión real per cápita en servicios sociales del gobierno central, es visible el hecho de que al final del decenio, dicho coeficiente muestra una tendencia decreciente en todas las regiones del país, a causa del carácter prioritario que le imprimió la administración del Dr. Leonel Fernández, al gasto corriente dentro del gasto público (véase el cuadro 130). Por otra parte, el estudio realizado por la ONAPLAN, en el 1997, tomando como base los resultados del Censo Nacional de Población y Familia, llevado a cabo en el 1993, documenta sobre los niveles de pobreza que afectan a la República Dominicana, en las demarcaciones provinciales, municipios y parajes.

A ese respecto veamos el cuadro 131:

**Cuadro 131**  
**Indicadores de pobreza en las provincias de la República Dominicana (año 1993)**

<b>Provincia</b>	<b>Porcentaje de hogares pobres</b>
Distrito Nacional	37.70
Azua	81.00
Bahoruco	86.60
Barahona	76.00
Dajabón	76.80
Duarte	66.90
Elías Piña	92.30
El Seibo	87.90
Espaillat	66.30
Independencia	81.90
La Altagracia	68.20
La Romana	51.70
La Vega	68.10
María Trinidad Sánchez	79.40
Monte Cristo	74.80
Pedernales	73.20
Peravia	65.50
Puerto Plata	64.20
Salcedo	77.30
Samaná	84.30
San Cristóbal	69.20
San Juan	83.50
San Pedro de Macorís	59.50
Sánchez Ramírez	80.50
Santiago	53.70
Santiago Rodríguez	81.10
Valverde	68.50
Monseñor Novel	60.70
Monte Plata	84.40
Hato Mayor	78.90

**Fuente: Oficina Nacional de Planificación ONAPLAN (1997).**

Es increíble el grado de pobreza que existía en el país para el año 1993: todas las provincias, excepto el Distrito Nacional, la proporción de hogares pobres que poseían era de no menos un 50%, llegando Elías Piña a un 92.30% y Bahoruco un 86.60%. Dentro del conjunto de provincias

la que menor pobreza exhibía era La Romana, con un 51.70% de hogares pobres.

**Cuadro 132**  
**Inversión real per cápita en servicios sociales ajustada por el índice de pobreza en**  
**la República Dominicana (1997-1999)**  
**(En pesos de 1999)**

<b>Provincia</b>	<b>Índice</b>	<b>Ordenamiento descendente*</b>
Samaná	1135.4	1
Santiago Rodríguez	970.0	2
Barahona	772.3	3
Distrito Nacional	570.1	4
San Pedro de Macorís	620.7	5
Bahoruco	649.8	6
Valverde	533.7	7
San Cristóbal	532.7	8
La Vega	519.7	9
Elías Piña	512.5	10
Monte Plata	514.9	11
El Seibo	340.6	12
Puerto Plata	383.5	13
Pedernales	329.5	14
San Juan	331.1	15
Azua	349.3	16
Salcedo	298.2	17
Monte Cristo	285.1	18
Hato Mayor	290.8	19
Sánchez Ramírez	239.5	20
Peravia	238.0	21
Duarte	180.2	22
Independencia	185.7	23
María Trinidad Sánchez	1770.0	24
La Romana	132.9	25
Españillat	137.6	26
Dajabón	123.0	27
Santiago	116.0	28
La Altagracia	89.0	29
Monseñor Novel	87.1	30

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). \*Máximo= 1; mínimo= 30.

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

La inversión real per cápita en servicios sociales, ajustada por el índice de pobreza, para el período 1997-1999, revela un desorden mayúsculo (véase el cuadro 132): demarcaciones como el Distrito Nacional cuyo porcentaje de hogares pobres estuvo muy por debajo del 50% (único en el país), aparece como uno de los grandes beneficiarios de la inversión social, situándose en el escalón número 4. En cambio Elías Piña, la provincia más pobre, aparece relegada al escalón número 10. El Seibo, la segunda provincia más pobre, aparece relegado al escalón número 12. Fue obvia la falta de planificación en la inversión social.

Sin dudas, en esta década el gasto social en educación, alcanzó su mayor esplendor. Su valor real en el año 2000 fue seis (6) veces mayor que al inicio del decenio e igualmente su participación en el PIB se duplicó (véase el cuadro 133).

**Cuadro 133**  
**Gasto del gobierno central dominicano en educación (1990-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>% del PIB</b>
1990	707.49	103.06	15.59	1.09
1991	936.35	126.41	18.14	0.94
1992	1,501.63	192.76	27.04	1.34
1993	2,007.42	250.70	34.37	1.66
1994	2,605.99	284.70	38.26	1.91
1995	3,019.33	302.02	39.78	1.88
1996	3,536.59	342.03	44.15	1.93
1997	4,777.63	426.37	53.94	2.22
1998	6,083.12	503.51	62.43	2.51
1999	7,544.58	594.16	72.20	2.71
2000	8,522.34	615.63	73.32	2.64

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y el Banco Central de la República Dominicana.**

**\*Usando el IPC (1984=100).**

Las explicaciones de estos cambios podrían ser estas: primero, la inflación fue contenida en tasas de un dígito; segundo, se produjo un cambio de gobierno durante el período en cuestión, llevando al Palacio

Nacional, un nuevo equipo que le dio mayor beligerancia al gasto social; y tercero, la economía creció positivamente durante el decenio.

**Cuadro 134**  
**Clasificación económica del gasto del gobierno central dominicano en educación**  
**(1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

Concepto del gasto	1990	%	1996	%	2000	%
1. GC	84.08	81.58	300.50	87.86	554.26	90.03
1.1. GO	64.65	62.73	244.77	71.56	436.10	70.84
1.1.1. SP	60.98	59.17	227.06	66.39	396.79	64.45
1.1.2. SNP	2.02	1.96	3.11	0.91	3.15	0.51
1.1.3. MyS	1.64	1.59	14.60	4.27	36.16	5.87
1.2. AC	19.43	18.85	55.74	16.30	118.16	19.19
2. GK	18.98	18.42	41.53	12.14	61.37	9.97
2.1. IR	18.41	17.86	39.62	11.58	56.64	9.20
2.2. AAE	0.09	0.09	0.04	0.01	3.28	0.53
2.3. AK	0.47	0.46	1.87	0.55	1.43	0.23
2.4. IF	-	-	-	-	-	-
Total	103.06	100.00	342.03	100.00	615.63	100.00

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana.

**Notas:** GC= gastos corrientes; GO= gastos de operación; SP= servicios personales; SNP= servicios no personales; MyS= materiales y suministros; AC= aportes corrientes; GK= gastos de capital; IR= inversión real; AAE= adquisición de activos existentes; AK= aportes de capital; IF= inversiones financieras.

Empero, su clasificación económica, continuó arrastrando el lastre histórico de una escasa inversión en maquinarias y equipos para el desarrollo tecnológico del sector. No así en el caso del gasto corriente, el cual pasó de 81.58% en el 1990, a 90.03% en el año 2000; en cambio, el gasto de capital se desaceleró en alrededor de un 50% (véase el cuadro 134).

**Cuadro 135**  
**Gasto real del gobierno central dominicano en educación por institución (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

Institución	1990	1996	2000
Congreso Nacional	0.06	0.14	1.03

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

<b>Institución</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Presidencia de la República	20.52	42.49	33.66
Fuerzas Armadas	1.79	3.23	6.40
Secretaría de Finanzas	1.76	0.32	0.50
Secretaría de Educación	74.57	283.15	534.32
Secretaría de Trabajo	3.70	-	19.06
Secretaría de Obras Públicas	0.13	-	18.89
Otras	0.54	-	0.47
<b>Total</b>	<b>103.06</b>	<b>342.03</b>	<b>615.63</b>

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana.**

En lo referente al gasto por institución, se notan algunas señales de desconcentración, cuando la Presidencia de la República, por primera vez comienza a disminuir su participación en el gasto educativo, cayendo de 19% a un 5% del total, por consiguiente, cobró una mayor preeminencia la Secretaría de Estado de Educación (véase el cuadro 135).

El gasto del gobierno central en salud, alcanzó aumentos significativos en el decenio estudiado; sin embargo, su proporción con respecto al PIB no alcanzó siquiera el 2% (véase el cuadro 136).

**Cuadro 136**  
**Gasto del gobierno central dominicano en salud (1990-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>% del PIB</b>
1990	679.70	99.01	14.98	1.05
1991	793.29	107.09	15.37	0.79
1992	1,245.90	159.93	22.43	1.11
1993	1,719.80	214.78	29.45	1.43
1994	1,904.94	208.11	27.97	1.40
1995	1,935.64	193.62	25.50	1.21
1996	2,407.87	232.87	30.06	1.31
1997	2,979.86	265.93	33.64	1.39
1998	3,523.54	291.65	36.16	1.46
1999	4,184.06	329.51	40.04	1.50
2000	5,845.57	422.27	50.29	1.81

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana. \*Usando el IPC (1984=100).**

Esto pone a flote la incomprensión de nuestros gobernantes sobre la importancia de la salud pública en los esfuerzos por alcanzar niveles adecuados de bienestar y contribuir con el aumento de la productividad de los brazos dominicanos de trabajo.

En el campo de la vivienda, sin duda alguna en el decenio de los noventa, en el gasto del gobierno central, se reiteraron dos estilos distintos.

**Cuadro 137**  
**Gasto del gobierno central dominicano en vivienda (1990-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real a Precios de 1984</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
1990	563.10	82.02	12.04	0.93
1991	645.30	87.11	12.50	0.67
1992	733.65	94.18	13.21	0.65
1993	842.18	105.18	14.42	0.69
1994	1,015.45	110.94	14.91	0.75
1995	1,064.93	106.52	14.03	0.66
1996	947.23	91.61	11.82	0.52
1997	678.10	60.52	7.66	0.32
1998	791.29	65.50	8.12	0.33
1999	923.54	72.73	8.84	0.33
2000	653.24	47.19	5.62	0.20

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

El neotrujillismo ratificó sus afectos por la construcción de viviendas, llevando el gasto en dicho renglón en el 1995 a un pico de RD\$1,064.93 millones (véase el cuadro 137). La administración del Dr. Fernández, hace declinar este gasto de un modo significativo: en términos reales el monto aplicado en el año 2000 apenas cubre un 44% del ostentado en el 1995. Mientras el gasto en viviendas, respecto al PIB, en el 1990 se acerca al 1%, en el 2000 cae a un 0.20%. Resultado: el déficit habitacional no cedió al finalizar el siglo XX. Pero al mismo tiempo, pudimos percibir como en el renglón gasto social en viviendas, se manifestó una concentración increíble, en la Presidencia de la República (cuadro 138), lo que delata claramente que la construcción de viviendas



por parte del Estado dominicano, ha tenido un contenido profundamente clientelista. Edificar viviendas para ganar apoyo electoral. Pura y simplemente.

**Cuadro 138**  
**Gasto del gobierno central dominicano en vivienda por institución (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Institución</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Presidencia de la República	563.05	947.23	595.19
Otras	0.05	0.00	58.05
<b>TOTAL</b>	<b>563.10</b>	<b>947.23</b>	<b>653.24</b>

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

A pesar de que en el largo período 1950-1998, se ha producido un avance cuantitativo en el renglón vivienda y otros servicios sociales, ya que la tasa porcentual de las viviendas en cuarterías y barracones, se redujo en 17.9%; de las viviendas en apartamentos aumentó en 233.33%; de los hogares con piso de tierra disminuyó en 80.28%; de las viviendas con techo de cana y yagua se redujo en 87.53%; de las viviendas con agua potable aumentó en 320%; de los hogares con servicios de energía eléctrica aumentó en 566.67%; de los hogares con estufa aumentó en 553%, etc., (véase el cuadro 139); reiteramos que a pesar de todo ello, en la “(...) *República Dominicana actualmente existe un elevado déficit habitacional, en lo referente a los aspectos cuantitativos y también en los cualitativos, a lo cual hay que sumar el déficit del entorno, compuesto básicamente por la inexistencia o la mala calidad de los servicios básicos. En el ámbito nacional existe actualmente una cifra cercana a los 2 millones de hogares y estimaciones disponibles revelan que existe un déficit total acumulado (cualitativo y cuantitativo) de alrededor de 800 mil viviendas. Este elevado déficit revela deficiencias al respecto, por lo cual la mayoría de la población no ha contado con condiciones apropiadas para la adquisición de una vivienda adecuada*”.<sup>117</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

---

<sup>117</sup> Véase, Gabinete Social del Gobierno Constitucional (2000-2004): op. cit., p. 59.

**Cuadro 139**  
**Indicadores de viviendas dominicanas, servicios sociales básicos y posesión de**  
**bienes en el hogar (1950-1998)**  
 (%)

<b>Indicador</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1981</b>	<b>1984</b>	<b>1991</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>
% viviendas en cuarterías y barracones	-	-	-	13.4	16.0	20.8	14.3	11.0
% viviendas en apartamentos	-	-	1.8	4.3	2.0	6.8	6.8	6.0
% hogares con piso de tierra	-	-	35.5	21.4	-	10.6	8.6	7.0
% con techo de cana y yagua	-	-	40.1	18.4	-	8.2	5.0	5.0
% hogares con agua potable	16.6	20.0	49.2	56.3	62.0	78.1	81.2	84.0
% hogares sin servicio sanitario	-	-	-	-	-	10.8	10.3	9.4
% sin servicio recogida basura	-	-	-	-	56.5	56.1	46.9	44.5
% hogares con energía eléctrica	13.2	-	36.2	59.1	-	74.8	84.6	88.0
% cocinan con carbón o leña	-	-	78.4	64.7	60.0	40.5	19.4	11.2
% hogares que poseen estufa	-	-	13.2	-	-	56.2	77.1	86.2
% hogares que tienen nevera	-	-	-	-	-	43.3	52.9	58.4

**Fuente: Informes de los censos de 1950, 1960 y 1970 y procesamiento especial del censo de 1981 y de las bases de datos de las encuestas ENDESA-91, ENDESA-96 y ENGIH-98. Gabinete Social (2002: 60).**

**Notas: (-) dato no disponible.**

Por otra parte, no obstante a la enorme importancia que posee el gasto en alcantarillado y aguas potables, y a pesar del rezago que muestra la República Dominicana en proveer a los hogares dominicanos del vital líquido, al final del decenio de los noventa este gasto mostró una caída estrepitosa (véase el cuadro 140).

**Cuadro 140**  
**Gasto del gobierno central dominicano en alcantarillado y agua potable (1990-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
1990	367.76	53.57	7.87	0.61
1991	792.46	106.98	15.35	0.82
1992	1,583.71	203.30	28.52	1.41
1993	1,890.85	236.14	32.38	1.55
1994	2,188.05	239.04	32.12	1.61
1995	1,624.31	162.48	21.40	1.01
1996	1,320.31	127.69	16.48	0.72
1997	1,378.04	122.98	15.56	0.64
1998	1,183.79	97.98	12.15	0.49
1999	1,363.68	107.39	13.05	0.49
2000	1,086.93	78.52	9.35	0.34

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**\*Usando el IPC (1984=100).**

Del 1990 al 1994 aumentó vigorosamente, para luego iniciar una caída que no se detiene hasta el 2000. ¿Explicación? Una mayor preocupación gubernamental por el gasto más intensivo en trabajo, respecto al gasto más intensivo en capital.

El gasto gubernamental en asistencia social, creció enormemente en el decenio estudiado, incrementándose en casi 500%; en términos per cápita se multiplicó por 4.5 y su participación porcentual en el PIB aumentó más del doble (véase el cuadro 141).

**Cuadro 141**  
**Gasto del gobierno central dominicano en asistencia social (1990-2000)**  
**(En RD\$)**

<b>Año</b>	<b>Valor corriente</b>	<b>Valor real*</b>	<b>Valor real per cápita</b>	<b>% del PIB</b>
1990	273.53	39.84	6.03	0.42
1991	279.07	37.67	5.41	0.28
1992	339.80	43.62	6.12	0.30
1993	706.50	88.23	12.10	0.59
1994	601.71	65.74	8.83	0.44
1995	613.06	61.32	8.08	0.38
1996	979.88	94.77	12.23	0.53
1997	1604.05	143.50	18.11	0.75
1998	1477.17	122.27	15.16	0.61
1999	2482.29	195.49	23.76	0.89
2000	3222.18	232.76	27.72	1.00

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

**\*Usando el IPC (1984=100).**

Este ascenso tiene una doble explicación: primera, el número de personas menesterosas que clasifican para ser asistidas por el Estado se fue incrementando. En otras palabras el flagelo de la pobreza se mantuvo con mucha fuerza. Segunda, es un mecanismo políticamente rentable a través del cual los gobiernos hacen política clientelista.

**Cuadro 142**  
**Gasto en asistencia social por institución del gobierno central dominicano (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Institución</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>
Presidencia	82.38	30.12	266.91	27.24	621.21	19.28
FF.AA.	47.66	17.42	288.25	29.42	1,048.55	32.54
Finanzas	80.47	29.42	268.16	27.37	969.78	30.10
Salud	36.83	13.46	127.72	13.03	271.43	8.42
Otras	26.19	9.57	28.84	2.94	311.21	9.66
Totales	273.53	100.00	979.88	100.00	3,222.18	100.00

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Por otra parte, el gasto en asistencia social, por institución, se advierte una gran concentración de las decisiones de gasto en dos instituciones: la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas Dominicanas, notándose que en la medida que el decenio avanzaba, la segunda institución fue imponiendo su primacía sobre la primera (véase el cuadro 142).

La seguridad social, restringida a las pensiones y jubilaciones, durante el decenio de los noventa, sus valores monetarios y reales aumentaron a pasos agigantados. De unos doscientos millones de pesos en el 1990 a casi tres mil millones de pesos en el 2000 (véase el cuadro 143).

**Cuadro 143**  
**Gasto público dominicano en seguridad social (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Descripción</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Pensiones y jubilaciones: Organismos del gobierno central	123.88	490.41	1,865.84
Pensiones y jubilaciones: Organismos descentralizados	82.00	525.74	1,093.33
<b>Total</b>	<b>205.88</b>	<b>1,016.15</b>	<b>2,959.17</b>

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central de la República Dominicana y Martí (1997).**

Este ascenso espectacular podría edificar un espejismo: la evidencia empírica dominicana aparentemente disiente de la estrategia neoliberal que persigue la expansión del rol del mercado, en materia social, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario, testificando la crisis del Estado Benefactor y su principal componente, la seguridad social.<sup>118</sup> En verdad dos causas provocaron el aludido aumento: la primera está asociada con el Decreto Presidencial que autorizó el aumento al nivel del salario mínimo público de todas aquellas pensiones que estuviesen por debajo del mismo, corrigiendo una injusticia social indigna de existir en la postrimería del siglo XX. La segunda, se expresa en el hecho de que

---

<sup>118</sup> Véase, Mesa-Lago, C. (1999): *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, pp. 9-70.

nuevos contingentes de personas que formaban parte de la población económicamente activa, han entrado en la etapa de la jubilación.

La ley No. 87-01, promulgada el 9 de mayo del 2001, crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)<sup>119</sup>, en el marco de la constitución de la República Dominicana, para desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales.

Tienen derecho a ser afiliados al SDSS todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. De ahí que tengan derecho a beneficiarse del Seguro Familiar de Salud (SFS).

En cambio son beneficiarios del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, los trabajadores dependientes y los empleadores, los trabajadores dominicanos que residen en el exterior; los trabajadores independientes y los empleadores y los desempleados, discapacitados e indigentes.

Trabajadores dependientes y los empleadores y los trabajadores por cuenta propia, serán beneficiarios del seguro contra riesgos laborales.

El SDSS está integrado por los siguientes regímenes de financiamiento: un régimen contributivo, que será financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador; un régimen subsidiado, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes; dicho régimen será financiado por el Estado dominicano; un régimen contributivo subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedios, iguales o

---

<sup>119</sup> Véase Secretaría de Estado de Trabajo (2001): Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano. Editora Centenario, S.A., Santo Domingo, R.D.

superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

Ahora debemos examinar otras iniciativas estatales para atender las necesidades sociales: trataremos de poner en evidencia el esfuerzo estatal realizado en el decenio de los noventa, para atenuar las desigualdades sociales, con la implementación de programas y proyectos concretos, ya sea con recursos provenientes del presupuesto del gobierno central o del exterior.

En efecto, el Plan Decenal de Educación (PDE), fue la estrategia principal que se planteó el país frente al deterioro del sistema educativo dominicano y combatir la pobreza. Sus objetivos principales fueron: auspiciar la aprobación de una nueva ley general de educación, incrementos de cobertura y calidad del sistema, la mejora de las condiciones económicas de los maestros, incremento de los recursos destinados al sector educativo, impulso a los procesos de descentralización, reducción de la inequidad del sistema educativo, entre otros.

*“Recientes balances de los éxitos y fracasos del PDE coinciden: hubo mejoras importantes de acceso, sin embargo no así de calidad, siendo éste un desafío pendiente. Se logró implementar un nuevo currículum más abierto y flexible (constructivista), así como nuevos textos, sin embargo no hay cambios significativos en las prácticas pedagógicas que lo acompañan (tradicionales), ni una difusión de sus alcances con los padres de familia. Las condiciones de vida de los maestros han mejorado (aunque no lo suficiente), no así su nivel de formación, destrezas pedagógicas y resultados; el volumen de recursos destinados a educación se ha incrementado de manera importante como porcentaje del producto interno bruto y como proporción del gasto público programable, sin embargo dichos incrementos, importantes, aún son insuficientes frente a los estándares considerados como necesarios para potenciar el desarrollo, y no han logrado una elasticidad importante respecto de la*

*eficiencia, la calidad o la equidad del sistema educativo, probablemente por ineficiencia en su ejecución*".<sup>120</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

No hay dudas de que el PDE contribuyó de modo notable a afianzar la Secretaría de Estado de Educación, como la institución rectora del sistema, hecho que queda confirmado al observar la evolución del gasto real del gobierno central, por institución, en la cual el ministerio citado alcanza un porcentaje de 71.8% en el año 1990, y concluye el decenio con un 86.7%. En otras palabras, ha habido un proceso de desconcentración.

Por tal motivo, los programas de la Secretaría, que tienen que ver directamente con la educación se vieron fortalecidos en la cuantía de los recursos financieros destinados a cada uno de ellos (véase el cuadro 144).

**Cuadro 144**  
**Financiamiento de la Secretaría de Educación a programas educativos (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Denominación</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>
Educación inicial	3.40	-	0.51		4.4	
Educación básica	239.27	44.69	1,525.20	50.62	3,543.0	46.98
Educación especial	0.75		4.04		14.78	
Educación media	83.84	15.66	282.29	9.37	575.93	7.64
Educación técnica	17.31		70.61		88.20	
Educación de adultos	20.75		100.19		214.60	
Currículo	5.66		3.96		7.61	
Medios educativos	3.09		2.29		31.09	
Financiamiento UASD	74.62	13.94	349.12	11.59	899.99	11.93
Financiamiento UP*	21.56	4.00	38.59	1.28	149.91	1.97
Gasto total de la Secretaría	535.35		3,012.70		7,541.51	

**Fuente:** Elaborado en base a informaciones de la ONAPRES.

\*Universidades privadas.

<sup>120</sup> Medina Giopp, Alejandro (2000): "Escenarios para la educación en la República Dominicana 2000-2015". Ensayo que aparece en *Escenarios para una política de población y desarrollo*, publicación de CONAPOFA y UNFPA. Editora, Dujarric Publicidad, Santo Domingo, R.D., pp. 28-29.



En el cuadro que se presenta más arriba, se pueden apreciar los saltos cuantitativos experimentados en las asignaciones y ejecuciones presupuestarias de los programas de educación básica, media y superior, en los cuales se produjeron incrementos de 1,382%, 3,578% y 1,106%, respectivamente, del año 1990 al año 2000. No obstante, su proporción con respecto a la ejecución presupuestaria total de la Secretaría de Educación, sufrió serios retrocesos en los tres programas citados, hechos que abonan la proposición de que la mejoría en la asignación presupuestaria a la citada secretaría se pudo haber diluido en programas que no atañen directamente al proceso de enseñanza. Si no hubiese ocurrido de este modo, es muy probable que el país hubiera progresado un poco más en la corrección de los indicadores de educación.

Dos leyes son fundamentales para explicar el proceso de reforma del sector salud de la República Dominicana: Ley General de Salud No. 42-01 y de Seguridad Social No. 87-01.

*“El objetivo principal de estas reformas es contribuir a mejorar el estado de salud de los dominicanos de ingresos bajos y medianos, con énfasis en las madres solteras y en período de lactancia, así como de los niños y niñas menores de 5 años de edad, un régimen nacional creado para incapacitados y los envejecientes de las áreas urbanas y rurales, y también, lograr una cobertura universal de salud. En ambos procesos se introducen mecanismos de desconcentración y descentralización”.*<sup>121</sup> (Comillas y cursiva son nuestras). Sus efectos cuantitativos y cualitativos están por verse.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Mejía-Ricart, Tirso (2003): *Objetivos y estrategias para la reforma del Estado en la República Dominicana*. Consejo Nacional de Reforma del Estado. Santo Domingo, R.D., p. 117.

Consejo Nacional de Reforma del Estado. Santo Domingo, R.D., p. 117.

<sup>122</sup> Para informaciones adicionales sobre el tema, es conveniente consultar las siguientes publicaciones: OPS (2001): Perfil del sistema de servicios de salud de la República Dominicana. 2da. Edición. Santo Domingo, R.D., págs. 19-24; Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (1998): La reforma del sistema de salud en la República Dominicana. Santo Domingo, R.D.; SESPAS-OPS (1997): La situación de salud de República Dominicana 1996. Santo Domingo, R.D; Comisión Nacional de

Con el inicio de la reforma del sector salud, se ha afianzado la idea de la importancia de la salud para propiciar el desarrollo económico; por lo que se amerita destinar las partidas presupuestarias que ayuden a la consecución de tales fines. Veamos el comportamiento presupuestario durante el decenio estudiado (cuadro 145, en anexo).

Es muy obvio que la ejecución presupuestaria de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), durante el decenio evolucionó muy positivamente, alcanzando un incremento de 1,028.44%. Sin embargo, cuando desglosamos los gastos del ministerio propiamente en salud, del resto, la proporción de aquél respecto al gasto total de la SESPAS, va describiendo una trayectoria decreciente, hecho que pone al descubierto que parte de los recursos financieros destinados al sector no fueron ejecutados en favor directamente de la salud de los integrantes de los hogares de menores ingresos.

A través del Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), el Estado dominicano hizo esfuerzos para conjurar las múltiples dificultades que enfrentan los hogares pobres para tener acceso a los alimentos, especialmente de origen agropecuario, que forman parte de la canasta familiar.

Los productos que allí adquirieron los pobres, a precios más bajos que los prevalecientes en el mercado, fueron: arroz, habichuelas, leche, azúcar, cebolla, ajo, espaguetis, harina de maíz, sal, sopitas de pollo, sardinas, aceite, vinagre y jabón de lavar, entre otros.

Los establecimientos donde el INESPRES vendía dichos productos se denominan bodegas, que para el año 1990 totalizaron 261, distribuidas del modo siguiente: “(...) 73 en el Distrito Nacional, 110 en el Suroeste, 42 en el Norte, 20 en el Noreste y 16 en la región Este”.<sup>123</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

---

Salud-Oficina de Coordinación Técnica (1996): Salud, visión de futuro. Elementos para un acuerdo nacional. Santo Domingo, R.D.

<sup>123</sup> INESPRES: Memoria de 1990. Santo Domingo, R.D., p. 11.

Del 1990 al 1994, el Instituto acumuló un superávit financiero de RD\$85.0 millones<sup>124</sup>, pero en el año 1995 incurre en un déficit de RD\$22.7, por lo que durante el año de referencia “(...) *el Programa de Bodegas de Protección al Consumidor, desarrolló sus actividades de distribución (...) en menor proporción que en años anteriores por la precaria situación económica del INESPRES*”.<sup>125</sup> (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

En resumen, durante la primera mitad del decenio de los noventa, los hogares pobres tuvieron la oportunidad de adquirir alimentos subsidiados en INESPRES por un monto global de RD\$258.5 millones.<sup>126</sup> Dicho programa, al iniciarse la segunda mitad del decenio de los noventa, continuó deprimido, disminuyendo “(...) *sus operaciones a pequeños operativos realizados cada sábado en el Distrito Nacional y en el interior del país*”.<sup>127</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

En el año 1997, el INESPRES crea un nuevo programa de venta de alimentos a precios subsidiados, que se denominó “Alimentos para Todos” que tenía como objetivo *principal “(...) acudir en auxilio de los sectores de más bajos ingresos, con el interés de mejorar los niveles nutricionales de la población más pobre*”.<sup>128</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros). Desaparecen las bodegas, ahora las ventas se harían a través de las Gerencias Regionales del INESPRES. En los años 1998-1999, este programa se intensifica, instalando 743 puestos fijos y 498 unidades móviles a escala nacional. Las ventas subsidiadas de dicho programa, a favor de los pobres, en el período 1997-2000 alcanzaron el monto de RD\$1,138.75 millones.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> INESPRES: Memoria de 1990-1994. Capítulo “Aspectos financieros”. Santo Domingo, R.D.

<sup>125</sup> INESPRES: Memoria de 1995. Santo Domingo, R.D., p. 14.

<sup>126</sup> INESPRES: Memoria 1990-1995. Capítulo “Programa de Bodegas de Protección al Consumidor”. Santo Domingo, R.D.

<sup>127</sup> INESPRES: Memoria de 1996. Santo Domingo, R.D., p. 12.

<sup>128</sup> INESPRES: Memoria de 1997. Santo Domingo, R.D., p. 21.

<sup>129</sup> Este programa desaparece en agosto del 2002, con la ascensión de un nuevo gobierno constitucional.

En el 1992 surge el Fondo de Emergencia Social (FES), con el apoyo del BID a fin de mitigar los efectos adversos que irremediablemente ocasionaría en el cuerpo social pobre, la política de ajuste llevada a cabo por el superior gobierno a comienzo de la década.

Más tarde, en el 1993, mediante el decreto No. 279-93, se crea el Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD), para canalizar recursos destinados a la ejecución y promoción de proyectos menores con el propósito de contribuir a elevar las condiciones de vida de los grupos sociales más necesitados.

Desde su fundación hasta agosto del 2000, PROCOMUNIDAD había ejecutado 574 proyectos comunitarios, por monto total de RD\$444.74 millones (véase el cuadro 146).

**Cuadro 146**  
**Proyectos realizados hasta el 16 de agosto del 2000**

Área	Cantidad	Inversión
Agua	27	44.16
Centro comunal	84	70.67
Educación	352	245.11
Electrificación	4	6.70
Infraestructura productiva	2	1.29
Letrinización	31	19.84
Salud	47	37.69
Saneamiento	8	7.25
Vías de comunicación	1	0.18
Viviendas	11	9.00
Otros	7	2.83
Total	574	444.74

**Fuente: PROCOMUNIDAD.**

¿Cuál fue el impacto económico-social de dichos proyectos? Este se puede medir en las vertientes principales: empleos generados en las comunidades pobres, el total de beneficiarios y distribución del ingreso.

De acuerdo a los registros históricos de los proyectos ejecutados por la citada institución, en promedio se utiliza alrededor de 65% de mano de obra local y 35% de mano de obra externa a la comunidad beneficiaria

directa; dentro del costo total de cada proyecto, el 19% corresponde a mano de obra calificada y 7% a mano de obra no calificada. *“Por otra parte, de acuerdo a datos históricos registrados en PROCOMUNIDAD, se puede apreciar que en el caso de las clínicas rurales y centros comunales se benefician de manera directa unas 3,000 personas por proyecto; para el caso de una escuela de 3 aulas en el nivel básico se pueden beneficiar hasta 350 niños en dos tandas; un sistema de abastecimiento de agua puede beneficiar una o varias comunidades de alrededor de 750 personas; (...)”*<sup>130</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Tomando en cuenta los parámetros cuantitativos arriba citados y otros mucho más específicos existentes en PROCOMUNIDAD, podemos aseverar que en el período citado, los proyectos de aquella institución, lograron generar 8,038 empleos locales comunitarios, contribuyeron con la distribución del ingreso en un monto de RD\$84.5 millones y beneficiaron a más de 600,000 personas pobres (véanse los cuadros 147, 148 y 149).

**Cuadro 147**  
**Generación de empleos (1993-2000)**

Área	Empleo local	%	Mano de obra externa	%	Empleo total
Agua (acueductos, pozos y minisistemas de aguas)	298	58	215	42	513
Centro comunal	1,260	60	840	40	2,100
Escuelas	5,280	60	3,520	40	8,800
Electrificación	24	55	20	45	44
Letrinas	93	75	31	25	124
Salud (clínicas rurales)	799	68	376	32	1,175
Saneamiento (cañadas)	199	83	41	17	240
Vías de comunicación	30	83	6	17	36
Viviendas	55	83	11	17	66
Total	8,038	-	5,060	-	13,098

<sup>130</sup> PROCOMUNIDAD: Documento de la Gerencia de Planificación.

**Fuente: PROCOMUNIDAD.**

**Cuadro 148**  
**Generación de ingresos (1993-2000)**

Área	Inversión (millones de RD\$)	Pago mano de obra
Agua	44.16	8.39
Centro comunal	70.67	13.43
Educación	245.11	46.57
Electrificación	6.70	1.27
Infraestructura productiva	1.29	0.24
Letrinización	19.84	3.77
Salud	37.69	7.16
Saneamiento	7.25	1.38
Vías de comunicación	0.18	0.03
Viviendas	9.00	1.71
Otros	2.83	0.54
Total	444.74	84.50

**Fuente: Fuente: Elaborado por Manuel Linares con datos de PROCOMUNIDAD.**

**Nota: el pago de mano de obra constituye el 19% del costo de inversión.**

**Cuadro 149**  
**Población comunitaria pobre beneficiada (1993-2000)**

Área	Beneficiarios
Agua	20,250
Centro comunal	252,000
Educación	123,200
Electrificación	3,000
Infraestructura productiva	5,000
Letrinización	155
Salud	141,000
Saneamiento	60,000
Vías de comunicación	2,000
Viviendas	1,100
Otros	14,000
Total	621,705

**Fuente: Fuente: Elaborado por Manuel Linares con datos de PROCOMUNIDAD.**

Se debe destacar la creación del Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), que tiene por objeto promover la eficiencia, modernización y crecimiento de las micros,

pequeñas y medianas empresas, para inducir la generación de empleos y mejorar el bienestar de las clases de bajos y medianos ingresos.

En el período 1996-2000, el PROMIPYME concedió préstamos microempresariales por un monto de RD\$1,405.25 millones; beneficiando aproximadamente a 17,635 personas.

En el ámbito de diferentes regiones, durante el decenio, se formularon y se están ejecutando algunos proyectos que tienen por fin reducir los niveles de pobreza, bajo la coordinación de la ONAPLAN, con la cooperación de algunos organismos internacionales, entre los cuales podemos citar: Proyecto para Pequeños Productores de la Región Suroeste (PROPESUR), con recursos del Fondo Internacional para el Desarrollo (FIDA); Programa de Fortalecimiento de las Provincias de la Región Nordeste, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Proyecto de Desarrollo Humano Sostenible Local, implementado en algunas provincias de la Región Nordeste, con el apoyo del PNUD; y el Programa de Desarrollo Integral para el Mantenimiento de la Biodiversidad de la Sub-región Enriquillo (ARAUCARIA), con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

El PROPESUR, es un proyecto que “(...) cubre tres provincias: dos de las cuales son fronteras –Independencia y Elías Piña-, y Bahoruco; el proyecto abarcaría entonces la parte central de la zona fronteriza con Haití incluyendo más de 150 km. de frontera. En el conjunto se trata de una superficie de 3,745 km<sup>2</sup> correspondiente al 7,7% de la superficie nacional (48,400 km<sup>2</sup>), que abarca tres provincias y 18 municipios”.<sup>131</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

En lo que respecta al PROPESUR se “estima que a la finalización del proyecto: i) por lo menos 10,000 familias serán beneficiarias de obras de infraestructura social y de caminos vecinales; ii) 2,800 familias de pequeños productores serán beneficiadas con programas de asistencia

---

<sup>131</sup> FIDA (1998): Proyecto para Pequeños Productores en la Región Suroeste. Informe de evaluación ex-ante. Volumen II. Santo Domingo, R.D., p. 1.

*técnica agropecuaria, obras de irrigación y drenaje, crédito y asistencia en la comercialización, incluyendo por lo menos 1,000 mujeres rurales jefas de hogar, y iii) 1, 350 trabajadores asalariados agrícolas y no agrícolas se beneficiarán de la asistencia técnica y crédito para la implementación o consolidación de microempresas, de los cuales por lo menos el 50% serán mujeres”*.<sup>132</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

El ARAUCARIA, es un programa que nace en el año 1999 como cumplimiento de los compromisos contraídos por España en los foros internacionales. Dentro de este programa se encuentra el Proyecto Batoruco que tiene por área de influencia la Provincia de Pedernales. Esta provincia, según el censo del 1993, tiene 17,000 habitantes.

*“Aproximadamente un 60% de los hogares viven con ingresos mensuales inferiores a US\$75.00. Entre el 40 y 50% de los hogares no disponen de acceso a agua potable, el 25% no dispone de servicio sanitario y la cantidad de escuelas que se encuentran en condiciones aceptables no alcanza el 30%”*<sup>133</sup>, (comillas y cursiva son nuestras), es pobre en recursos hídricos y tiende hacia la deforestación y el uso inadecuado del suelo; por lo que el objetivo principal del proyecto es alcanzar el desarrollo local a través del manejo adecuado de los recursos naturales y que esto incida, por un lado en la conservación de la biodiversidad y por otro, en elevar la calidad de vida de las poblaciones locales mediante la generación de alternativas productivas sostenibles. Sus líneas esenciales son: la gestión territorial, el desarrollo de sistemas productivos, la gestión local y la educación. Se estima que el proyecto beneficiará unas 17,000 personas.

El Programa de Instalación de Agua Potable y Saneamiento, está dirigido a impactar sobre la geografía nacional, en el sector de agua potable y saneamiento. Su fecha de inicio: septiembre de 1999; fecha de término: diciembre de 2003.

---

<sup>132</sup> FIDA (1998): Proyecto para Pequeños Productores en la Región Suroeste. Informe de la misión de evaluación ex-ante. Volumen I. Santo Domingo, R.D., p. 51.

<sup>133</sup> ONAPLAN (2003): Documento contentivo de las fichas técnicas de proyectos. Santo Domingo, R.D., p. 3.



El objetivo principal del programa es prestar servicios de agua potable y saneamiento a escala nacional con niveles de cobertura y calidad establecida por la autoridad competente, con los menores costos posibles mediante esquemas sostenibles financiera y ambientalmente. Los objetivos específicos son transformar a las corporaciones de acueductos y alcantarillados, en compañías por acciones de propiedad estatal.

El costo de inversión del programa es de US\$89 millones. Se supone que al concluir el mismo, se habrá beneficiado a la totalidad de la población dominicana.

El Programa de Ayuda Alimentaria Española, se inicia en el año 1994, para incidir sobre la población pobre de las provincias del Seibo, Higüey, Monte Plata y San Cristóbal. Estas poblaciones se ven afectadas por la falta de producción de alimentos, agua potable y saneamiento ambiental, a causa de la ausencia de planes de desarrollo integral.

En atención a lo enunciado arriba, el programa se propone impulsar el establecimiento de pequeños acueductos; proyectos de riego y fomento de proyectos hortícola, porcino, caprino y bovino.

**Predicción acerca de la política social dominicana postrujillista.** A todo lo largo del período en cuestión, la política social dominicana, a pesar de que se ejecutaba en un medio económico que difería al prevaleciente en la época de Trujillo, en lo que se refiere al tamaño de la economía, su interdependencia con la economía internacional, el grado de urbanización y el nivel de afianzamiento del capitalismo, como régimen de producción dominante, siguió ostentando los rasgos más repugnantes que caracterizaron a la política social trujillista: insuficiencia del gasto social, ineficiente colocación de los recursos estatales en las vertientes del tramo social, clientelismo, entre otros. Al entrar el siglo XXI, no se asoma en el firmamento social dominicano, indicios de que esos rasgos serán extirpados, por lo que no es difícil augurar una política social, en parte del nuevo siglo, atada a los perfiles citados.

**Evaluación de la política social dominicana postrujillista.** En el año 1962 la República Dominicana ya vivía en democracia y libertad. Fue el paso del estado absolutista, al estado de la democracia representativa. Este salto fue relativamente en lo formal, más que en el contenido, habida cuenta de que por muchos años el procedimiento trujillista de gobernar al pueblo dominicano, seguía latente. La base económica de la sociedad, sus fuerzas productivas, estaban acumulando cambios cuantitativos, pero aún no se traducían en cambios cualitativos, en consecuencia, la economía dominicana exhibía un notable atraso. La superestructura jurídica, política y cultural de la sociedad, presentaba indicios análogos a los ostentados por la base económica. De ahí, entonces, que la política social, situada precisamente en dicha superestructura, va a arrastrar en gran medida la forma y el contenido de la política social del precedente período trujillista.

En la medida que el tiempo iba avanzando, los cambios estructurales al interior de la economía se van acelerando. Así, el mercado de trabajo nacional, ahora incorpora un agente muy importante: el movimiento obrero organizado, ausente en el período trujillista. Este agente refuerza el poder de regateo del trabajo frente al capital, y va a ostentar como propósito reconfigurar la pugna por el reparto del producto agregado; continúa el proceso migratorio del campo a la ciudad, la expulsión de mano de obra de la zona rural a causa de la estructura de la tenencia de la tierra y por tanto la desagrarización del mercado de trabajo; la clase dominante tradicional, ahora con el poder político, presiona para la apertura de la economía; la industrialización sustitutiva entra en auge, y con ella, la urbanización y el espejismo desarrollista. En fin, el régimen de producción capitalista se fortalece en la República Dominicana. Simultáneamente, en la esfera superestructural, se van produciendo otros cambios, tales como modificaciones sustanciales en la constitución de la República y la emergencia y extensión de partidos políticos, principalmente liberales y de tendencia socialista, la clase obrera se va haciendo más contestaria.

Toda la situación señalada demandaba un cambio en la estructura de la política social vigente, de una política social destinada a mantener el

control social, a mantener a los pobres en medio de la miseria pero con la esperanza de alcanzar la abundancia, hacia una política a tono con el régimen de producción capitalista consistente en contribuir a la reproducción de las condiciones materiales y de vida de la fuerza de trabajo, que precisamente se había iniciado en el decenio de los cincuenta. Pero el cambio era imperceptible, un gasto social, como núcleo central, se distinguía del asignado por Trujillo en el volumen, pero la ausencia de planificación en su ejecución, la ausencia de control y de verificación, ahora se veía multiplicada. ¿Cuál era el objeto de ataque de esta política social? El objeto se mantuvo difuso, no se definía con claridad. El balance global de la política social dominicana, pasa por la formulación de respuestas claras y precisas a las siguientes interrogantes: ¿Se ha desarrollado suficientemente la política social dominicana para atender a las necesidades planteadas?, ¿ha existido algún salto cualitativo en la evolución de dicha política a raíz de las nuevas iniciativas legislativas?, ¿es comparable el nivel de prestaciones del sistema dominicano de protección social con los existentes en entornos próximos?

No es sino en el año 2002 cuando la República Dominicana, viene a contar con una política social explícita, contenida en los documentos de *“POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO DOMINICANO”*, (volúmenes I y II), de la autoría del Gabinete Social. Antes, la República disponía de elementos sueltos de política social, en los campos de los servicios sociales principalmente. Asistencia social por parte de la Secretaría de Estado de Salud Pública, e igualmente por parte de la Presidencia de la República, intervención de la Secretaría de Estado de Trabajo en los mercados laborales arbitrando pactos colectivos, comedores económicos operando en varios puntos de la ciudad capital, y otras acciones dispersas, sin rumbo. Esta era la vieja política social.

En nuestros países se pueden distinguir tres tipos de políticas sociales: 1) políticas de compensación social, orientadas a favorecer los grupos sociales impactados, digamos por la sucesión de crisis económicas; 2) políticas de inversión en capital humano, que buscan cualificar a la población y ayudarla a insertarse en una actividad productiva cada vez más moderna; y 3) políticas de integración social, que procuran superar la

marginalidad social.<sup>134</sup> Es muy evidente que en la República Dominicana ha predominado la primera. La presencia de la segunda y la tercera, ha sido mínima. La nueva política social dominicana tiene que constituirse en una síntesis de todas ellas.

La nueva política social dominicana tiene que partir del análisis crítico del desarrollo de la vieja política social dominicana, condicionado por múltiples factores que van desde un proteccionismo social atado a políticas despóticas al estilo trujillista (1930-1961), en condiciones económicas caracterizadas por la formación de una incipiente industrialización sustitutiva y el crecimiento de la clase social asalariada, primera etapa; hasta un proteccionismo social en conexión estrecha con políticas neodespóticas (1966-1978), segunda etapa; y políticas democrático-liberales (1978-2000), tercera etapa. Estas dos últimas, asociadas con la creciente participación del capital extranjero en la economía dominicana, la reestructuración sustantiva de la estructura productiva y el predominio de políticas económica y social neoliberales.

En la primera etapa la política social asumió un carácter esencialmente instrumental y manipulador, que servía de agente de consolidación del dominio de la dictadura sobre las clases sociales menos pudientes; en la segunda, se mantiene la característica esencial de la primera, y en la tercera, se advierte la necesidad de la integración política de la mayoría poblacional, en procura de la gobernabilidad. En esta última etapa, se ha vivido en permanente tensión entre las demandas sociales de los pobres y las políticas neoliberales de contención y reducción de los servicios sociales.

Clarisa Ardí, en su ensayo *Desafíos de la política social en el siglo veintiuno*, reflexiona sobre la vieja política social y el viaje tortuoso y accidentado que debemos emprender hacia una nueva política social, que haga congruente el esfuerzo que representa el aumento del gasto social con los resultados en términos de valor público creado. Se pregunta: “(...) ¿por qué tales resultados, si hicimos bien la tarea? Nuestra hipótesis es

---

<sup>134</sup> Véase CEPAL (1997): *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile.

*que si bien todavía hay que corregir los pendientes de eficiencia, de eficacia, de transparencia y de probidad, aún si todavía es necesario profesionalizar la función y la gerencia pública, en los noventa el mundo cambió mucho. Y América Latina es parte del mundo. Las dinámicas sociales que se tienen hoy, contemporáneas son de otra envergadura. República Dominicana y cualquier otro país del continente inmerso en el proceso de globalización, ha experimentado cambios veloces en estos últimos años y, por lo tanto, se efectuaron innovaciones en las políticas públicas mirando el inicio de la década. No se innovó previendo los cambios, mirando el siglo XXI que ya estaba en gérmenes en el siglo que se despedía”.*<sup>135</sup> (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

La vieja política social dominante, obvia la aguda observación de Clarisa Hardy, en el sentido de que la República Dominicana posee un pie anclado en el siglo veinte y otro pie anclado en el siglo veintiuno. Convive la pobreza estructural –la pobreza que conocemos, la pobreza de falta de escolaridad, la pobreza de falta de salud, la pobreza que no tiene condiciones de vida digna, mínimas y elementales, la pobreza del analfabetismo- con una nueva forma de pobreza. Se tienen vulnerabilidades sociales presentes en las sociedades latinoamericanas, una nueva pobreza, la pobreza moderna, aquella pobreza escolarizada; la pobreza con mano de obra calificada, la pobreza que tiene que ver con los abruptos cambios en los mercados de trabajo, en la estructura productiva y ocupacional, fruto de economías abiertas en un mundo global.

La vieja política social que priorizaba la ayuda estatal para la subsistencia de los pobres; que ha estado divorciada “(...) *de un proyecto estratégico de desarrollo de la nación y más bien, lo que muestra el análisis de los hechos, es que la política ha estado asociada a prácticas clientelistas y de asistencialismo, destinada a remediar la exclusión que genera el modelo económico-institucional (...)*”<sup>136</sup>, (comillas, cursiva y puntos

---

<sup>135</sup> Ardí, C. (2002): “Desafíos de la política social en el siglo veintiuno”. En *Desafíos de la gerencia social en el siglo XXI*. Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, R.D., p. 72.

<sup>136</sup> PNUD (2005): *Informe nacional de desarrollo humano. República Dominicana 2005*. Editora Corripio. Santo Domingo, R.D., p. 9.

susceptivos son nuestros), el reacondicionamiento de la vieja política social que luego va a persistir en la necesidad de generar contextos que viabilicen igualdad de oportunidades de los ciudadanos, mediante el fomento de capital humano, hoy ya no nos permite confrontar con éxito un mundo donde los mercados laborales muestran tendencias autonómicas, volátiles y cambiantes; donde las políticas nacionales se ven desbordadas por una interdependencia mundial cada vez más estrecha.

Independientemente de los criterios críticos arriba externados, hay que estar bien claro que la política social es un fenómeno superestructural que se desarrolla en estrecha conexión con los cambios y movimientos que se operan en el mundo exterior, específicamente en el mundo exterior económico (obviamente sin incurrir en enfoques deterministas). Este, en la República Dominicana, experimentó en las últimas dos décadas profundas mutaciones. De una estructura productiva agroexportadora, asentada en los sectores productivos primarios (agricultura, pecuaria y minería), y de una industrialización sustitutiva, hemos pasado a otra, afincada firmemente en el sector terciario de la economía, asentada particularmente en turismo y zonas francas. Todo ello hace que ahora los referentes esenciales para la generación de empleos, divisas y crecimiento económico, hayan cambiado de manera sustantiva. En adición, la economía dominicana cada vez más se globaliza aperturando sus mercados, haciéndose más vulnerable a la competencia de naciones de capitalismo avanzado, donde imperan “economías del conocimiento”.

De allí proviene, entonces, el influjo que durante el decenio de los noventa, obligó al país a realizar cambios y movimientos en su política social que la modernizaron un poco más en función de las transformaciones ocurridas en la economía a escala nacional, trayendo como consecuencia la reforma legal del sector salud, la nueva ley de educación superior, la reforma del código de trabajo, la promulgación de la ley de seguridad social que crea el nuevo sistema dominicano de seguridad social, etc. Respuestas afines a la idea de que “no ha habido desarrollo alguno, no se han producido cambios cualitativos y estamos en la cola, en materia social, de países del entorno”, caen ineluctablemente en el terreno de la metafísica. El proceso de aplicación de la política

social dominicana, exhibe la acumulación de cambios cuantitativos que nadie puede negar: incremento del gasto social; incremento del gasto público específicamente en el ámbito educativo, en el sector salud, viviendas, aguas potables y alcantarillado, servicios comunitarios, deportes. Asimismo, se ha materializado cierta modernización del marco jurídico-legal de la política social, poniendo en relieve dichos cambios cuantitativos, de los cuales están brotando algunos cambios cualitativos aunque sea en ciernes, que van configurando una nueva política social, que aún reclama un mayor grado de purificación.

No podemos negar que la *“República Dominicana ha reportado significativos avances en términos de asignación de recursos públicos a la inversión social. El gasto público social per cápita creció de 66 dólares en el período 1990-1991 a 107 dólares en 1996-97, lo cual representa un crecimiento del 62%. Asimismo, como porcentaje del PBI, el gasto social se elevó de 4.5% a 6.0% en similar período. La mejoría en la asignación de recursos públicos a la inversión social permitió que, por ejemplo, el gasto social per cápita en educación se incrementara de 17 a 57 dólares entre los períodos 1990-91 y 1996-97. Sin embargo, los retos de la República Dominicana son enormes. A pesar del avance mencionado, el país aún registra tasas de gasto social por debajo de la media de América Latina, ubicándose entre los países de la región que menos recursos destinan a la provisión de servicios sociales. El gasto social de República Dominicana a fines de 1997, de 107 dólares per cápita, es muy inferior a la media regional de 457 dólares. Similarmente, el 6.0% de inversión social como porcentaje del PBI del país se mantiene por debajo del promedio de 12.4% registrado en América Latina en el mismo año”*.<sup>137</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

De allí entonces la necesidad de que el gasto público social en la República Dominicana, tienda a aproximarse al promedio latinoamericano citado. Mas, tal aumento cuantitativo no basta, se requiere además cualificar la gerencia social del Estado dominicano, se

---

<sup>137</sup> Maruland, N. R. de (2002): “Situación y problemática del gasto social en América Latina”. En *Desafíos de la gerencia social en el siglo XXI*. Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, R.D., pp. 20-21.

requiere transitar los accidentados caminos de la profesionalización de la gerencia social.<sup>138</sup>

Por su parte, el Estado dominicano no estaba percibiendo que los cambios estructurales que se habían cuajado en la realidad dominicana, exigían un cambio sustancial de la política social. Ésta se quedó anclada en el contexto económico-social del período trujillista, contribuyendo a almacenar peticiones de los trabajadores y otras capas sociales desvalidas, en el terreno social (educación, salud, recreación, agua potable, viviendas, etc.), injustamente postergadas por décadas.

En la postrimería del siglo XX, los cambios estructurales en las condiciones de vida, de producción, consumo y distribución de la población dominicana son de consideración, alimentados por el proceso globalizador mundial y la sustitución de los ejes de acumulación, que en tiempos pretéritos dimanaban del sector primario y secundario de la economía, mientras que en el presente se sustenta en el sector terciario de la misma. Sin dudas, cambios se han operado en la política social, pero no son tan profundos, específicamente en el campo ideológico, como lo reclaman las transformaciones de la economía.

En el despotismo ilustrado (1966-1978), la ideología de la política social, es la del totalitarismo, del absolutismo, de la negación de la democracia y la libertad, claro, en forma disfrazada, esgrimiendo la constitución pero a la vez irrespetándola, acudiendo al poder vía los certámenes electorales, pero viciándolos, ejecutando políticas despóticas pero de manera ilustrada, construyendo los poderes de la nación, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pero subordinando los dos últimos al primero.

Por su parte, la filosofía subyacente en la política de gasto público al filo de su clasificación económica, presupone que lo esencial es lo material, el crecimiento económico, el aumento de la producción de bienes y servicios, el ser humano es accesorio, complemento de lo material. El

---

<sup>138</sup> Véase en la obra citada de Bonilla-Castro, E.; Licha, I.; y Molinas, J. R.: (2002), el ensayo de Francisco Gaetani, “Los accidentados caminos para la profesionalización de la gerencia social en América Latina”.



logro del bienestar, a través de salarios decentes, salud, educación, diversión, etc., es secundario, no es prioritario. Es una visión que emana de convicciones totalitarias de conducción de la sociedad al estilo de Santana, Báez, Lilís y Trujillo.

En el marco de dicha visión, sólo el gasto de capital crea riquezas, el gasto corriente, representa la dilapidación de fondos públicos, hay que reducirlo a su mínima expresión. El resultado de dicha política ha sido la fortificación histórica de la tendencia al envilecimiento de la dignidad humana en la República Dominicana.

La política social, analizada, no aparece como una esfera específica del accionar estatal, con estatuto propio, aparece subsumida en la política económica, como un residuo de ésta, y al mismo tiempo subordinada totalmente a los intereses políticos del continuismo. Esta política social, no solamente tuvo una fuente ideológica totalitaria, sino que bebiendo de la experiencia histórica de cómo el totalitarismo se fortifica, tomando como vehículo las necesidades perentorias e inaplazables de los grupos sociales desvalidos, acudió al expediente populista de regalar comestibles, medicinas y ofrecer viviendas a bajo costo para mantener cautivos caudales de votos de individuos ubicados en las amplias franjas de pobreza, mientras que renglones claves para ayudar a la lucha contra la pobreza, educación y salud, los mantuvo en condiciones abyectas. Esta política no pudo trascender las fronteras del asistencialismo de puro contenido clientelista, en el mismo tenor de la política social trujillista: brindar elementos materiales, pero negar el fortalecimiento del gasto social en educación, pues es el camino de la redención. Luego, dicha política social jugó un rol de contención de los sectores depauperados.

La política social durante la década perdida (1980-1989), estuvo impregnada de una ideología supuestamente de contenido liberal que pretendía exhibir una conexión con la ideología de la socialdemocracia europea, que procura elevar el bienestar de los trabajadores en el marco del sistema capitalista, tomando como centro el Estado de bienestar, a fin de generar un contexto de vida digna a los miembros de las clases menos pudientes, *“su propuesta es que el gobierno debe intervenir en*

*determinados momentos en la economía, pero a diferencia de la ideología socialista, rechazan políticas igualitaristas. Contrariamente a los conservadores no creen que el mercado tenga mecanismos intrínsecos de autorregulación, pero siguen pensando que el capitalismo es el mejor sistema económico descubierto hasta la fecha, siempre y cuando sea debidamente regulado y controlado por el Estado”.*<sup>139</sup> (Comillas y cursiva son nuestras).

En la República Dominicana, en contraste, una vez la tendencia socialdemócrata ascendió al poder asumió la ideología de las clases sociales tradicionales que han ejercido el poder en la República Dominicana, por lo que sus ejecutorias estatales han estado de conformidad con el estatus quo de privilegios imperante en el país. La política económico-social que aplica emana de las directrices del FMI, carente de todo rostro humano, muy diferente a la que preconiza la socialdemocracia europea. Su deformación ideológica se explica por el hecho que si bien derriba la visión de “lo material es lo primero”, en la clasificación económica del gasto público, incurre en la dilapidación de fondos públicos al cargar a la administración pública de un exceso de empleados para satisfacer compromisos partidarios. La política social, se vio encerrada en los marcos del clientelismo, al igual que en períodos pretéritos.

Las características esenciales de la política social, aplicada en el período 1990-2000, de la reforma estructural, son las siguientes: primera, su ideología se mantiene en los linderos del liberalismo; segunda, claro es una ideología liberal en la forma, pero conservadora en el contenido; tercera, ese contenido ideológico conservador, indujo a esta política social a la práctica de políticas neoliberales en el campo social (energía eléctrica, educación, salud, etc.), en perjuicio de los pobres y las clases medias.

---

<sup>139</sup> Garcés, J. y Durá, E. (2000): “Ideología y política social”. En *Política social*. McGraw Hill, España, p. 55.

**Recomendación.** Recomendamos, no al Estado dominicano, sino a la sociedad civil, su involucramiento mucho más activo en el quehacer social, con el propósito de crear las condiciones de conciencia y de crítica en el pueblo dominicano, que derive en una exigencia firme respecto a la asunción estatal de una política social alejada completamente del clientelismo.

#### 4.9. Conclusiones

Pudimos ver como hallazgos en la definición y aplicación de la política económico-social en el período postrujillista, que el mercado de trabajo, marchó hacia la desagrarización, el precarismo, la informalidad y la tercerización, tanto a nivel del sector privado como del sector público; bajo el influjo del desarrollo de las relaciones propiamente capitalistas de producción en la agricultura, la intensificación de la globalización económica y la implantación de un modelo fundado en el turismo, las zonas francas, las telecomunicaciones y las remesas.

A pesar de que el decenio de los ochenta marca la intensificación de la presencia de los organismos financieros internacionales en la economía dominicana y del predominio del modelo neoliberal, fue un decenio inflacionario y de marcado deterioro de las condiciones de vida de la población dominicana, debido principalmente a la ejecución de una política monetaria inapropiada, al choque de los precios del petróleo y al estallido de la crisis de la deuda externa en toda América Latina.

En el período postrujillista, la balanza de pagos acusa sistemáticamente saldos negativos en su cuenta corriente. Asume un estado deficitario estructural, crónico, como resultado del deterioro de los términos de intercambio, las condiciones cartelizadas de muchos mercados internacionales y la falta de competitividad de la economía.

Durante el período en cuestión, la República Dominicana, pudo exhibir un notorio crecimiento económico, pero acompañado de una reducción menos notoria de las desigualdades económicas y sociales. Fue un crecimiento muy defectuoso, con poca analogía con el experimentado por

los países desarrollados y las naciones asiáticas de reciente industrialización, y a contrapelo de los criterios y lecciones derivados de investigaciones económicas, acuñados por Kuznets, Kaldor, Sen y otros.

El análisis efectuado, comprobó una cierta ineficacia de la política monetaria para incidir de manera notoria sobre variables reales (producto agregado, empleo, etc.). Cada vez que el agente gobierno intentó activar el proceso económico sobre la base de aplicar una política monetaria expansiva, el resultado final fue el recrudecimiento de la inflación, particularmente a partir del decenio de los ochenta cuando los agentes económicos, cada vez más ilustrados tendían a anticipar las medidas de política monetaria de las autoridades.

La reforma estructural experimentada por la economía dominicana, se caracterizó por una tendencia hacia la apertura y la adecuación de la economía a la globalización de los mercados y nada más. En el curso de dicha reforma, el Estado dominicano, fue asumiendo múltiples perfiles, claro, los más repudiados en la tipología de Krueger.

La política social fue altamente clientelista, espontánea y rezagada, con respecto al resto latinoamericano, por lo que permitió la sobrevivencia de males sociales como la pobreza, el marginalismo, la exclusión y la vulnerabilidad.



¡Esta es una gran verdad!

**ANEXO I**

**Cuadro 123**  
**Clasificación funcional del gasto social dominicano (1991-2000)**  
**(En porcentaje del gasto total)**

<b>Año</b>	<b>Educación</b>	<b>Deportes</b>	<b>Salud</b>	<b>Asistencia social</b>	<b>Trabajo</b>
1991	9.19	0.84	7.79	2.74	0.08
1992	8.93	0.92	7.41	2.02	0.11
1993	9.85	1.39	8.44	3.47	0.07
1994	12.19	1.36	8.91	2.82	0.11
1995	13.22	0.94	8.48	2.68	0.08
1996	13.40	1.22	9.12	3.71	0.10
1997	13.80	1.20	8.65	4.64	0.10
1998	15.55	0.98	9.01	3.78	0.14
1999	15.83	1.04	8.89	5.36	0.13
2000	16.88	1.40	11.58	6.38	0.14

**Conclusión...**

<b>Vivienda</b>	<b>Agua</b>	<b>Servicios municipales</b>	<b>Servicios a la comunidad</b>
6.34	7.78	2.16	0.25
4.36	9.44	1.88	0.15
4.13	9.28	1.90	0.21
4.75	10.24	2.06	0.21
4.66	7.11	2.23	0.27
3.59	5.00	3.19	0.23
1.96	3.99	3.83	0.22
2.02	3.03	4.20	0.25
1.97	3.01	3.69	0.40
1.29	2.15	4.00	0.73

**Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2000:24).**

## Tesis Doctoral (Tercer Volumen)

**Cuadro 124**  
**Clasificación funcional del gasto social (1991-2000)**  
**(En porcentaje del PIB)**

<b>Año</b>	<b>Educación</b>	<b>Deporte</b>	<b>Salud</b>	<b>Asistencia social</b>	<b>Trabajo</b>
1991	0.94	0.09	0.79	0.28	0.01
1992	1.34	0.14	1.11	0.30	0.02
1993	1.66	0.24	1.43	0.59	0.01
1994	1.91	0.21	1.40	0.44	0.02
1995	1.88	0.13	1.21	0.38	0.01
1996	1.98	0.18	1.34	0.55	0.01
1997	2.26	0.20	1.42	0.76	0.02
1998	2.52	0.16	1.46	0.61	0.02
1999	2.71	0.19	1.50	0.89	0.02

**Conclusión...**

<b>Vivienda</b>	<b>Agua</b>	<b>Servicios municipales</b>	<b>Servicios a la comunidad</b>
0.64	0.79	0.22	0.03
0.65	1.41	0.28	0.02
0.70	1.57	0.32	0.04
0.75	1.61	0.32	0.03
0.66	1.01	0.32	0.04
0.53	0.74	0.47	0.03
0.32	0.65	0.63	0.04
0.33	0.49	0.68	0.04
0.33	0.49	0.61	0.07

**Fuente: ONAPRES. ONAPLAN (2000:25). Reelaborado por Manuel Linares.**

**Cuadro 145**  
**Partidas presupuestarias correspondientes a la SESPAS (1990-2000)**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Con- Cepto</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Gastos salud SESPAS	449.9	429.8	709.8	993.1	1,217	1,138	1,382	2,008	2,682	3,268	4,252
Gastos SESPAS	526.3	506.9	828.4	1,145	1,401	1,347	1,615	2,459	3,544	4,664	5,939

## Linares

Gastos salud/ SES- PAS	85.5%	84.8%	85.7%	86.7%	86.9%	84.5%	85.6%	81.7%	75.7%	70.1%	71.6%
------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

**Fuente:** Elaborado por Manuel Linares con informaciones de la ONAPRES.