

POLÍTICA ECONÓMICA Y GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DOMINICANA



Por Daris Javier Cuevas,
profesor de la
Universidad Autónoma de
Santo Domingo (UASD).

Antecedentes históricos

El período 1950-1980 en la economía dominicana está marcado como sostenido por las exportaciones del sector agropecuario combinado con un esquema industrial caracterizado por el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual se considera el punto de partida de la vocación del desarrollo de la industria doméstica. Durante ese período el crecimiento del PIB promedió alcanzó un 5.1%, lo que en términos comparativos resultó ser superior al de la región de América Latina.

Como características relevantes de la economía dominicana en el período 1950-1980 es la firmeza de la tendencia de crecimiento más rápido que el promedio de la región América Latina y su capacidad de pronta recuperación de episodios de caída de ese crecimiento. No obstante, también se observa que como tendencia notable es que el ritmo desigual del PIB por habitante: A lo largo de las décadas, el crecimiento del PIB per cápita no fue uniforme: i) en los años 50 y 60 creció por encima de 2%; ii) en los años 70 duplicó la intensidad del crecimiento, 4.4%, con relación a la década anterior.

Las evidencias empíricas demuestran que las siguientes condiciones externas impactaron en el comportamiento del crecimiento económico dominicano durante el período considerado. En efecto, se destacan como tales el shock en los términos de intercambios, lo cual fue un factor crítico para el crecimiento en la primera mitad de los setenta, el incremento en las tasas de interés, a nivel internacional, caída del crecimiento del PIB en los países industrializados y el incremento en la carga de la deuda.

En la dinámica cíclica de la economía dominicana, para el período en cuestión, se observa que el mismo está íntimamente vinculado al ciclo comercial de sus principales productos básicos de exportación en los mercados internacionales. Es así como este ciclo exhibe un proceso de auge y depresión de precios por el impacto de elevación en la demanda que ocurre cuando hay una expansión general en los

países industrializados o por una caída drástica en la oferta, generalmente vinculada con la existencia de fenómenos climatológicos.

Bajo ese enfoque, y el criterio interpretativo de los ciclos económicos, se puede apreciar que la dinámica de la economía dominicana permite inferir que el ritmo de expansión interna se acelera por los efectos internos que las exportaciones ejercen, es decir, aumentos en el gasto público y aumentos de la producción para consumo interno. En todo caso, se establece así una dinámica de aceleración y desaceleración entre el sector exportador y el resto de la actividad económica vinculada al mercado interno, condicionando las fases de recuperación, auge, recesión y depresión de la economía.

Hay que poner de relieve que la década de los setenta se inicia con fuertes cambios que eran muy significativos en la economía dominicana. Por un lado, el sector financiero registraba un desarrollo aceptable; mientras que, en el aspecto industrial, se adoptaba el modelo de industrialización por Sustitución de las importaciones, esto es, producir mercancía a nivel local, de origen industrial que antes eran importada. En adición, durante el período 1969-1973, la economía dominicana tuvo una tasa de crecimiento promedio anual superior al 11.0%, crecimiento este que mostraba la relevancia de las importaciones que fueron disimuladas, básicamente con divisas provenientes de las exportaciones de bienes, lo que en la realidad se convirtieron en un atenuante a las amenazas de crisis prevalecientes, ya que las mismas se agrandaron a una tasa promedio del 22.0%.

En el potencial de riesgos del entorno internacional, a la economía dominicana se le incorporaba un nuevo factor, a finales del 1973 cuando el precio del petróleo inició un alza en los mercados internacionales que se agudizó, cuando el precio internacional del petróleo de unos 2.89 dólares el barril en septiembre del 1973 se colocó a 11.65 para enero del 1974. Esto significó que, en apenas cuatro meses, el precio de este producto se incrementó en más de un 400% y con ello, el monto de la factura

petrolera del país que apenas era de unos 42.3 millones de dólares que se pagaba en el 1973, pasó repentinamente a 153.6 millones en el siguiente año 1974, es decir, más de 110 millones de dólares que de pronto hubo que transferir de otros usos, para poder importar hidrocarburos.

Tal situación coincidió, en ese año de 1974, con un significativo incremento de los precios, especialmente el azúcar, el café y el cacao, y que estos nuevos niveles de precio del petróleo se mantuvieron prácticamente iguales en 1975. Por estas razones, tanto el 1974 y el 1975 fueron años, cuando a pesar del aumento de la factura petrolera, no se presentaron desequilibrios externos y, consecuentemente, hubo suficiente disponibilidad de divisas, lo que permitió que el producto interno bruto creciera a una tasa de 6.0 y 5.2 por ciento, respectivamente.

La economía dominicana en la década perdida

El período 1980-1990 en la economía dominicana se caracterizó por una franca reducción del ritmo de crecimiento y la aparición de crisis fiscales y cambiarias; en tanto que la inversión privada y pública se reduce, y la inflación se aceleraba con la presencia de distorsiones en el mercado de divisas. Pero resulta que, desde el inicio de los 80, esta fue impactada de forma adversa; y otro paso a un nuevo modelo económico que obligó a redefinir sus estrategias de crecimiento y desarrollo económico, lo cual tuvo una dimensión tétrica fruto de la existencia de tres tipos de objetivos de política económica, diametralmente opuestas, que fueron demoledoras para reorientar y dinamizar la economía ante los nuevos escenarios internos y geoeconómicos.

Se trataba de que con el agotamiento del modelo agroexportador de bienes tradicionales y de extracción mineral, a finales de los 70 y comienzo de los 80, la economía dominicana fue impactada de forma adversa, y dio origen a una nueva visión y a un nuevo modelo de acumulación de capital. Tal situación dejaba sin opciones a los hacedores de política económica, lo cual estrangulaba el creci-

miento y desarrollo económico dominicano, de tal suerte que los indicadores económicos y sociales evidenciaban la destrucción de las aspiraciones de estabilidad macroeconómica.

En efecto, para 1980 se impulsó una política económica de modelo inducido, y un ajuste con un fracaso extraordinario. Para el período 1978-1986, y del 1986-1990 se produjo un recalentamiento de la economía, sustentado en una política de construcción intensiva.

En la economía dominicana se observaban fenómenos que preocupaban a los economistas, por su dimensión, tales como la profundización en el deterioro del sector externo, expresado en un detrimento de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el nivel de endeudamiento. El Gobierno consumía las divisas aportadas por el sector privado, para financiar las importaciones y líneas de créditos, lo que se convirtió en el principal factor destructivo del sector externo de la economía dominicana.

También la economía dominicana estuvo afectada por la reducción del Estado como interventor y productor de bienes y servicios, se generó un proceso de liberalización de los precios internos, específicamente, de los precios clave de la economía, tales como son el tipo de cambio, tipos de interés y salarios. Por igual, estuvo el impacto de la Iniciativa Reagan para la cuenca del Caribe que otorgó el libre acceso al mercado de los EE.UU., que modificó la estructura del sector exportador, pasando sectores a dominar la escena, como es el caso de las zonas francas industriales, impulsadas desde el Estado, a través de las construcciones de los parques industriales, las empresas productoras de cítricos que utilizan amplios terrenos estatales, antes utilizados para la producción de azúcar y las leyes de fomento para el turismo.

En la década de los 80, en la economía dominicana se registró el período más prolongado de volatilidad en crecimiento del PIB, lo cual fue acompañado de los mayores récords históricos del

endeudamiento externo, y en la década completa fue inestable en la ejecución de la política económica. Durante 1984-1985, los desequilibrios macroeconómicos fueron el resultado de un shock externo y una crisis de la deuda externa que desencadenaron un proceso inflacionario y de desintermediación financiera, sin precedente en la economía del país.

También, a finales de la década (1989-1990), la política de expansión de la demanda agregada a través del gasto público, y su monetización contribuyó a la ampliación del déficit en la balanza de pagos que culminó en una suspensión de pagos externos. El cambio de orientación de una economía dirigida y cerrada hacia un sistema económico que otorgaba mayor prioridad a los mecanismos de asignación de recursos por el mercado fue el resultado de los desequilibrios económicos que se manifestaron hacia fines de la década de los ochenta, los cuales pusieron en evidencia las limitaciones inherentes al modelo desarrollista, y permitieron tomar conciencia de que el desarrollo futuro de la República Dominicana dependía de la superación de las dos restricciones básicas de la economía: la fiscal y la externa.

Los desbordantes desequilibrios macroeconómicos en la década de los ochenta fueron fruto de un modelo de política económica, sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones, y que la República Dominicana se aferraba, por décadas, como resultado del paternalismo estatal predominante, lo que condujo a una crisis económica en ese período. Las medidas de ajustes económicos ejecutadas por los gobiernos a partir del 1980 impactaron en el sector externo con una contracción significativa de las importaciones, de tal magnitud que para 1985 mostraban prácticamente un estancamiento, lo que incidió en un anémico crecimiento del PIB, por el orden de un 1.5%, durante el período 1982-1985.

La década de los 80 se inició con nuevos sectores que se desarrollaban en la economía dominicana como es el caso de las zonas francas industriales,

el sector turístico, como alternativa a los sectores que estaban declinando, y la economía dominicana se fue caracterizando y, a su vez, generando otra orientación; pero en esa década se registraba fuerte crisis, intervención del FMI, 1983-1984, que desarticulaban los avances y aspiraciones de progresos en los indicadores económicos y sociales. Por tales razones, a finales de la década de los 80 la economía dominicana enfrentó una crisis de la balanza de pagos, que culminó en una situación de estancamiento con inflación y crisis financiera, y se generó un agudo desequilibrio de pagos en la expansión fiscal, basada en los gastos de capital.

Para que se tenga una idea de lo expuesto, solo hay que observar que, a partir de 1987 la participación de gastos corrientes en el gasto fiscal total cayó de 72% a 45%; mientras que el gasto de capital aumentó su participación de 29% a 55%, y en esa misma línea, la relación entre gasto Capital-PIB creció de 3.1% a 8.1%. Esta política expansionista fue acompañada de fuertes controles sobre las transacciones de tipo de cambio y los exportadores, y más tarde, los bancos comerciales y operadores turísticos fueron inducidos, por diferentes medios a entregar sus ganancias en moneda extranjera a las autoridades a un tipo de cambio subvaluado.

La contracción de reservas extranjeras obligó al Gobierno a demorar los pagos sobre la deuda a corto plazo, sobre todo pagos para el petróleo, medicinas e importaciones de alimentos. Pero resulta que, a mediados de 1989, el Gobierno dejó de cubrir la mayoría de la deuda externa y no pagó su deuda a los bancos extranjeros, lo que se agudizó, cuando las autoridades monetarias anunciaron la suspensión total de pagos de su deuda bancaria comercial, que alcanzaba los 800 millones de dólares.

La suspensión de los pagos de la deuda externa interrumpió el flujo de los recursos financieros externos y creó expectativas de devaluación, lo que devino en una pérdida de reservas internacionales. Pero, a su vez, los proveedores suspendieron sus créditos y la entrega de insumos y bienes básicos a la República Dominicana, incluyendo

petróleo, alimentos, medicinas y materias primas, lo que se tradujo en escasez de combustible y energía; la situación por la que se transitó en la década de los 80 implicó un retroceso en la transformación progresiva de la economía dominicana, y esas son razones poderosas que la insertaron en la denominada década perdida.

La economía dominicana en tiempos de reformas estructurales

La entrada de la década de los 90 representó para la economía dominicana la más grande transformación radical registrada en la historia económica contemporánea sin precedentes comparativos. Se trata de la implementación de una reorientación de la política económica sustentada en importantes reformas estructurales con el objetivo expreso de impulsar la modernización del Estado y del aparato productivo, con énfasis en una liberalización económica de manera gradual.

Una de las principales características de las reformas estructurales en la economía dominicana fue la presencia de cierta desregulación externa e interna, así como una reducción parcial del Estado en la producción de bienes y servicios. Por igual, el ajuste local ante la competencia externa fue muy pausado; lo que permitió preservar eslabonamientos interindustriales e impulsar exportaciones no tradicionales, sobre todo de servicios, inmunes en alto grado a las normas proteccionistas que persisten en los países de economía emergente.

Para impulsar las reformas estructurales en la década de los noventa fue un requisito fundamental la promulgación de diversas leyes destinadas a transformar el funcionamiento económico de la República Dominicana. La dinámica del proceso de reformas económicas tomó mayor carácter en el ámbito del comercio exterior, básicamente con la promoción de la apertura comercial sustentada con las reformas arancelarias en 1990, en el sistema tributario en 1993 y la apertura a la inversión extranjera en 1995.

El impulso a las reformas estructurales estuvo acompañado por relevantes avances en el ámbito del mercado laboral en 1992 y en la regulación monetaria y financiera. Esta última con un impacto impresionante en las entidades de intermediación financiera y a partir de 1994. Ese paquete de reformas en el ámbito económico sirvió de plataforma para el impulso de una política encaminada a la inserción de la economía dominicana a los esquemas regionales de integración, mediante la firma de acuerdos de libre comercio con Centroamérica y el CARICOM, así como la integración con Centroamérica y USA, lo que en la práctica estas reformas se tradujeron en una ruptura con el modelo tradicional en que se desenvolvía de manera circular y vicioso la economía dominicana.

En tal sentido, se puede sostener que el impulso de las reformas estructurales viabilizó la mayor apertura y orientación de la economía dominicana hacia la dinámica de la economía global. No obstante, lo relevante de las reformas estructurales en la economía dominicana es que sus ejecuciones fueron avaladas, mediante leyes deliberadas y aprobadas por el Congreso Nacional, y esto daba mayor trascendencia como interés del Estado, máxime si se trataban de reformas económicas que redefinían el esquema arancelario, tributario, laboral y en lo que respecta al sistema monetario-financiero.

Como parte del esquema de apertura externa, en 1990 se tomaron fuertes decisiones para cambiar las reglas para promover la competitividad y mejorar la inserción internacional, mediante una reducción gradual de la estructura proteccionista, prevaleciente desde la fundación de la República. En efecto, se produjeron fuertes desmontes en la cantidad de tarifas arancelarias, y su dispersión se redujo con una oscilación entre 5% y 35%, lo cual era muy inferior a la que predominaba anteriormente y que superaba hasta el 200%, situación que planteaba un nuevo arancel que reducía la protección efectiva de la industria; eliminaba las exenciones, y transformó el mecanismo de valora-

ción aduanal, tomando como referencia las variaciones en el tipo de cambio.

Es resaltable que en la reforma arancelaria fueron relevantes los avances de la economía dominicana en el proceso de inserción internacional y de apertura comercial en la década de los noventa. Es que, a partir de entonces, comenzaron a observarse elevados coeficientes de exportación e importación, los cuales oscilaron entre el 55.4% y 67%, con relación al PIB, lo que estaba dentro de la media de los países de la región. Pues ya los aranceles de los productos agropecuarios se habían consolidado en un 40%, y se renegoció con la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En tal contexto, se puede entender de manera más sencilla el porqué la apertura comercial aumentó la propensión a la importación de bienes y servicios, y el dinamismo productivo de los noventa también aceleró las compras externas de diversos bienes, cuya protección efectiva se redujo. Por igual, la apertura comercial transformó la estructura de precios relativos a favor de la inversión en los sectores de exportación, capaces de elevar su productividad y en detrimento de las actividades tradicionales de exportación, como las agropecuarias, que estaban limitadas por políticas que les imposibilitaban incrementar su nivel de eficiencia.

Las reformas estructurales en el ámbito arancelario, fueron acompañadas por la reforma al sistema tributario de la República Dominicana, cuya composición se fundamenta en el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las transferencias de bienes y servicios (ITBIS), y los impuestos selectivos sobre el consumo. Estos tributos respondían a leyes que habían sido concebidas en los años 1962, 1967 y 1970, cuando la economía dominicana tenía una baja inserción a los esquemas de la economía global, por lo que, en la última década del siglo XX, resultaba un absurdo, si se pensaba dar un salto de superación en la economía.

En consonancia con las reformas mencionadas, en 1992 se promulgó la reforma que establecía un nuevo Código Laboral, luego de un proceso de concertación social con todos los representantes de los sectores productivos. En la nueva normativa para regular el mercado laboral dominicano se aglomeran los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, así como los mecanismos de conciliación de intereses. Fue una real revolución laboral que vino a discontinuar el obsoleto Código Laboral trujillista, ya que se concibió para ser aplicable a los trabajadores que prestan servicios en empresas estatales y en sus organismos oficiales autónomos de carácter industrial, comercial, financiero, o de transporte.

Con el nuevo Código Laboral, en la economía se establecieron profundas y relevantes conquistas para los trabajadores dominicanos, las cuales no entorpecen el funcionamiento y la flexibilidad del mercado de trabajo. Pues el 29 de mayo de 1992 fue promulgada la Ley 16-92 que establece un nuevo Código de Trabajo, el cual sustituyó al Código de Trabajo que había estado vigente desde 1951, por lo que, a mi modo de ver las cosas, cualquier reforma al mismo solo se justifica, si la intención es tratar de introducir mayores beneficios marginales a los trabajadores.

Por último, se puede colocar en el mismo plano la reforma monetaria y financiera, ya que esta vino a resolver los graves problemas que ya salían a relucir y que se tornaban impostergables en los inicios de los noventa, fruto de que el sistema financiero dominicano registraba dificultades por las carencias de un adecuado marco regulatorio, las repercusiones de las políticas fiscales y a vulnerabilidades significativas en la política monetaria. Bajo ese enfoque, a mediados de 1991 se inició la reorganización del sistema bancario dominicano, con el objetivo expreso de construir criterios más sólidos y menos intervencionistas y de orden político, situación que permitió que en 1992 la Junta Monetaria aplicara resoluciones orientadas al fortalecimiento de la banca. Es a partir de estas decisiones del organismo monetario que las entidades

financieras migraron hacia un esquema en el que pueden ofrecer servicios múltiples, incluyendo las asociaciones de ahorros y préstamos, ajustadas a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, en particular la vigente Ley Monetaria y Financiera, No. 183-02.

Con la promulgación de la Ley No. 183-02, el 2 de noviembre del 2002, las entidades de intermediación financiera de la República Dominicana superaron obstáculos ancestrales que perturbaban el mercado financiero y el acceso a las divisas por los actores que dinamizan la economía, por lo que el espíritu del artículo 40 de esta ley establece que las entidades bancarias de servicios múltiples pueden captar recursos en dólares estadounidenses y en cualquier otra moneda libremente convertible, previamente aprobada por Junta Monetaria, a través de depósitos de ahorros y a plazo, mediante cuentas denominadas en dólares a nombre de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras residentes en el país o en el exterior.

En términos generales, como parte de la reforma estructural y la orientación hacia la estabilidad del sector financiero se liberalizaron los tipos de interés, acompañados con una reducción de la tasa de inflación, lo que representó un incremento en las tasas reales. Sin lugar a dudas, este aumento fue un factor importante en la política de acumulación de reservas que viabilizó la sustentabilidad a la política cambiaria; en particular, la mitigación ante un riesgo de devaluación, lo cual explica, en una alta proporción, el largo período de una política macroeconómica basada en la estabilidad cambiaria en términos relativos, con los períodos de perturbaciones transitorias.

En el contexto de la reforma monetaria y financiera, un aspecto que se ha de destacar es lo concerniente a la reforma institucional y regulatoria del sistema financiero, ya que la Junta Monetaria dictó cuatro resoluciones el 2 de abril de 1992, que establecieron el nuevo marco prudencial que prevalecería para el sistema financiero, la transformación del sistema de banca especializada hacia el

sistema de banca de servicios múltiples, la eliminación de los grupos financieros y la autorización para que los bancos pudiesen captar y prestar, con ciertas limitaciones, en divisas extranjeras.

Hay que destacar que la reforma monetaria y financiera abarcó la reestructuración y fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, e introdujo así una importante reestructuración del organismo supervisor de las entidades de intermediación financiera y cambios sustanciales en los controles de procedimientos externos e internos. Los avances que ha implicado la reforma monetaria y financiera han representado una transformación profunda en la capacidad y calidad de la entidad supervisora, impulsada, a partir del período 1991-1995, y fortalece, con la promulgación de la Ley No. 183-02, aunque la calidad y competencia del tipo de autoridad y la profundidad financiera es una tarea pendiente para una futura reforma a la ley.

En conclusión, las reformas estructurales de la década de los 90 han sido el soporte de las transformaciones, el crecimiento y la estabilidad de la economía dominicana; pero dado que el tamaño de la economía es inocultable, todo parece indicar que los alcances de las mismas han entrado en una fase de agotamiento para que pueda orientarse hacia un desarrollo sostenible, a mediano y largo plazos, implicando todo esto la principal justificación para el impulso de una segunda ola de reformas económicas en tiempo de crecimiento y estabilidad e inestabilidad impulsada por la crisis sanitaria global que ha generado una crisis global y en la economía dominicana.

El crecimiento del PIB y riesgos económicos 1990-2019

El crecimiento económico supone el aumento del PIB que, potencialmente, tiene un país, el cual se asocia con el crecimiento de la producción, es decir, el valor de los bienes y servicios finales que una economía está en capacidad de producir en un determinado período. En la medición del crecimiento económico es muy importante fijarse en

la tasa de crecimiento de la población ya que con esto se puede apreciar el PIB per cápita; también, si existe un deterioro o mejoramiento en los estándares de vida de la población.

Surgen las preguntas: ¿Qué mide el PIB de un país? ¿Es el PIB un buen indicador del bienestar económico? El PIB mide dos cosas al mismo tiempo: por un lado, mide la renta total de la economía, en su conjunto; mientras que, por el otro, mide el gasto total en la producción de bienes y servicios. Esto significa que, en términos económicos, la renta es igual al gasto, o sea, que lo que se gasta en compra se convierte en renta para quien vende, y el dinero, fruto de las transacciones, fluye a través del mercado de factores de la producción, y el PIB mide ese flujo de dinero que circula en la economía.

En cuanto a si el PIB mide el bienestar económico, esto siempre genera posiciones encontradas; en particular, cuando se tienen visiones políticas adversas a las autoridades económicas, los grupos de presión social, los que ignoran la composición del PIB y muchos economistas que no comparten las cifras del desempeño económico.

Hay que reconocer que el crecimiento del PIB no es un indicador perfecto del bienestar de la población, puesto que este no incluye múltiples cosas que ayudan a vivir mejor a las personas; sin embargo, cuando en un país se registra un PIB elevado, en ese país se vive mejor que aquellos donde el PIB es bajo. Más aún, los países que tienen tasa de crecimiento sostenida del PIB tienen un sistema de salud satisfactorio, niveles de educación de calidad, innovación tecnológica; en definitiva, aquellas cosas que el crecimiento económico no incluye, pero lo fomenta de manera indirecta. La incompreensión del crecimiento del PIB se deriva del hecho de que se utiliza precio de mercado para valorar los bienes y los servicios.

Una mirada al crecimiento económico dominicano durante el período 1990-2014 permite comprender mejor lo expuesto. En efecto, para el período

1990-1994 nos encontramos con los mayores niveles de volatilidad del PIB, el cual impulsaba altos niveles de pobreza, baja inserción a los esquemas internacionales, alta dependencia de los ingresos del comercio exterior e inflación galopante. Sin embargo, para el período 1995-2000 el crecimiento económico presenta una etapa prolongada de sostenibilidad y donde se logra la más baja volatilidad del mismo, cuya expresión fue bajar los niveles de desempleo a un histórico 13.9%, triplicar el gasto en educación y colocarlo en RD\$8,414 millones; en tanto, la pobreza se situó en 27.2%; la indigencia en 8.8%; y el déficit fiscal consolidado en 1.9%.

Pero ¿qué ocurre cuando se desacelera el PIB? Al respecto, las cifras del período 2000-2004 hablan solas, ya que en el mismo hay una interrupción del patrón de crecimiento del PIB, el cual se expresó con una contracción de -1.3%; inflación de un 56.4%; tipo de cambio de 55 por 1; coeficiente de deuda de un 48.8%; tasa de desempleo de 19.7%; aceleración de la pobreza hasta un 44%; déficit del sector público consolidado de 7.1%; en adición, se registra la crisis bancaria más costosa, con un 20% del PIB y presencia de la recesión.

El período 2005-2011 es el de mayor sostenibilidad del crecimiento del PIB con estabilidad. En efecto, luego de superar la crisis del 2003-2004, la economía dominicana logró cerrar el 2005 con un crecimiento de 9.3% para una tasa promedio histórica de 7.5%. Pero ¿cuáles fueron los efectos del crecimiento del PIB para ese período? La demostración del dinamismo económico a través de una capacidad de transformación y vinculación con la economía mundial, desarrollo de una economía de servicios, alta vocación para la inversión extranjera directa, reducción de la pobreza a un 32.5%; indigencia de 9.6%; elevación del PIB per cápita a U\$4,500.00; recuperación del ingreso real en un 4.7%; niveles de inflación de un dígito y una estabilidad cambiaria relativa muy prolongada.

El crecimiento del PIB con estabilidad prolongada ha sido la base fundamental para que, durante el

período 2012-2014 se haya logrado un crecimiento promedio del PIB de alrededor de un 4%, lo cual permitió superar el déficit presupuestario coyuntural, ejecución de la política social, con énfasis en la educación, y asistencia de crédito, estabilidad del sistema financiero expresada en un crecimiento de los activos bancarios de RD\$1, 102,638; una cartera de crédito de RD\$653,132.2 millones, con un incremento de 16.6%; índices de solvencia y liquidez de 16.5% y 23.4%, respectivamente, al cierre del 2013, indicadores que solo son alcanzables cuando crece el PIB.

Dinámica de la economía dominicana 2015-2019
 Durante el período 2018-2019 la actividad económica en América Latina ha venido presentando un notable estancamiento que tiene su explicación, parcialmente, en las fuertes tensiones sociales registradas en países de la región; en efecto, países como Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Argentina y otros del área del Caribe como Puerto Rico y Haití han venido registrando situaciones políticas que han impactado, de manera relevante, en una palpable caída en el crecimiento económico tal como queda expresado con una expansión promedio inferior al 1%, que tiende a repetirse en la previsión del FMI para el 2020, y este será apenas de un 0.9 %.

El deterioro de la economía de América Latina es más relevante, si se observa que durante el período 2014-2019 el PIB real per cápita de la región disminuyó un 0.6% por año, en promedio, lo que a la vista resulta ser una evidente incongruencia con el aumento medio anual de 2%, registrado durante el período 2000-2013. En adición, el balance económico de América Latina en 2019 ocurre en un contexto muy complejo en el que la región ha pautado una desaceleración económica sistematizada y sincronizada, a nivel de países y de sectores en los que se muestra que, durante los últimos seis años, de manera consecutiva, el crecimiento del PIB es muy bajo, es decir, que literalmente la región no crece en su economía.

También en América Latina es relevante que la desaceleración en la demanda interna se ha combinado con una baja en la demanda agregada externa de mercados financieros internacionales más frágiles. A esta situación se agregan las crecientes demandas sociales y las presiones por reducir la desigualdad y aumentar la inclusión social, lo que en la práctica se ha venido expresando en fuertes tensiones y desafectos con la democracia y el rechazo a las cifras oficiales de los indicadores macroeconómicos.

En tal contexto, se puede interpretar que el panorama macroeconómico de América Latina, en los últimos años, muestra una desaceleración tendencial de la actividad económica, con una contracción del PIB per cápita; caída de la inversión; baja en el consumo per cápita; menores exportaciones; y un sostenido deterioro en la calidad del empleo. Es en estas circunstancias, como se explica que el cierre del año 2019 presente un crecimiento del PIB en la región de apenas 0.1% en promedio, y que se sostenga que las proyecciones para 2020 girará con bajas alrededor de un 1.3% para la región en su conjunto.

En tal virtud, se puede llegar a la triste conclusión de que, durante el período 2014-2019, América Latina haya registrado el menor crecimiento del PIB en las últimas tres décadas, lo que permite interpretar que, ante este escenario adverso, la región no soportaba la aplicación de políticas de ajuste; por tanto, lo que se requería es de políticas para estimular el crecimiento y reducir la desigualdad predominante. Es por eso, se puede sostener que, en las condiciones actuales se requiere concebir una política fiscal que se centre en la reactivación del crecimiento y en responder a las crecientes demandas sociales.

América Latina requiere asumir, de manera impostergable, que se haga énfasis en el diseño y ejecución de una tipología de política fiscal activa, en el mediano y largo plazos, sobre la base de una estrategia que pueda garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Esto significa que la misma debe de ser

amigable con la capacidad de crecimiento y la dinámica de la productividad, como también con el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Estado, mediante una migración gradual de su estructura tributaria regresiva hacia una de carácter progresiva, haciendo relevancia en un aumento de los impuestos directos, reducción de la evasión fiscal y reevaluación de los gastos tributarios, que representan 3.7% del PIB de la región.

La urgencia de reorientar la política económica desde el ámbito fiscal se explica en el hecho de que, durante el período 2014-2019, se ha observado que el PIB per cápita de la región se ha contraído en un relevante 4.0%; mientras que la desocupación aumenta por el orden de 8,2%, en 2019. Esto implica que se haya incorporado un millón de personas, para arrojar un balance a final de año de 25.2 millones. Estas cifras profundizan las huellas de la desigualdad en la región, ya que impulsan un mayor deterioro en la calidad del empleo por el crecimiento del trabajo por cuenta propia y de la informalidad laboral.

En el año 2019 la economía de América Latina, desglosada por país, evidencia que el retroceso y la contracción del PIB fue predominante, lo que significa que cualquier crecimiento que se registre en una economía, en particular, no representa una mayor generación riqueza, tal como es el caso del crecimiento del PIB de la República Dominicana, cuya expansión ha venido girando alrededor del 5%, que es el padrón de crecimiento en las últimas cuatro décadas. Pero, dado que América Latina presenta grandes dificultades y limitaciones que enfrentan actualmente los espacios de política, es fundamental reactivar la actividad económica, mediante un mayor gasto público en inversión y políticas sociales; como mecanismo para dar respuestas satisfactorias a las demandas sociales, en particular, los servicios públicos.

A la luz de lo ocurrido en el 2019, cuando 18 de los 20 países de América Latina, y 23 de las 33 economías de América Latina y el Caribe presentaron una desaceleración en su tasa de crecimiento del

PIB, situación que explica, en una alta proporción, las crecientes demandas sociales y presiones por reducir la desigualdad y aumentar la inclusión social para que el crecimiento genere un efecto favorable. Pues se trata de que se está ante la presencia de un escenario macroeconómico ralentizado, fruto de que se muestra una desaceleración tendencial indetenible de la actividad económica y que las proyecciones de crecimiento para 2020 no eran muy prometedoras, ya que el crecimiento del PIB de los países arrojó un 1.3%, en promedio. Esto significa que el período 2014-2019 quedó registrado como el de menor crecimiento económico en la región en los últimos 40 años, en un contexto global de bajo dinamismo y creciente vulnerabilidad.

En tal contexto, se puede establecer que el principal desafío de la política económica es evitar que la región se estanque en el ámbito económico y social, así como preservar los avances, en materia de estabilidad macrofinanciera y sostenibilidad de la deuda pública. Esto significa que se pueda resaltar el hecho de que en las primeras dos décadas del siglo XXI, la República Dominicana se haya convertido en una de las economías de mayor crecimiento en Latinoamérica, con una tasa de expansión-promedio del PIB de 5.4% en promedio anual durante 1992- 2019.

El origen de ese largo período de crecimiento económico está explicado por el fuerte proceso de transición que fue la aceleración para auspiciar las reformas económicas en la década de los noventa, y que dieron resultados satisfactorios en materia de crecimiento del PIB. El estímulo fundamental de las reformas económicas se inició con la apertura externa con una reforma arancelaria, con la finalidad expresa de cambiar las reglas para promover la competitividad y mejorar la inserción internacional, mediante el desarme gradual de la estructura proteccionista.

En ese contexto, se puede interpretar que la apertura comercial incrementó la propensión a la importación de bienes y servicios, y el dinamismo

productivo auspició y aceleró las compras externas de diversos bienes, cuya protección efectiva se contrajo de una manera significativa. Asimismo, la apertura comercial transformó la estructura de precios relativos a favor de la inversión en los sectores de exportación, capaces de elevar su productividad y en detrimento de las actividades de exportación tradicionales, como las agropecuarias, que estaban limitadas por políticas que impidan incrementar su nivel de eficiencia.

Las reformas estructurales de la década de los 90 han permitido que la República Dominicana haya disfrutado de un fuerte crecimiento económico sostenido, durante el período 1993-2019 y haya promovido que este responda a un patrón promedio de 5.1% anual, y que tenga una de las tasas más vertiginosas de América Latina. Es importante destacar que la República Dominicana ha fundamentado tradicionalmente su economía en los sectores agropecuario, el comercio, el sector servicio; y el turismo, a estos se han agregado el sector financiero, construcción, zonas francas, y comunicaciones.

Es en tal contexto que se puede entender mejor que en los últimos años la economía dominicana se haya reorientado hacia otros sectores, y se haya permitido un repunte para servir de soporte al crecimiento del PIB por más de dos décadas. La gran tarea que enfrenta la economía dominicana es lograr asumir la innovación tecnológica y hacerla amigable con los diversos sectores, de manera que sirva de plataforma al crecimiento del PIB, lo que implica una alianza estratégica combinada fuerte entre las políticas públicas y el sector empresarial, ya que este es el responsable del 85.7% de la generación de la riqueza nacional.

Ciertamente que la economía dominicana había crecido, de manera apreciable, durante 25 años (1995-2019), preservando su patrón de crecimiento durante las últimas cuatro décadas, salvo el año 2003, cuando la crisis empujó a la economía a una fase recesiva, fruto del colapso bancario con un costo fiscal de un 21.5%. Si se analiza el largo

período de expansión de la economía dominicana, se hace necesario poner atención a lo que ha acontecido durante el período 2014-2019, donde se observa una desaceleración silenciosa en el comportamiento del PIB que puede colocar a la economía en la antesala de una crisis.

Para el año 2014, el crecimiento de la economía arrojó un 7.6%; para 2015, 7.0%; para 2016, 6.6%; para 2017, 4.6%; para 2018, 7.0%; y para 2019, 5.1%. Estas cifras evidencian que la economía dominicana había entrado en una desaceleración gradual que llama poderosamente la atención de los economistas ya que este comportamiento se ha venido produciendo en un contexto en que la situación regional y global exhiben un clima muy desfavorable. Este panorama puede estar explicado por situaciones multifactoriales: la inoculable crisis de confianza; la caída de los ingresos fiscales; y la prioridad de una agenda electoral, superpuesta a una agenda de política económica responsable.

El panorama resultaba más complicado, al observar una aceleración en la tendencia al endeudamiento público, básicamente en el endeudamiento externo, con emisiones frecuentes de deudas soberanas para financiar el déficit presupuestario que cada vez resulta más amplio e insostenible. Sin lugar a dudas, tal situación frustra las aspiraciones de promover una reducción seria de la pobreza y la desigualdad, al tiempo que crea una barrera de hierro al impulso de aplicar la Estrategia Nacional de Desarrollo, de cara al 2030, con el objetivo de transformar las estructuras de la economía dominicana, para que el crecimiento del PIB sea incluyente y que la política social no se diseñe con fines electorales.

La pandemia global y la estabilidad macroeconómica

La economía, en tanto ciencia, establece que el concepto de estabilidad macroeconómica plantea un escenario donde los niveles de precios, el equilibrio de la balanza de pagos y la tasa de empleo

responden a los objetivos de la política macroeconómica. Es decir, que su comportamiento favorable impulsa la certidumbre y desactiva los riesgos a los que se expone la actividad económica, estando así ante una situación deseable para el Estado y que los agentes económicos operen con menores riesgos.

La teoría económica sugiere que, si estas tres variables no generan incertidumbre, el resultado es lograr un crecimiento económico sostenido, acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Esto así, ya que el equilibrio externo y la estabilidad de los precios han venido ocupando un primer plano de importancia en el discurso económico y la consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas, situación que ha obligado a que la política monetaria sea más activa y amigable con la política fiscal en las aspiraciones de lograr y preservar la estabilidad macroeconómica, sin importar el sacrificio que esto implique, porque la inestabilidad tiene un costo económico y político muy elevado.

Pero es que la recesión es lo opuesto a la estabilidad, lo cual implica una gran pérdida de recursos, y sus efectos pueden ser prolongados, tal como ocurrió en las grandes economías poscrisis 2008, pérdidas que son irreversibles, que van desde los activos financieros y reales, pérdida del capital humano de los desempleados, deserción escolar y, por ende, afecta la inversión de capital. Pero es que la incertidumbre que se deriva de la inestabilidad económica impacta, de manera contundente, en la acumulación de capital y derrumba las estrategias microeconómicas de las empresas que procuran elevados niveles de inversión e innovación tecnológica.

Implementar políticas macroeconómicas para lograr o mantener la estabilidad sugiere la adopción de medidas anticíclicas que impactan directamente en los diferentes sectores económicos, por lo que no es una tarea fácil, puesto que invita a la prudencia al utilizar los instrumentos monetarios y fiscales, máxime cuando se tienen mercados fi-

nancieros que operan con altos riesgos; pero, a su vez, son vulnerables ante cualquier turbulencia. Tal situación está explicada en el hecho de que los costos elevados que esto implica con la pérdida de la credibilidad, cuando los instrumentos de política económica se manejan inadecuadamente.

Por tales razones, hay que valorar cuando se implementan medidas de corte restrictivo, adoptadas por el Banco Central ante la volatilidad que se ha observado recientemente en los tipos de cambio, fruto de los insistentes deslizamientos exhibidos por este y que ya eran objeto de preocupación. Para lo contrarrestarlo, se incrementó la tasa de interés de política monetaria para evitar que los precios de los bienes y servicios sean afectados por la situación cambiaria, debido a el entorno económico sigue siendo vulnerable, penetrando en las diferentes economías con facilidad.

Se trata de que la inestabilidad macroeconómica esté a la orden del día en la economía global, por lo que cada país ha de velar por que no se produzcan sobresaltos. Visto esto, es razonable priorizar y mantener la estabilidad macroeconómica, pues lo que ocurre en el mundo es pura incertidumbre que arrastra la estabilidad, puesto que luego de un largo período de estabilidad, sería una falta inexcusable perder la misma ante el potencial que incentivan la incertidumbre y el riesgo.

Pero resulta que la estabilidad macroeconómica es una condicionante para generar los niveles de confianza y de certidumbre requeridos por los agentes económicos, relevantes para la toma de decisiones de cualquier proyecto de inversión. La República Dominicana ha sido históricamente un país con altos niveles de crecimiento del PIB real, acompañado de una estabilidad macroeconómica, con una probada capacidad de recuperarse ante choques externos e internos, tal como lo evidencian las últimas tres décadas donde el crecimiento económico ha promediado 5,4%.

Con la admisión de que en marzo del 2020 la crisis sanitaria había impactado en la economía a

escala global, la economía dominicana entró en una distorsión y perturbación que afectó a todos los sectores económicos, cuyo resultado fue una caída estrepitosa por el orden de -6,8%, comportamiento que reflejaba el estrangulamiento de la actividad económica durante el año 2020.

Las recaudaciones fiscales que arrojó de pánico a las autoridades económicas, su desesperación las impulsó a tomar la trágica decisión de recurrir a los mercados financieros internacionales, para colocar emisiones masivas de bonos soberanos durante el periodo 2020-2022, superando la frecuencia de emisiones desde septiembre del 2001, por la suma de 500 millones de dólares, hasta la etapa pospandemia.

La caída del crecimiento de la economía dominicana fue desastrosa y la actividad económica en el 2020 frenó el patrón de desempeño que parecía estable en la economía doméstica. Era natural que ante la hecatombe registrada en la economía se hicieron múltiples esfuerzos para acelerar la velocidad de la recuperación ante la situación recesiva en que cayó la economía, quedando evidenciado que el modelo sobre el cual se ha sustentado la economía ya llegó a su fase de agotamiento.

Se impone una reorientación sustantiva fundamentada en un modelo económico, capaz de soportar potenciales eventos indeseables de cara al futuro inmediato como mecanismo de desactivar los gérmenes de la incertidumbre. Si bien los sectores que han servido de soporte a la actividad económica han desempeñado un rol importante en la dinámica económica dominicana, no menos cierto es que han de incorporarse cambios en los mismos e introducir elementos vinculados a la innovación tecnológica intensiva, cuyo es objetivo es ampliar la fuente y el ámbito del crecimiento del PIB.

El desplome del crecimiento del PIB está en una fase de recuperación desigual y es la razón fundamental para sostener que la vulnerabilidad e incertidumbre de la economía dominicana permanece-

rán hasta que no desaparezcan los efectos nocivos de la crisis sanitaria. Las secuelas que va dejando la pandemia sobre la economía dominicana impone que desde el Estado se conciba un plan sostenido de inversión en salud, pues la persistencia de la pandemia obliga a mantener políticas asistencia- listas atenuantes, la política fiscal debe mantenerse en el marco expansivo, el endeudamiento público debe manejarse con mucha prudencia, ya que la crisis económica derivada de la crisis sanitaria. Solo se supera atendiendo con inteligencia, sagacidad y criterios de sostenibilidad.

**El autor es economista, Doctorando (candidato a Doctor en economía), Master en Macroeconomía Aplicada, Master en Política Económica en la Globalización y Master en Negocios y Relaciones Económicas Internacionales. Profesor titular de la cátedra Teoría Económica de la Escuela de Economía de la UASD y titular de la cátedra Funciones de la Administración en la Escuela de Administración de la UASD.*