

Trabajo elaborado para el CLAD, a solicitud del gobierno dominicano. Santo Domingo y Caracas, septiembre 1975.

DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Oscar Oszlak,

Índice

| CONTENIDO | Pág. |
|--|-------------|
| Prefacio | 3 |
| PARTE I | |
| 1. Introducción | 4 |
| PARTE II | |
| 1. Proyecto político del Estado dominicano | 9 |
| 2. Condiciones favorables a la aplicación del proyecto | 13 |
| a) Importancia del aparato estatal en la producción y en la regulación de la actividad económica y social. | 14 |
| b) Inversiones extranjeras y apoyo de organismos internacionales, financieros y de asistencia técnica | 15 |
| c) Excepcional situación internacional para el intercambio de productos exportables | 17 |
| d) Influencia de factores culturales y condiciones sociales favorables a la estabilización del contexto | 18 |
| 3. Modalidades de la intervención estatal | 19 |
| a) Acumulación del capital público | 20 |
| b) Apoyo estatal al proceso de acumulación de capital privado | 23 |
| c) Algunas contradicciones del modelo de desarrollo promovido | 24 |
| d) Regulación, legitimación y estabilización del orden económico y social | 26 |
| Referencias Parte II | 29 |
| PARTE III | |
| 1. Racionalidad técnica versus racionalidad política | 36 |
| 2. Desviaciones del modelo formal de organización y funcionamiento | 41 |
| 3. Costos de la racionalidad política | 52 |
| Referencias Parte III | 58 |
| PARTE IV | |
| 1. Resumen y Conclusiones | 62 |
| Apéndice estadístico | 64 |

PREFACIO

El presente trabajo ha sido preparado por el Dr. Oscar Oszlak en el carácter de Consultor del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), respondiendo a un pedido formulado por el Gobierno de la República Dominicana. En el mismo se presenta un Diagnóstico del Sector Público de ese país con la finalidad de que sirva como documento de base para encarar futuros programas de reforma en el aparato administrativo y productivo del Estado.

Con la preparación de este documento, el CLAD inaugura su programa de investigaciones orientadas a detectar y analizar no sólo los problemas de organización y funcionamiento del sector público en los países de América Latina, sino también los factores contextuales que restringen o condicionan su desempeño. La filosofía que preside la preparación de este tipo de documentos parte del reconocimiento de la inadecuación de los esquemas y marcos interpretativos inspirados en realidades sociales y políticas cuya naturaleza es poco relevante como referencia para un adecuado diagnóstico del aparato estatal de nuestros países. En tal sentido, el CLAD pretende impulsar el desarrollo de metodologías y esquemas analíticos basados en interpretaciones de la organización y funcionamiento de sistemas administrativos estatales, que tomen en consideración de un modo objetivo y realista el medio social, político, económico y cultural en que dichos sistemas desenvuelven su actividad.

Las investigaciones que forman parte de este programa no tienen por objeto proporcionar catálogos de problemas y recetas de soluciones para resolverlos. Su propósito consiste en elaborar alrededor de unas pocas ideas centrales, un conjunto de proposiciones que, observadas en conjunto, ofrezcan una razonable interpretación sobre la problemática del sector público en los casos analizados. De esta interpretación deben surgir orientaciones generales que permitan fijar prioridades en materia de acciones destinadas a enfrentar las verdaderas causas -y no meramente sus manifestaciones visibles- de los fenómenos que el diagnóstico haya detectado como cruciales.

La perspectiva adaptada no puede soslayar entonces la consideración de variables que en los estudios convencionales sobre administración pública son deliberadamente ignoradas sea por un injustificado temor a sus posibles connotaciones políticas o, simplemente, porque no se les reconoce entidad debido a los sesgos profesionales del experto. Este tipo de enfoque, por lo tanto, exige de los Gobiernos una cierta dosis de autocrítica y una firme convicción de que sólo a partir de la elaboración de estrategias de cambio que tomen en cuenta la verdadera naturaleza de las relaciones entre sociedad y el Estado, será posible consolidar un aparato estatal que se convierta en poderoso instrumento del desarrollo económico y social.

Estas precisiones son pertinentes en el caso del presente "Diagnóstico del Sector Público en la República Dominicana". Los temas que aborda comprenden aspectos que no se limitan únicamente al ámbito intra-burocrático sino que abarcan también aquéllos aspectos contextuales e históricos cuyo conocimiento es esencial para una mejor comprensión de los problemas que afectan al aparato estatal. El trabajo incluye referencias sobre el sistema político-institucional del país o sobre el estilo de gestión y decisión estatal cuyo valor interpretativo y consecuencias operativas son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del CLAD. Sin embargo, independientemente del juicio que merezca la objetividad o corrección de las apreciaciones efectuadas en este caso de estudio concreto, el CLAD estima que debe estimularse la incorporación y examen de este tipo de variables como forma de evitar esquemas de acción puramente formalistas y de alentar la búsqueda

de soluciones que -aunque modestas-, signifiquen pasos efectivos hacia el mejoramiento de los niveles de actividad y desempeño del sector público.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye un intento de interpretación de la actual configuración y funcionamiento del sector público dominicano. Su resultado se expresa en un diagnóstico que pretende revelar algunos de las mutuas determinaciones a que el Estado y la sociedad se vieron expuestos históricamente a través de múltiples y complejas interrelaciones. En particular, se trata de describir y explicar el marco normativo, los arreglos estructurales y las pautas de comportamiento que definen y caracterizan al aparato estatal, previendo algunas consecuencias que eventuales cambios, en una o más de estas dimensiones podrían ocasionar a las restantes o la naturaleza de las vinculaciones con el contexto social.

Como intentaremos mostrar, la formación de la estructura social y del Estado en la República Dominicana estuvo influida por sus recíprocos condicionamientos, o a lo largo de un proceso en el que el sentido de las determinaciones no siempre fue claro. Más aún, desvirtuando presupuestos teóricos corrientes en contrario, la experiencia dominicana sugiere que en determinadas fases de su historia ha sido el estado quien contribuyó a definir más autónomamente el carácter de la relación y los perfiles que adquiriría el conjunto de la sociedad. Sin embargo, aún cuando quedara debidamente constatado el carácter contrapuntístico de la relación, no parecería tan importante establecer los grados relativos de autonomía que Estado y sociedad han ostentado en sus recíprocas determinaciones como indagar acerca del carácter que estas relaciones han adquirido. Esto supone una doble tarea: 1) establecer de qué manera las necesidades, demandas, conflictos y contradicciones sociales han parametrizado y moldeado la conformación y funciones del Estado, y 2) determinar cómo este último ha contribuido a crear, consolidar o modificar condiciones para que prosperaran diferentes esquemas de desarrollo, de distribución del excedente social y de dominación política, con sus lógicas consecuencias sobre la naturaleza de la formación social. Para expresarlo de otro modo, nuestro problema consiste en examinar cuál ha sido el carácter de la intervención del Estado en la sociedad dominicana y cuáles han sido los roles que sucesivamente asumió en función de los fluctuantes y contradictorios marcos normativos a los que ajustó su intervención.

Interpretar los orígenes de la actual estructura y funciones del sector público dominicano supone incursionar en el análisis del proceso histórico de formación de la sociedad y el Estado de este país. Por su amplitud esta tarea escapa a los límites del presente trabajo, pero no obstante proporcionaremos algunas diferencias históricas que puedan contribuir a nuestro diagnóstico.

Pocas Naciones como la República Dominicana pueden ofrecer el testimonio de un pasado histórico tan lleno de vicisitudes. Su actual territorio sirvió de base americana del imperio hispánico para futuras conquistas, refugio de filibusteros ingleses y franceses y zona de ocupación norteamericana; fue en un momento colonia haitiana y protectorado colombiano; estuvo regido por gobiernos elegidos popularmente y por prolongadas y férreas dictaduras. Estas experiencias dejaron su huella en el carácter del pueblo dominicano, en su cultura y tradiciones, en la formación de sus clases, en sus patrones de desarrollo y en las formas de dominación política que su pueblo consintió o acató. También el aparato estatal nació y evolucionó a impulsos de estos estímulos, contribuyendo a su vez a delinear la fisonomía y carácter de la sociedad que iba emergiendo a su lado.

La definición, más o menos autónoma, del papel que el Estado habría de jugar en cada coyuntura histórica afectó indudablemente la naturaleza y características de su aparato administrativo y productivo. Sin embargo, por la propia dinámica del proceso

que lo generó, este aparato no podía constituir un simple agregado resultante de la creciente diferenciación estructural y funcional del Estado. Su desarrollo describió más bien una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se sucedieron en el poder se manifestaron, dentro del aparato estatal, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización requirió plantear y resolver toda clase de cuestiones y conflictos.

Una de las consecuencias de este proceso fue la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable “arrastre” de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones podían resultar a veces poco compatibles con el programa de acción del gobierno de turno. La supervivencia de los mismos pasó a depender en buena medida de consideraciones adscriptivas más que de criterios de desempeño o logro, lo cual trajo aparejado un bajo grado de articulación entre estas unidades y aquéllas otras que servían como eje de la acción estatal.

En consecuencia, plantear el problema de la integración y consistencia interna del sector público dominicano exige reconocer un pasado histórico en el que sucesivas definiciones y replanteos, esquemas organizativos reestructuraciones acabaron por conformar un sistema híbrido y poco flexible, no subordinable fácilmente a los objetivos y directivas del régimen gobernante. Ello explica los esfuerzos de cada nuevo elenco gubernamental por aumentar el grado de congruencia entre los fines atribuidos al Estado y la disposición y capacidad operativa de su aparato para materializarlos. Tales esfuerzos se manifiestan generalmente en acciones correctivas que procuran modificar inercias y desviaciones, de modo de incrementar dicha capacidad operativa. Las formas que adoptan son inagotables, variando desde la ampliación del número de cargos superiores de confianza o el reemplazo de sus titulares a la creación de organismos adhoc, la jerarquización de determinadas funciones o cargos, el desvío de recursos hacia ciertas áreas que de pronto resultan prioritarias, la creación de instancias jurisdicciones o funcionales paralelas o la institución de procedimientos informales que pretenden flexibilizar las normas y procedimientos formalmente sancionados.

Si este planteamiento resulta aceptable, se derivan de inmediato algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario reconocer:

1) El Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un “proyecto nacional” invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferenciadamente demandas y contradicciones de la sociedad civil. El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientes diversificados, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos valores e intereses, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso que se desarrolla en el ámbito de la sociedad civil. Por cierto, en ambos planos se establece una relación de dominación-subordinación en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho reconocer privilegios e influencias que se han ido localizando en diferentes instancias del proceso administrativo como consecuencia del referido proceso de negociación.

2) La fluidez de los ajustes internos, y sobre todo la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, pueden llevar a la errónea conclusión de que las acciones correctivas constituyen desviaciones patológicas respecto de un

modelo ideal al que se le atribuyen determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen o programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, se considera generalmente que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos “disfuncionales” que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común, estiman como consistentes o efectivos. Lo que no se advierte es que todo modelo ideal contiene elementos valorativos y por lo tanto, si se utiliza como patrón de referencia, puede señalar patologías que sólo son tales a partir del esquema de valores en él implícito. Parece más razonable que la existencia de patologías se establezca en función de un conocimiento adecuado del comportamiento normal- en definitiva real- del sistema involucrado y de sus fuentes de legitimación social.

3) Las dos observaciones anteriores plantean así una disyuntiva crucial al reformador administrativo, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrar la atención únicamente en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del Estado generará oportunamente (cuando el régimen “de turno” ceda su lugar a otro de signo diferente) nuevas rigideces y contradicciones. Similarmente, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales que condicionan la acción del Estado puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas sin duda a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas pero desvirtuadas por la especificidad y problematicidad del contexto en el que se pretenda aplicarlas.

Creemos que estas observaciones no son obvias y que vale la pena vincularlas con la perspectiva adoptada en el presente trabajo, por considerar que las premisas metodológicas y epistemológicas que contienen justificarán mejor el enfoque analítico utilizado y las conclusiones a que se arribe. En primer término, es preciso consignar que la perspectiva adoptada se aparta en importantes aspectos del modelo convencionalmente aceptado en los círculos técnico-profesionales. La inmensa mayoría de los informes técnicos referidos al sector público se ajustan al clásico ordenamiento de listar, por una parte, los problemas observados en el área particular que es objeto de estudio y ofrecer, por otra, un catálogo de recetas que presuntamente los resolverán. En general, la “solución” ofrecida guarda estrecha relación con el enunciado mismo del problema, de tal manera que la reversión de su signo convierte al “problema” en “solución”. Así, por ejemplo, si los salarios de los funcionarios son bajos (“problema”) la cuestión se resuelve aumentándolos (“solución”); si el nivel de formación de personal es pobre, deben encararse programas de capacitación; en fin si existe demasiada centralización en las decisiones, falta de adecuados mecanismos de control, escasa utilización de la información o ausencia de normas que regulen la carrera administrativa, todo se reduce a introducir “medidas” que impliquen invertir los términos del “problema”.

En segundo lugar, tampoco se comparten los apriorismos implícitos en esta concepción reformadora. En todos los ejemplos recién presentados se percibe un sesgo valorativo según el cual los problemas observados resultan “disfuncionales” para el buen desempeño del aparato estatal. Por lo tanto, requieren soluciones que restituyan el equilibrio llevando cada aspecto de la realidad estudiada a los valores prefijados. Por supuesto, esta actitud refleja un modelo ideal implícito, es decir, una concepción acerca de cómo debe funcionar el sistema global del cual el o los aspectos

analizados forman parte constitutiva. Los criterios de funcionalidad están determinados por el modo en que diferentes valores de la variable estudiada afectan el equilibrio o desequilibrio del sistema. Para expresarlo de otro modo, no habría nada intrínsecamente malo en que los salarios de los funcionarios públicos sean bajos si no fuera porque tal situación ocasiona frustración, descontento, pobreza, conflicto, etc. Del mismo modo podría suponerse que si todo funcionario cumpliera estrictamente con sus deberes observando sus atribuciones y responsabilidades, probablemente no sería necesario perfeccionar los mecanismos de control. Sin embargo, la experiencia indica que en ausencia de controles adecuados cunde la ineficiencia, se resienten las relaciones de autoridad, se desarrolla la corrupción y se pierde la capacidad de gobernar el sistema o unidad involucrada. Se ha ido conformando así una particular concepción del universo burocrático, alimentada por investigaciones y experiencias que sucesivamente fueron señalando cómo la presencia de ciertas condiciones de organización o funcionamiento resulta "funcional" (es decir, contribuye positivamente) para mantener o mejorar los niveles de desempeño del sistema.

Naturalmente, nadie pone en duda que buenas remuneraciones pueden mejorar el desempeño, la calidad o las posibilidades de realización del funcionario y que una adecuada descentralización puede tornar más fluido el sistema decisorio y disminuir el riesgo de error o improvisación. Lo que resulta cuestionable es la estipulación ex ante de relaciones causales lineales entre los problemas detectados (v.g. bajos sueldos, excesiva centralización) y los niveles de productividad del sistema estudiado. Creemos que para substanciar tales proposiciones, debe pendularse hacia una visión más contextualizada de los problemas examinados que incorpore sobre todo su dimensión histórica y política. Observados desde este ángulo, donde el rigor técnico se nutre de la razón política, los problemas se relativizan y las relaciones de causalidad aparecen mucho más dialéctica y complejamente entrelazadas en el modelo ideal, resultado de una paciente búsqueda intelectual, el que sirve como patrón de referencia, como estándar de comparación para medir desviaciones y sugerir reformas. La necesidad de cambio surge más bien de relacionar el sistema vigente con aquél que maximizaría las posibilidades de materialización del proyecto político dominante. Y nada asegura que existirá correspondencia entre la racionalidad técnica del modelo ideal y la racionalidad política de la praxis estatal. Por lo tanto en este trabajo no se presupone la existencia de desviaciones o patologías, considerándose en cambio que la noción de "disfunción" responde a la concepción de una sociedad estática, donde el cambio implica simplemente adaptación constante a pautas institucionalizadas e invariantes. Estos modelos formales no tienen contrapartida en la sociedad de nuestro tiempo, y menos aún en sociedades que luchan precisamente por desinstitucionalizar la rémora del subdesarrollo y la dependencia. Creemos que una actitud indagadora más sensible a la multidimensionalidad de la problemática del sector público y menos pretenciosa en cuanto a sus posibilidades de "resolver problemas". Puede contribuir a crear conciencia sobre la verdadera naturaleza de los fenómenos y procesos estudiados.

Ajustándonos a esta filosofía, el contenido del presente informe se ha dividido en tres partes. En la primera se trata de caracterizar el proyecto de la coalición política gobernante, analizando las condiciones que han favorecido su ejecución, las funciones, actividades e instrumentos que el Estado ha desarrollado con este fin y las contradicciones que se han generado durante el proceso de implementación del proyecto. En la segunda parte se examina algunas de las consecuencias que la definición del rol y las formas de intervención del Estado han provocado en la organización y funcionamiento de su aparato administrativo y productivo. En particular se analizan las estrategias y comportamientos involucrados en las relaciones que han establecido el Poder Ejecutivo y sus diferentes unidades burocráticas, tratando de descubrir su respectiva racionalidad y señalando algunas de las consecuencias operativas resultantes de la interacción. En la última parte se efectúan algunas

reflexiones que, a partir del diagnóstico, pretenden evaluar posibles cursos de acción futura. Se ha agregado al final un apéndice estadístico cuyo comentario se encontrará a lo largo del texto.

II

1. Proyecto político del Estado dominicano

Resulta difícil intentar cualquier interpretación del papel que desempeña el Estado en la sociedad dominicana sin considerar la enorme gravitación que tuvo la era trujillista en todas las manifestaciones de la vida política, económica y cultural del país. Para nuestros propósitos, y a efectos de ubicar históricamente el actual proceso de desarrollo económico-social, interesa destacar especialmente la significación del trujillismo en la construcción del sistema capitalista dominicano.

Trujillo fue un visionario del papel instrumental que la economía juega como base del poder político. Sus detractores y apologistas coinciden en señalar que bajo su férrea dictadura se produce la implementación del modo capitalista de producción en una escala hasta entonces desconocida¹. En una sociedad donde subsistían todavía vestigios feudales y relaciones pre-capitalistas, donde no había surgido aún el empresario Schumpeteriano motor del proceso de acumulación, las opciones para materializar un proyecto de desarrollo capitalista resultaban claras: se lograba mediante la creación- con el apoyo estatal- de una clase empresaria nativa, se brindaba al capital extranjero la oportunidad de constituirse en protagonista de ése desarrollo; o se optaba por alguna fórmula mixta².

Sin embargo, Trujillo se decidió por una vía inédita en los anales del capitalismo mundial. A través de su control omnímodo del Estado se lanzó a un proyecto de acumulación individual en estrecha asociación -aunque vinculado de un modo contradictorio- con el capital extranjero. Pocos como él -los Luises XIV de la historia- pudieron montar y controlar a tal punto un aparato estatal, sirviéndose del mismo para organizar una vasta red de monopolios que incorporó a su patrimonio personal y familiar. A diferencia del desarrollo capitalista europeo, Trujillo subrogó el papel de la incipiente burguesía industrial e imprimió al proceso de acumulación un carácter netamente monopolista. De este modo, truncó el desarrollo de una burguesía nativa que, consciente de sus intereses de clase, pudiera asumir a su caída el desafío de proyectar el capitalismo a su etapa reproductiva.

El trujillismo produjo acumulaciones de notables fortunas y dejó en manos del Estado una maquinaria productiva excepcional³. Pero durante el lustro transcurrido entre el fin de esa era y la llegada al gobierno del Dr. Balaguer, no llegó a consolidarse una clase empresaria capaz de provocar autónomamente un desarrollo significativo de las fuerzas productivas. En realidad, ningún sector de la sociedad pudo establecer una clara hegemonía y el país debió atravesar una dura etapa de enfrentamientos, gobiernos efímeros, explosiones populares y ocupaciones militares extranjeras, manifestaciones éstas de la ausencia de un Estado-Nación, de una fuerza capaz de amalgamar voluntades o imponer sobre ellas un nuevo proyecto de organización social.

¹ Véase, por ejemplo, J.I. Jimenes-Grullon. *La República Dominicana (Análisis de su Pasado y su presente)*, 3a. edición, Santo Domingo, Editora Nacional, 1974; o José R. Cordero Michel. *Informe sobre la República Dominicana, 1959*, 3ª edición, Santo Domingo, Editora del Caribe, C.x A., 1970.

² Dada la naturaleza de su régimen, cualquier esquema capitalista de Estado quedaba naturalmente excluido.

³ Se estima que al completarse la nacionalización de empresas pertenecientes a la familia Trujillo, se había transferido al Estado el capital accionario de 53 empresas (de propiedad total, mayoritaria o minoritaria) que representaban el 67% de la inversión nacional.

Correspondió al presidente Balaguer iniciar una nueva etapa, en la cual se fue perfilando un particular sistema de dominación apto para instrumentar la introducción en el país de un novedoso patrón de desarrollo. Sería quizás erróneo otorgar post factum el carácter del “proyecto político” a la peculiar combinación de intereses, objetivos y apoyos que convergieron para conformar la modalidad que el cambio social –en su acepción más genérica- presentaría en la República Dominicana a partir de 1966. Especialmente cuestionable sería atribuir a una clase o sector de la sociedad, la imaginación, coherencia y sobre todo capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse luego a la toma del poder y la ocupación del Estado para materializarlo. Ciertamente, existían en 1966 actores sociales con “proyectos”. Las plataformas de los partidos políticos que concurren a los comicios de ése año– incluyendo al Partido Reformista que resultó triunfador- constituyen su más notoria exteriorización. Pero no es este el tipo de proyectos a que estamos haciendo referencia. Se trata más bien de detectar –al margen de cualquier voluntarismo que pueda adjudicarse a los actores sociales involucrados- los elementos normativos subyacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustaron efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, las formas de organización y ejercicio del poder político, la propiedad de los medios de producción, etc. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, el conjunto resultante puede interpretarse- con las salvedades expuestas- como el proyecto político de la coalición dominante.

Como se ha sugerido, el proyecto no expresa la voluntad de una clase para erigirse en hegemónica con el objeto de promover sus intereses corporativos o clasistas. Implica más bien el resultado de un proceso de negociación y compromiso, en el que los actores con mayor capacidad para movilizar recursos económicos y políticos fueron definiendo los parámetros de una nueva fórmula de organización social. Esta confluencia de fuerzas sociales e intereses –no exenta de conflictos, concesiones y ajustes mutuos- obedece naturalmente a una compartida necesidad de asegurar un grado aceptable de estabilidad del contexto social en el cuál pudiera promoverse un proceso de acumulación capitalista. Las funciones, actividades o instrumentos a utilizar, así como las formas de resolución de las contradicciones planteadas por la implementación del proyecto, iban a depender precisamente del peso relativo de los diferentes miembros de la coalición estuvieran en condiciones de ejercer dentro del nuevo sistema de dominación.

Echar a andar el proyecto requería un actor fuerte, capaz de articular y compatibilizar los diversos- y a menudo contradictorios- intereses representados; de renovar los apoyos y ampliar las bases sociales del régimen de manera de preservar o cimentar su legitimidad; de emplear, de acuerdo con las circunstancias, los recursos de coerción, cooptación o bloqueo necesarios para neutralizar la actividad de sectores contestatarios; de movilizar en pos del proyecto apoyos técnicos, financieros o militares que pudieran ofrecer potencias extranjeras u organismos internacionales; en fin, de llevar a cabo todas aquéllas acciones que tendieran a crear condiciones favorables para la acumulación capitalista y la estabilización del contexto en que la misma debía tener lugar. Ese actor no podía ser otro que el Estado.

Sin embargo, así como las circunstancias históricas que le tocó vivir al país fueron determinantes de un alto grado de desintegración de su sociedad civil, también fueron factor preponderante de la falta de autonomización de su Estado. En tales condiciones, el balaguerismo debió aceptar el desafío de proceder simultáneamente a la integración de una sociedad en crisis y a la consolidación de un aparato estatal que contara con grados de autonomía suficientes para adaptar las características del proyecto a las particulares condiciones sociales o internacionales enfrentadas.

Bajo el régimen de Trujillo, el poder del Estado se identificaba con el poder de un hombre y la maquinaria estatal se había perfeccionado con la sola finalidad de servir a sus designios. Los años que siguieron a la caída de su régimen fueron testigos de sucesivos y frustrados esfuerzos por convertir al Estado en el ámbito de intersección de las diferentes fuerzas sociales, de donde pudiera surgir un interlocutor relativamente autónomo con capacidad para ejercer un rol arbitral y orientador de las relaciones sociales. La inesperada herencia del trujillismo, que hipertrofió su aparato, no significó para el Estado ningún cambio cualitativo. Faltaba todavía un sentido de dirección y de finalidad. Faltaba un proyecto político, que el Estado debía contribuir a delinear y al cuál debía supeditar su intervención en la sociedad.

Puede afirmarse que recién durante el gobierno del presidente Balaguer, e independientemente del juicio o evaluación que pueda efectuarse sobre su gestión, el Estado dominicano pudo definir más coherentemente y ejercer con apoyos más sólidos su papel en el desarrollo del país. Y es entonces esta finalidad, este proyecto, lo que se convierte en foco de interés fundamental, ya que el análisis de su naturaleza e instrumentos es inseparable del análisis de la naturaleza del Estado que emergió y se consolidó a la sombra de su materialización. Luego, sin desconocer los condicionamientos históricos que contribuyeron a conferir al aparato estatal muchos de los rasgos que hoy presenta, es preciso detenerse en el examen de las orientaciones que en los últimos nueve años de gobierno se ha impreso a la gestión del Estado; orientaciones que son consecuencia, en parte, de implementar una determinada plataforma política; en parte, de la búsqueda de apoyos y de los efectos que los perfiles de las sucesivas alianzas políticas pudieron provocar en términos de redefinición de los objetivos originales; en parte, de la acción de variables no controladas y cambios en los parámetros del sistema, que favorecieron, perjudicaron o modificaron en cualquier otro sentido el primitivo proyecto; o, finalmente, de la necesidad de resolver coyunturalmente las contradicciones generadas por el propio patrón de desarrollo resultante. Cada una de estas fuentes de acción y contradicción social han tenido fuertes repercusiones sobre las características que adquirió el aparato estatal, sobre el modo en que definió sus programas y fines operativos, sobre el comportamiento de sus agentes o sobre la particular estratificación organizacional que fue quedando oculta detrás de los organigramas formales. Demás está decir que son estos los temas cuyo tratamiento permite caracterizar e interpretar las pautas de organización y funcionamiento a que se ha ajustado el Estado dominicano.

Es indudable que a partir de la inauguración del régimen balaguerista se van modificando profundamente una serie de características que definen la formación social dominicana. Si la consigna "orden y progreso" no estuviera tan preñada de connotaciones derogativas, podría utilizarse para sintetizar la orientación básica de la acción del gobierno. Esto no debe resultar extraño si se tiene en cuenta el papel histórico que el régimen reformista debía cumplir: lograr una perdurable pacificación social y desarrollar plenamente las fuerzas productivas. En esta oportunidad, sin embargo, se optó por una solución menos heterodoxa que la de Trujillo. Tampoco esto debiera extrañar, dado que la situación del contexto nacional e internacional había variado sensiblemente. No se había salido aún del status de país de ocupación extranjera, sometido a múltiples condicionamientos en cuanto a las opciones políticas y socioeconómicas que los centros hegemónicos mundiales y sus representantes locales estaban dispuestos a admitir. Había crecido paralelamente el nivel de expectativas sociales después de la distensión provocada por el fin del trujillismo, lo que se había manifestado dramáticamente en los sucesos de 1965. En tales circunstancias, una alternativa que asegurase condiciones para la acumulación y estabilización, sin alterar fundamentalmente el orden social vigente, debía apoyarse necesariamente en el concurso del capital extranjero y en la iniciativa de un Estado

cuyas posibilidades de autonomización dependían de su capacidad para completar el trunco desarrollo de la embrionaria burguesía nativa.

El gobierno reformista encaró resueltamente esta tarea. De acuerdo con las apreciaciones de uno de los más autorizados voceros del elenco estatal, “la primera etapa del proyecto económico del gobierno consistió en tratar de crear una mentalidad empresaria e inversionista, un sector industrial definido y dinámico, ofreciendo a los dueños de los capitales nacionales, en su mayoría comerciantes, condiciones suficientemente flexibles para que la incipiente clase industrial dominicana pudiera desarrollarse y crecer adecuadamente hasta que se sintiera segura de si misma y de su potencial de producción futuro”⁴. Al mismo tiempo, y en cumplimiento del punto 11 de su “plataforma económica”, alentó y protegió las inversiones de capital extranjero “sin discriminación de ninguna especie”. A pesar de que esta orientación acentuó el carácter monopolista de la producción al favorecer la concentración y centralización del capital, sobre todo foráneo, el proceso no resultó contradictorio con la formación del pequeño y mediano empresario nacional. Aparentemente, parte de la explicación reside en la peculiar conformación de los grupos que controlan la economía dominicana. Es sabido que el complejo agro-industrial –controlado en buena parte por el capital extranjero- gravita fuertemente en el comportamiento de los diversos agentes económicos. Además, los monopolios comerciales de importación y exportación, cuya actividad gira alrededor del complejo azucarero, controlan buena parte de las industrias ligeras y de transformación. De esta manera, se establece una relación de dependencia en dos niveles (complejo azucarero/grupo mercantil-exportador/industrias ligeras) que parece unificar “en una concentración oligárquica a las fuerzas económicas que, en otros países, han ido adquiriendo intereses de burguesía nacional contradictorios con el interés exterior”.⁵ Visto desde otra perspectiva, la particular inserción de la economía dominicana en el mercado mundial ha determinado el surgimiento de una clase empresaria local cuyos intereses y posibilidades han estado estrechamente asociados a la suerte del capital extranjero.

La falta de contradicción entre el capital extranjero y la burguesía local también se explica por el papel cumplido por el estado al prodigar recursos e incentivos a ambos sectores, a costa de su propio proceso de acumulación. Esto puede parecer contradictorio cuando se considera que el Estado dominicano, de dócil instrumento al servicio de un proyecto de acumulación individual (bajo la dictadura de Trujillo) pasó a convertirse en principal propietario de los medios de producción⁶. Pero la orientación adoptada por el régimen reformista no parece haber tendido a reforzar estas características sino más bien a atenuarlas, promoviendo mediante múltiples mecanismos un proceso de acumulación de capital en manos privadas basado en la transferencia de recursos públicos: tarifas promocionales, franquicias, socialización de inversiones y gastos infraestructurales normalmente a cargo del sector privado, etc. Los documentos oficiales explicitan esta orientación cuando señalan que el gobierno ha seguido una “política tendiente a dirigir los fondos públicos (obtenidos por la reducción y austeridad en el consumo público) hacia la creación de bienes de capital, principalmente en los sectores de Transporte, Comunicaciones, Urbanismo y Edificaciones... con el fin de ir creando la infraestructura básica que facilite e incentive la acción del sector privado que opera en los diversos sectores de la economía”⁷. De esta manera, la acción del Estado, “en su proceso de modernización, trata

⁴ Vease el folleto Charla Pronunciada por de Dr Diógenes H. Fernández, Gobernador del Banco Central, en el almuerzo de la Cámara Americana de Comercio, Santo Domingo, D.N., 20 de Marzo de 1973

⁵ Andrés Corten, “Anatomía de la Oligarquía Dominicana”, Ahora, 23 y 30 de Marzo de 1970.

⁶ Para apreciar la importancia del sector empresarial del Estado, puede señalarse que del total de la inversión en la industria, 51% correspondía al capital estatal, 42% al extranjero y 7% al nacional.

⁷ ONAPLAN, “Informe Sector Público 1972”. Mimeografiado.

cuidadosamente de no invadir determinados campos que son de la única y exclusiva acción del sector privado”⁸/.

Paradójicamente, este proceso de relativo “vaciamiento” del sector público – manifestado especialmente en los crecientes déficit de las empresas estatales y en la orientación del gasto público- no ha significado una correlativa pérdida del poder estatal, advirtiéndose en apariencia una tendencia de signo contradictorio. Esta paradójica situación se explica por la necesidad de desarrollar un eficiente mecanismo de redistribución de la acumulación pública, lo cual tiende a modificar totalmente la fisonomía y el peso de las diferentes unidades del Estado. En otras palabras, a un relativo debilitamiento del aparato productivo del sector público corresponde un paralelo reforzamiento del aparato regulador y de apoyo a la actividad privada. Esta observación sale al paso de aventuradas especulaciones que ven en el congelamiento o retracción de la actividad empresarial del Estado un claro índice de su debilitamiento, sin repasar que este comportamiento deliberado exige el simultáneo fortalecimiento de aquéllos organismos y mecanismos que, al tiempo que canalizan recursos o crean condiciones propicias para la acumulación, aumentan justamente la presencia e indispensabilidad de la intervención estatal. Habitualmente, no se advierte que la relativa reducción del peso que el Estado tiene en el cumplimiento de un determinado rol (v.g. acumulación de capital público) no es incompatible –o, como aquí se sugiere, puede estar inversamente correlacionada- con el aumento del peso ejercido a través del desempeño de otros roles. Consecuentemente, la relación de fuerzas que resulta de este proceso compensado en el que se modifica cualitativamente la intervención estatal, debe también evaluarse en diferentes planos. Ya no es posible pensar en términos de un juego suma-cero donde la cuota de poder aparentemente perdida por el Estado es adquirida por otros sectores sociales; se trata más bien de caracterizar los diferentes roles asumidos por el Estado y evaluar el peso diferencial que ejerce a través del desempeño de cada uno de ellos, prestando atención a los desplazamientos de énfasis y a las dependencias recíprocas que estos cambios cualitativos pueden crear en las relaciones Estado-sociedad. De otro modo, no puede entenderse por qué mientras algunos equiparan el debilitamiento de las empresas del sector público a un relativo debilitamiento a la intervención estatal⁹, otros perciben que el estado dominicano se “ha ido convirtiendo, en pocos años, de un simple Estado con características administrativas y de guardián público, tipo siglo XVI (sic), a un estado ágil que tiende a desarrollar los agentes económicos básicos y a solucionar los problemas que tradicionalmente han sido una rémora al desarrollo económico, con los riesgos que implícitamente acompañan tendencias de esta naturaleza...”¹⁰, temor que alude sin duda a la posibilidad de una orientación “estatista”.

Ha sido esta activa presencia del Estado, y sobre todo la orientación impresa a su gestión, lo que le valió al régimen gobernante alcanzar condiciones de estabilidad y legitimidad suficientes como para asegurar los flujos de capital destinados a inversiones y mantener el alto ritmo de actividad económica que han caracterizado el proceso de desarrollo del país bajo el actual gobierno¹¹. Naturalmente, para ello debió contar con el apoyo de la incipiente burguesía nativa que su acción contribuyó

⁸ Ibídem

⁹ Por ejemplo, José Israel Cuello H., *Siete Años de Reformismo*, Santo Domingo, Taller, 1973. 2ª edición, págs.130/31.

¹⁰ ONAPLAN, Informe... op. cit.

¹¹ De acuerdo con un informe del CEPICIES, la estabilidad política se ha recuperado a tal punto que se observan fuertes flujos de capital extranjero con destino a inversión en el país, así como cambios en la dirección de la fuga de capitales nacionales. El mismo informe consigna que el país ha tenido éxito en su esfuerzo de desarrollo económico y social. Entre 1968 y 1973, el promedio anual de la tasa de crecimiento fue del 10.8%. Véase OEA, Consejo Interamericano Económico y Social (CEPICIES), Grupo Ad Hoc de Estudios por país de la CEPICIES sobre la República Dominicana, "Las Características Socio- Económicas, Políticas de Desarrollo Integral y Perspectivas de la República Dominicana", Washington, D.C., 9/13 de diciembre de 1974.

precisamente a consolidar; de la empresa trasnacional que halló en el país un medio estable, fuerza de trabajo excedentaria y barata, recursos naturales cuya extracción e industrialización encontraban un mercado internacional y doméstico en expansión, y elevadas tasas de retorno al capital invertido; y de una capa burocrática civil y militar cuya lealtad se aseguró mediante diversas concesiones que constituyeron a muchos de sus miembros en integrantes de la nueva burguesía empresaria.

El “trípode” Estado-capital extranjero-burguesía nativa conformó la base político-económica del proyecto dominante, ampliándose el espectro de apoyos mediante la cooptación de la burocracia cívico-militar, una parte del campesinado integrado a la producción capitalista, algunos sectores de pequeña burguesía urbana y una parte de la clase obrera. La tradicional oligarquía terrateniente -sin resignar sus privilegios económicos- pasó a convertirse en socia menor de la nueva coalición, estableciendo una convivencia inestable con los miembros del “trípode” dominante que registró no pocos enfrentamientos y cuestionamientos mutuos. Los restantes sectores sociales (pequeños propietarios rurales, campesinos sin tierra, pequeña burguesía, desocupados y el resto de los funcionarios públicos y la clase obrera) resultaron relativamente marginados de los beneficios económicos derivados de la aplicación del nuevo patrón de desarrollo y políticamente desactivados merced a la permanente acción estabilizadora del Estado.

2. Condiciones favorables a la aplicación del proyecto

Diversas circunstancias se combinaron para viabilizar el proyecto político del régimen balaguerista. Algunas no fueron más que epifenómenos derivados de ciertos rasgos estructurales de la sociedad dominicana; otras, resultado de coyunturas excepcionalmente favorables para la generación de elevados excedentes económicos. Aunque mucho se debió también a la visión o habilidad política del elenco gobernante, en esta sección nos limitaremos a destacar aquéllas condiciones objetivas – estructurales o circunstanciales- que estimamos han sido en gran medida determinantes del grado de materialización del proyecto. Consideramos que este análisis permitirá explicar parcialmente algunos de los rasgos que adquirió el aparato estatal, pero al mismo tiempo señalará los puntos vulnerables del proyecto frente al eventual agotamiento o desaparición de las condiciones favorables que se comentan.

a) Importancia del aparato estatal en la producción y en la regulación de la actividad económica y social

La instrumentación de un nuevo programa de desarrollo socioeconómico requería la existencia de un Estado fuerte y “puesto en forma”¹². El legado del trujillismo significó aumentar el control estatal sobre los resortes de la producción y la regulación de la actividad privada, al transferirle un paquete accionario que incluía más de 30 empresas líderes en sus respectivas ramas. Sin duda, la incorporación de este importante sector empresario al patrimonio estatal proporcionó una base importante para encarar el programa propuesto.

Pero esta circunstancia puede oscurecer el hecho de que también la administración pública continuó expandiéndose en forma ininterrumpida después de la caída del trujillismo. Solo entre 1961 y 1965 se crearon 18 nuevos organismos hoy todavía existentes, número aproximadamente similar a los creados bajo el régimen actual¹³.

¹² La expresión pertenece a Guillermo O'Donnell y las implicaciones de esta “puesta en forma” se desarrollan en su trabajo “Estado y Corporativismo: Ensayo sobre Nuevos Patrones de Dominación Política en América Latina”, mimeografiado de próxima publicación, 1974.

¹³ El detalle de los mismos puede extraerse del Manual de Organización del Gobierno, publicación N° 35 de la ONAP, Secretariado Técnico, Presidencia de la República, Santo Domingo, 1972.

Por otra parte, la dotación de personal del sector público creció notablemente, concentrándose la mayoría de los nuevos contingentes en el área de las empresas del Estado.

En la actualidad, las estadísticas de ocupación señalan que el gobierno (incluidos municipios y sector descentralizado) emplea alrededor del 7.7% de la fuerza de trabajo total. Sin embargo, es preciso relativizar este reducido porcentaje consignando que un importante número de trabajadores se encuentra empleado en diversas empresas comerciales, agroindustriales y de servicios, propiedad del Estado, que aparecen computadas estadísticamente dentro de los diferentes sectores de la producción¹⁴. Si se incluyen los trabajadores de los ingenios azucareros y el personal empleado en la construcción de obras de infraestructura y vivienda, contratadas por el Estado, el sector público aparecería empleando no menos del 20% de la población económicamente activa, cifra extraordinariamente elevada teniendo en cuenta la estructura ocupacional del país. El Estado dominicano controla actualmente una alta proporción de las empresas de la industria manufacturera y de transformación y es propietario de 13 de los 17 ingenios azucareros existentes en el país. Su actividad se ha extendido al campo de las finanzas, la banca y el seguro; los negocios de importación, la comercialización de productos diversos y la construcción de viviendas y obras de infraestructura. El estado es también un importante propietario de tierras y solares urbanos. Unas 500,000 hectáreas de la mejor tierra productiva se incorporó al patrimonio público en ocasión del derrocamiento de Trujillo, de las cuales aproximadamente la mitad estaba dedicada al cultivo de la caña de azúcar y la otra mitad a la explotación de ganado y cultivos diversos. Este inmenso patrimonio sirvió de base para la formación del complejo azucarero estatal, que aporta una elevada proporción de las divisas generadas por las exportaciones del país. Por otra parte, permitió al gobierno encarar un programa de reforma agraria a través de la distribución de tierras estatales y la adquisición de nuevas extensiones a particulares o la permuta de tierras rurales por solares urbanos. De esta manera, el Estado-terrateniente ha podido cumplir un doble papel como productor del principal rubro exportable y como amortiguador de tensiones sociales a través de la redistribución de tierras agrícolas.

La acción del Estado ha mostrado una singular capacidad de iniciativa, manifestada en la utilización de toda clase de mecanismos de regulación de las principales variables económicas: nivel y distribución del ingreso, inversiones, crédito, tributación, etc. Esto no implica necesariamente que haya habido un comportamiento autónomo del Estado respecto de los intereses que pudieron haber resultado promovidos como consecuencia de su intervención. Señala más bien un activo liderazgo en el proceso de instrumentación de políticas tendientes al logro de los objetivos globales del proyecto dominante. A través de la inversión pública, las franquicias y exenciones, las facilidades crediticias, las tarifas promocionales o el asesoramiento directo, el Estado dominicano ha demostrado contar con un aparato de regulación y orientación de la actividad económica, vital e insustituible. Su importancia está abundantemente comprobada por diversos indicadores. Alrededor de cuarenta organismos descentralizados y un número mucho mayor de organismos ad-hoc (comisiones especiales, juntas, etc.) se distribuyen la intervención o el control de las diferentes áreas de actividad, desde el crédito para la vivienda a la promoción de exportaciones; desde la estabilización de precios a la defensa civil, la erradicación de la malaria o el

¹⁴ El Cuadro N° 1 incluye dentro del Sector Gobierno al personal empleado en el gobierno central, construcción, sector descentralizado y municipios. Sin embargo, queda excluido el personal afectado a las empresas estatales reunidas en la CORDE, el que se desempeña en el complejo azucarero estatal, etc. Resulta sumamente difícil establecer fehacientemente la dotación total de funcionarios públicos, sobre todo debido a que los presupuestos consignan únicamente al personal estable. Un número no determinado –aunque presumiblemente importante– de personas se halla empleada por el Estado bajo regímenes de contratación diversos: temporario, “nominal-fijo”, de contraparte, etc.

fomento de la industria hotelera. El poderoso Consejo Estatal del Azúcar (CEA) concentra las atribuciones de dirección, coordinación, fiscalización e inspección de los ingenios estatales. A su vez, la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) posee facultades para fijar las políticas de producción, precios y financiamiento de un gran número de empresas de propiedad del Estado y de otras tantas en las que éste tiene una participación mayoritaria en el capital.

b) Inversiones extranjeras y apoyo de organismos internacionales, financieros y de asistencia técnica.

Los habituales eufemismos empleados por los gobiernos latinoamericanos cuando se trata de definir sus vinculaciones con los centros hegemónicos mundiales no encuentran lugar en la fraseología sin ambigüedades con que el Presidente Balaguer ha definido estas relaciones: “Dependemos, en amplia medida, de la colaboración política y económica de la patria de Washington y de Lincoln, y no podemos darnos el lujo, como se lo han dado ya otros países de la América Latina, de sacudirnos el yugo del llamado imperialismo norteamericano, para aceptar otros que sí representan una mediatización humillante y, en cierto modo, realmente ignominiosa”¹⁵. O sea, no sólo se reconoce la dependencia, sino que además se otorga a este vínculo el carácter de “yugo benévolo”- para expresarlo de algún modo- en relación con el que pueden imponer otras potencias imperialistas.

Este reconocimiento no es, desde luego, infundado. En pocos países como en la República Dominicana el predominio de los Estados Unidos se ha ejercido en forma tan masiva y a través de manifestaciones tan diversas. No cabe duda que sin esta mediación el país difícilmente habría alcanzado las elevadas tasas de crecimiento que registrara en años recientes, pero también es cierto que esta presencia multiforme ha impuesto al proceso de crecimiento un sesgo que al consolidar ciertos rasgos estructurales de la sociedad y el Estado dominicanos, tiende a generar fuertes contradicciones.

La “colaboración política y económica” adquiere, alternativamente, la forma de asistencia militar, financiamiento y asistencia técnica en forma directa o a través de organismos regionales con asiento en Washington, inversión de capitales por empresas multinacionales con sede en los Estados Unidos y colocación masiva en el mercado dominicano de insumos industriales y productos elaborados. Sin prejuicio de analizar más adelante algunas de las consecuencias que estas diversas formas de penetración foránea han tenido sobre la balanza de pagos, el funcionamiento de los organismos estatales o la estructura productiva –entre otras variables-, corresponde ofrecer algunas cifras para apreciar la significación que este apoyo pudo haber tenido en la promoción del proyecto político del reformismo.

A fines de 1961, poco después de la caída de Trujillo, la deuda externa del país ascendía a sólo 14.2 millones de dólares¹⁶. Este reducido monto refleja un deliberado esfuerzo del dictador por liquidar los restos de la deuda pública externa y evitar nuevos endeudamientos.

Se ha señalado que esta actitud de Trujillo evidenciaba no sólo un arraigado nacionalismo sino además un firme propósito de neutralizar todo intento de

¹⁵ Joaquín Balaguer, “La Cuota Azucarera en el Mercado Preferencial de los Estados Unidos, es la base más sólida de la Economía Nacional”. Discurso pronunciado en la cena mensual de la Cámara Americana de Comercio celebrada en el Hotel El Embajador la noche del 30 de Abril de 1971. Santo Domingo, publicación oficial de la Presidencia, pág.5.

¹⁶ Datos incluidos en el Informe del Grupo Asesor de la Oficina Nacional de Planificación, GRUPLAN/157, 3-10-1968.

interferencia externa en su gobierno¹⁷. A partir de 1962, se acude al financiamiento internacional en una escala sin precedentes de la historia del país, al punto de que en pocos años se supera varias veces el monto de préstamos extranjeros contraídos desde el nacimiento de la República hasta entonces. Sin embargo, durante los catorce años transcurridos desde el fin del trujillismo, es necesario distinguir dos etapas bien diferenciadas. La primera se extiende hasta la inauguración del gobierno de Balaguer y se caracteriza por la aplicación de un alto volumen de préstamos externos al financiamiento de gastos corrientes y al sostenimiento de la balanza de pagos. También interesa observar con relación a este período que la casi totalidad de la deuda correspondía al gobierno central y organismos oficiales de carácter descentralizado¹⁸.

Bajo el régimen actual, la contratación de préstamos externos adquirió un ritmo mucho más acelerado, particularmente a partir del segundo período presidencial del Dr. Balaguer. Al finalizar el primero (agosto de 1970), la deuda externa total ascendía a 253 millones de dólares, de los cuales unos 17 millones correspondían al sector privado. Tres años más tarde –al 31 de diciembre de 1973- el valor adeudado superaba los 600 millones de dólares, en cuya composición la deuda del sector privado representaba ya un 44% del total (267.8 sobre 608.7 millones). Por otra parte, se apreciaba un importante crecimiento del endeudamiento externo del sector descentralizado del Estado, ya que de los 335.9 millones adeudados por el conjunto del sector público, 136.1 millones correspondían a diversos organismos autónomos. (Véase Cuadro N° 2).

Más adelante se discutirán algunas hipótesis sobre las razones que pudieron haber determinado estos cambios en la composición de la deuda externa. Para los propósitos de esta sección basta señalar que, a diferencia de lo ocurrido durante el período previo a su gobierno, bajo el régimen balaguerista los ingresos por préstamos internacionales de fuentes públicas, tanto bilaterales (básicamente de los Estados Unidos) como multinacionales (en su mayoría provenientes de organismos financieros multilaterales con sede en Washington) no se destinaron a solventar gastos corrientes sino a financiar la inversión pública y a compensar los crecientes déficit anuales en cuenta corriente del balance internacional de pagos. Cuando se afirma que sin este flujo financiero habría sido difícil materializar el proyecto reformista, debe tenerse en cuenta que a partir de 1964 –y con la sola excepción de 1965- los déficit de la balanza comercial registraron un fuerte crecimiento que se prolongó hasta 1972, año en que el “boom” azucarero invirtió el signo del intercambio comercial. Los saldos negativos estuvieron determinados principalmente por el espectacular aumento de las importaciones, rubro cuya importancia fue fundamental para la consolidación de la burguesía financiera-importadora y del sector industrial orientado hacia el uso de tecnologías capital-intensivas.

También desde 1967 se registra un incremento extraordinario en la importación neta de capitales privados, incluyendo los créditos de proveedores extranjeros. Este aumento se acentúa a partir de 1970, parcialmente como consecuencia de la modificación de la política seguida por el gobierno de los Estados Unidos en el sentido de reducir la asistencia financiera bilateral a los países en desarrollo, sustituyéndola por el fortalecimiento de las relaciones comerciales y un mayor énfasis en la canalización de recursos financieros norteamericanos a través de las organizaciones multilaterales¹⁹. Buena parte del aumento en la importación neta de capitales privados

¹⁷ Julio C. Estrella. *La Moneda, la Banca y las Finanzas en la República Dominicana*, Tomo II, Santiago, R.D., Universidad Católica Madre y Maestra, 1971, pág. 214.

¹⁸ De los 141 millones de dólares que el país adeudaba al exterior al 30 de Junio de 1966, más de 139 millones correspondía al sector público.

¹⁹ Estrella, *op.cit.*, pág. 422.

se debió también a la introducción del régimen de “Divisas Propias”²⁰, que creó un mercado paralelo para la importación de mercancías y gastos de turismo, y a las importantes inversiones extranjeras que comenzaron a afluir al país, especialmente las que a partir de 1970 se destinaron a la explotación de las minas de ferróniquel. Es evidente también que la enorme significación adquirida por el endeudamiento externo del sector privado obedece en gran medida a la expansión de los préstamos internacionales a la banca privada local y a los créditos de proveedores extranjeros a importadores nacionales. En tal sentido, las cifras del Cuadro N° 2 son suficientemente elocuentes.

La penetración de capitales desde el exterior trajo consigo la introducción al país de una sutil red institucional constituida por aquéllos organismos internacionales a cuyo cargo estaba la responsabilidad de canalizar la masiva afluencia de recursos financieros externos. Si bien este es un aspecto poco explorado del proceso de cambio social reciente en la República Dominicana, las informaciones recogidas permiten suponer que la difundida presencia de estos organismos no ha sido neutra respecto a las propensiones y decisiones del régimen actual, de la misma manera que tampoco lo fue en relación con los acontecimientos políticos que vivió el país desde la muerte de Trujillo hasta el advenimiento al poder del Dr. Balaguer.

Lejos está de nuestro ánimo adjudicar designios esquivos a estos organismos o visualizarlos como integrantes de una conspiración internacional contra el país. Lo que si parece aceptable es que el comportamiento de organismos regionales o internacionales como la OEA, el BID, la AID o el FMI se ajusta a determinados parámetros que admiten algún grado de flexibilidad dependiendo del peso o grado de autonomía que los países receptores de ayuda externa pueden oponer. En el caso de la República Dominicana todo hace suponer que sus posibilidades de comportamiento relativamente autónomo frente a esos organismos han sido reducidas, dada la experiencia histórica reciente y la inserción del país en el esquema capitalista mundial. De todos modos, parece haber existido bastante congruencia entre los objetivos del proyecto reformista y los intereses y pautas que guían la acción de los organismos financieros internacionales. Más aún, la penetración de los mismos pudo haber contribuido a delinear y acentuar ciertas características del proyecto, intentando al mismo tiempo aumentar su compatibilidad con los intereses que representan y evitar en lo posible las contradicciones que el modelo de desarrollo resultante tiende a generar.

La intervención de los organismos internacionales adopta modalidades diferentes que por lo general, son inadecuadamente designadas mediante la expresión “asistencia técnica y financiera”. De hecho, se establece una relación asimétrica a través de la cual los organismos supeditan su apoyo (incluyendo fondos, tecnología, aval político, etc.) al cumplimiento de determinadas condiciones, que van desde la aceptación de las pautas que fija la ortodoxia monetaria del FMI²¹ hasta el establecimiento de administraciones paralelas²² o el veto de proyectos y funcionarios²³. También en estos

²⁰ La crisis en la balanza de pagos que comenzó a recrudecer hacia el segundo semestre del año 1966 creó una división en el seno del gobierno con respecto a las medidas a adoptar para superarlas. Los sectores moralmente comprometidos con el Fondo Monetario Internacional a raíz de la negociación de endeudamiento externo realizada en 1964, se resistían a modificar el sistema de medidas indirectas, mientras que otro sector gubernamental, sobre todo la Secretaría Técnica de la Presidencia y la ONAPLAN, sostenía la necesidad de introducir controles directos de importación, legalizando al mismo tiempo el mercado paralelo de divisas. En Julio de 1967, el P.E. adoptó el criterio de reponer el control directo de importaciones, permitiendo como mecanismo de excepción las compras en el exterior efectuadas con divisas no canalizadas a través del circuito bancario, con lo cual se legalizó de hecho el mercado paralelo de divisas. Este nuevo régimen pasó a ser conocido como el de importaciones con "divisas propias".

²¹ Cfr. Estrella, op.cit., pág. 362.

²² Son numerosos, por ejemplo, los casos de intervención contable en organismos

casos las diferentes formas de intervención han repercutido sobre la estructura y funcionamiento del aparato estatal. Algunos de estos efectos serán objeto de una consideración más detenida en otra sección.

c) Excepcional situación internacional para el intercambio de productos exportables

Dadas las características estructurales de la economía dominicana, las exportaciones constituyen el factor dinamizador por excelencia del nivel de actividad global²⁴. Sus variaciones afectan el volumen de la demanda monetaria y sobre todo la capacidad de importar, de la que dependen los niveles de consumo, utilización de insumos e incorporación de bienes de capital al proceso de producción industrial.

Los últimos años del régimen trujillista se caracterizaron por un elevado volumen de exportaciones, dadas las favorables condiciones del mercado externo para la venta de productos tradicionales y la alta rentabilidad de la industria azucarera, productora del principal rubro exportado. La descompresión política y social que siguió a la muerte de Trujillo se reflejó, en el plano económico, en una elevación del volumen de empleos y de los niveles salariales, lo que dio lugar a una fuerte expansión del consumo, de la inversión privada y de las importaciones. Este proceso se vio acompañado, sin embargo, por un paralelo estancamiento de las exportaciones, originando una rápida reducción de los saldos positivos que tradicionalmente registrara la balanza comercial²⁵.

Como se vio anteriormente, a partir de 1964 el saldo del intercambio comercial del país comenzó a arrojar resultados anuales crecientemente negativos²⁶. Esta tendencia se prolongó hasta 1971, observándose que la importancia relativa de las exportaciones disminuyó hasta el punto más bajo jamás alcanzado previamente²⁷. Debe señalarse, sin embargo, que mientras se producía esta tendencia, el gobierno del Dr. Balaguer encaró firmemente la tarea de aumentar la rentabilidad de la industria azucarera estatal. Esto tuvo lugar precisamente durante el período 1966-1971 y se logró a través de la disminución de costos, sea reduciendo la fuerza de trabajo empleada o el nivel de salarios pagados²⁸. Desde 1967, el Consejo Estatal del Azúcar

financiados por la AID sobre la base de imposiciones de convenio. Véase al respecto las referencias a esta forma de "gobierno paralelo" efectuadas en la obra de David Fairchild, *USA Economic Assistance to Dominican Republic*, Berkeley, University of California Press, 1969. Han sido también frecuentes los comentarios en este sentido efectuados por altos funcionarios con relación a la actuación del BID, especialmente a través del programa PEDDA.

²³ Al respecto, sólo pueden aportarse referencias recogidas en nuestras entrevistas. El cambio de actitud del Banco Central hacia la promoción del desarrollo agropecuario tuvo mucho que ver -según un alto funcionario del Banco- con la negativa del BID a apoyar programas nacionales (V.g. como el de turismo mientras no se manifestaran signos de que el gobierno dominicano estaba decidido a promover el desarrollo agropecuario. La decisión de radicar el fondo FIDE en el Banco Central en lugar de la C.F.I., el apoyo abierto o encubierto de determinados funcionarios responsables de programas o unidades estatales o la sutil presión ejercida "a través de los informes de evaluación técnica, ilustran adicionalmente este fenómeno.

²⁴ Véase Carlos Ascuati. *Diez Años de Economía Dominicana*, Santo Domingo, Taller, 1974, págs. 20 y ss.

²⁵ Según puede apreciarse en el Cuadro N° 3, el saldo comercial en 1960 era equivalente al volumen total de las importaciones. Durante el breve gobierno del presidente Bosch se adoptaron diversas medidas que tendían a reducir la creciente vulnerabilidad del sector externo, tales como el freno a las importaciones, el control del contrabando, la repatriación de capitales, la imposición de un fuerte gravamen a las exportaciones azucareras en vista de los altos precios internacionales para este producto durante 1963 y la iniciación de un proceso de saneamiento de los ingenios azucareros estatales. Con el derrocamiento de Bosch, la ejecución de la mayoría de estas medidas quedó trunca, optándose por continuar con el patrón de desarrollo previo en el que los saldos negativos de la cuenta corriente en la "balanza de pagos se cancelaron mediante el aumento del endeudamiento externo.

²⁶ Con excepción del año 1965 en que las excepcionales circunstancias creadas por la guerra civil y la ocupación extranjera determinaron que las importaciones cayeran a tal punto, que su nivel resultó inferior a las también reducidas exportaciones de ése año, lo cual originó un saldo positivo de más de 38 millones de RD\$.

²⁷ Aplicando el índice $(X)/(X+M.100)$, el valor obtenido para 1970 fue de 43.4 y para 1971 de 43.7. Véase Cuadro No 3.

²⁸ Ascuati, op. cit, p. 29.

(CEA) comenzó a obtener beneficios y, aparentemente, esta circunstancia influyó para que los Estados Unidos recomendaran elevar la cuota azucarera del país en su mercado preferencial, otorgándole un carácter fijo y estable para los tres años siguientes²⁹.

Es improbable que el modelo de desarrollo que se fue perfilando bajo el régimen reformista hubiera mantenido su ritmo, e incluso sus rasgos fundamentales, si en 1972 no se hubiese producido un vuelco fundamental en el sector externo de la economía. El aumento sin precedentes de las exportaciones debido a una fuerte demanda y a elevados precios para los productos tradicionales —especialmente el azúcar—, unido a una rápida expansión de las exportaciones no tradicionales, contribuyeron a revertir el saldo de la balanza comercial y a obtener una de las más altas tasas de crecimiento del producto registradas en América Latina³⁰. Indudablemente, la oportuna recuperación de la industria azucarera en los años previos facilitó el aprovechamiento de la nueva coyuntura, pero es preciso destacar que los mayores cambios no se operaron tanto en el volumen de la demanda como en los precios internacionales que pudieron obtenerse³¹. Por otra parte, corresponde señalar que entre las exportaciones no tradicionales, el ferroníquel se convirtió rápidamente en el principal producto exportado, representando en 1973 el 59% de aquéllas y el 19% del total de exportaciones, con lo cual pasó a ser el segundo rubro del comercio exterior dominicano³².

La bonanza provocada por estos cambios espectaculares en el valor de las exportaciones, que de alguna manera rememorara la época de la “danza de los millones”,³³ redujo la vulnerabilidad del sector externo y prolongó la viabilidad del modelo de crecimiento impuesto, en tanto facilitó —entre otras cosas— el continuado y creciente flujo de las importaciones, la atención de la deuda externa, el financiamiento de las empresas estatales y la inversión pública.

d) Influencia de factores culturales y condiciones sociales favorables a la estabilización del contexto.

Cuando se observan las altísimas tasas de desempleo y subempleo que afectan a la fuerza de trabajo dominicana;³⁴ cuando se analizan las estadísticas de distribución del ingreso, propiedad y tenencia de la tierra; cuando se advierte que el fenómeno

²⁹ Cfr. Bernardo Vega, "En Busca de una Estrategia para el Desarrollo Económico de la República Dominicana", La Problemática Económica Dominicana, Santo Domingo, UCMM, 1973.

³⁰ Cfr. Informe del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, 1973. República Dominicana.

³¹ Al comparar el valor en RD\$ de las exportaciones efectuadas en los años 1971 y 1974 se observa (véase Cuadro N° 3) un incremento del 170%. Sin embargo, cuando se verifica el tonelaje exportado surge claramente la incidencia del aumento en los precios relativos. Así, por ejemplo, entre 1972 y 1974 los valores FOB de los productos exportados prácticamente se duplican mientras que el peso bruto de los mismos sólo acusa un incremento del 13%. Más aún, el fenómeno alcanzó tales proporciones que en el caso del principal rubro de exportación, el azúcar y sus derivados, el peso bruto exportado registró entre 1973 y 1974 una disminución del 7%, en tanto que los valores monetarios se incrementaron en un 70%. Otros productos tradicionales como el cacao y el tabaco también sufrieron importantes variaciones en sus precios internacionales, favoreciendo el saldo comercial. Véase la publicación Expórtenos, CEDOPEX, Boletín N° 12, Diciembre 1974, pág.4.

³² Las previsiones de la Falconbridge Dominicana, empresa que monopoliza la producción y exportación de este producto, resultaron así confirmadas ya que hacia 1970, cuando se produjeron las primeras inversiones, se estimaba que para 1973 el valor de las exportaciones ascendería a unos 63 millones de RD\$ cifra que, habida cuenta de las variaciones experimentadas en los precios, resulta aproximadamente equivalente a la efectivamente realizada (86 millones de BD\$).

³³ Se conoce con este nombre al disloque económico provocado por las fuertes alzas de precios para los productos primarios, sobre todo los exportados por los países del Caribe, al término de la primera guerra mundial. Véase Juan Bosch. Composición Social Dominicana, 4a. Edición, Santo Domingo, Editora Tele-3, 1974, págs. 287 y ss.

³⁴ Para un excelente análisis del problema del empleo en la República Dominicana puede consultarse el documento "Bases para Formular una Política de Empleo en la República Dominicana", Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, Documento PLANDES 19, Santo Domingo, D. N., Julio 1974.

inflacionario castiga más fuertemente a los sectores de menores ingresos³⁵ o que la reducción del valor adquisitivo del salario puede incluso ser objeto de una deliberada política estatal;³⁶ en fin, cuando se reconoce que el modelo de crecimiento impuesto en el país tiende a alentar la capitalización de los sectores económicamente dominantes, postergando o satisfaciendo muy gradualmente las reivindicaciones plateadas por la clase trabajadora, resulta llamativo que no abunden las exteriorizaciones de descontento o las expresiones de lucha organizada de los sectores populares. Ciertamente, el empleo de la coerción como medio para estabilizar el nivel de conflicto social puede explicar parcialmente esta relativa “desmovilización”, pero es evidente que existen algunos rasgos estructurales en la sociedad dominicana que pudieron haber contribuido a este resultado.

Un primer elemento a considerar es la composición de la fuerza de trabajo y sus posibilidades efectivas de expresión política. Tal como indica el Cuadro N° 1, casi 600,000 personas, que representan el 55.5% de la fuerza de trabajo, se hallan dedicadas a tareas agropecuarias. En su inmensa mayoría se trata de propietarios de fincas familiares y subfamiliares, integrantes del sector ocupacional que en las últimas dos décadas se caracterizó por migraciones masivas hacia los centros urbanos. Se ha estimado que los trabajadores sin tierra suman aproximadamente 100,000 personas³⁷ y que los índices de desempleo y subempleo rural alcanzan proporciones alarmantes. Si a ello se suman el nivel cultural, los prejuicios religiosos y, en general, las condiciones de existencia en el campo, se comprenderá que las posibilidades de movilización y organización de un campesinado disperso, menguante y sometido aún por lazos paternalistas, son sumamente reducidas y dependen en alto grado de la labor que pueden desarrollar los partidos políticos.

Esto no significa que no se hayan producido casos de activación política de los trabajadores rurales. Trujillo desbarató exitosamente los ocasionales intentos de huelga y organización sindical que tuvieron lugar bajo su régimen, pero a su muerte se produjeron invasiones de tierras y ocupaciones de propiedades pertenecientes a su familia. La liberalización política que siguió a su derrocamiento se manifestó también en el auge de la sindicalización campesina, que encontró en la Federación de Hermandades Campesinas (FENHERCA) su más notable y ambicioso intento.³⁸ Sin embargo, esta fue una experiencia tan efímera como la del gobierno que la promovió y pronto el campesinado volvió a ser un sector políticamente desactivado, al punto de observar casi total pasividad en los acontecimientos de 1965. En los últimos años, y coincidiendo con el lanzamiento de la reforma agraria, volvieron a producirse tomas de tierras e intentos esporádicos de organización de trabajadores rurales, pero estos hechos no han significado verdaderamente una amenaza a la estabilidad del régimen gobernante.

En el caso de los trabajadores urbanos, su estructura ocupacional tampoco ha favorecido la articulación de sus intereses o su expresión política. El reducido número del proletariado industrial, que no llega a representar el 10% de la población económicamente activa; la importancia y diversidad de un sector de servicios que comprende el 27.4% de la fuerza de trabajo, pero en el que abundan actividades marginales escasamente estructuradas; y la existencia de un sector de trabajadores estatales que tampoco cuenta con organizaciones sindicales, han impedido la

³⁵ Véase *Infra*, parte II, sección 3, in fine.

³⁶ Como ocurrió en ocasión de disponerse la reducción y congelamiento de sueldos y salarios como parte de la política de austeridad y reorientación del gasto público dispuesta por el presidente Balaguer en 1966.

³⁷ Véase *PLANDES* 19, op. cit., p. 98.

³⁸ Estructurada por el PHD de Bosch, la FENHERCA llegó a contar en 1963 con 300 mil campesinos organizados, constituyendo la principal base electoral que llevó a Bosch a la presidencia. Véase Carlos María Gutiérrez. *El Experimento Dominicano*, Méjico, Editorial Diogenes, 1974, pág. 29.

formación de un movimiento obrero organizado capaz de plantear reivindicaciones y modificar el signo de las políticas públicas que afectan sus intereses. A la fragmentación de los partidos políticos que orientan su accionar se agregan sus propias dificultades de unificación, evidenciadas en la existencia de diversas organizaciones que se adjudican el carácter de centrales obreras. Ni individual ni conjuntamente, estas organizaciones han llegado a constituir un factor de perturbación para el avance del programa reformista.

Esta relativa falta de peso político de la clase trabajadora se ha visto indudablemente reforzada por una larga tradición de sujeción y temor a la represión, que se ha integrado como pauta cultural de una sociedad que ha conocido una historia de dominación y despotismo. "Se está con la plaza", admite el campesino, y sus palabras revelan el sometimiento instintivo y la renuncia a la rebelión. En tales circunstancias, aumentan considerablemente los límites para la aceptación de un proyecto que extiende el horizonte temporal en que se verán satisfechas las reivindicaciones de los sectores populares.

3. Modalidades de la intervención estatal

Es probable que un análisis itemizado de las políticas, actividades o instrumentos que el Estado dominicano desarrolla y utiliza al intervenir en el plano social, resultaría insuficiente para ubicar el sentido y orientación de tales intervenciones dentro de un determinado modelo de desarrollo. Sin embargo, la particular combinación de esos modos de intervención y, sobre todo, sus alcances, destinatarios y ritmos de aplicación, pueden decirnos algo acerca de la naturaleza del proyecto político que se intenta materializar.³⁹ Es por ello que un análisis global de las funciones, actividades e instrumentos con que se manifestó la acción del Estado puede resultar útil para evaluar, primero, hasta qué punto pudo ejecutar el proyecto dominante y segundo, qué consecuencias pudieron haberse derivado con respecto a la organización y funcionamiento del aparato estatal.

La intervención del Estado dominicano puede examinarse convenientemente a través de la consideración de tres funciones básicas: la acumulación de capital público; el apoyo directo al proceso de acumulación de capital privado; y la regulación, legitimación y estabilización del orden socioeconómico vigente. Para el desarrollo de estas funciones encaró diferentes programas de actividades y utilizó distintos mecanismos operativos, cuya consideración conjunta permite efectuar algunas inferencias sobre los objetivos e intereses que pudieron resultar promovidos. También permite establecer el tipo de conflictos y contradicciones originados por la aplicación de diferentes políticas y detectar las actividades y mecanismos alternativos que intentaron resolverlos.

a) Acumulación de capital público

³⁹ Con esto no se pretende afirmar que los diferentes modos de intervención servirán consistentemente a los fines que el listado pretenda lograr, ya que a menudo abren flancos vulnerables que demandan el uso de otros instrumentos "correctores". Por ejemplo, una crisis fiscal del Estado ocasionada por una política impositiva excesivamente liberal puede ser parcialmente superada por empréstitos externos que eventualmente desestabilizan la balanza de pagos o por un aumento de la imposición indirecta que puede afectar los salarios reales al redistribuir negativamente el ingreso. Actuando sobre la balanza de pagos a través de la política cambiarla o arancelaria, el Estado puede provocar una recesión económica al disminuir, por ejemplo, el volumen de importaciones de insumos críticos. Mejorando los salarios reales, puede originar o acelerar presiones inflacionarias; y así sucesivamente. Para un examen más detenido de las formas que adopta la intervención estatal en países capitalistas, véase el trabajo del autor "Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?", presentado al Seminario Latinoamericano sobre Relaciones entre las Empresas Públicas y el Gobierno Central, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, 25-29 de Noviembre de 1974.

Ya tuvimos oportunidad de señalar que la excepcional importancia del aparato productivo estatal en la República Dominicana no es el resultado de un acto deliberado dirigido a convertir al Estado en empresario, sino de una especial circunstancia histórica que derivó en la incorporación de las empresas y bienes de la familia Trujillo al patrimonio estatal. En un primer momento, existió la intención de transferir las empresas a manos de particulares, pero la magnitud del patrimonio involucrado decidió la creación de un mecanismo que permitiera continuar administrando las empresas, tierras y otros bienes incorporados al Estado, hasta tanto se fijaran los criterios sobre cuya base se operaría la transferencia.

Se estableció, por entonces, una dependencia encargada de recuperar los bienes y traspasarlos oportunamente a manos privadas. Entretanto, cada empresa continuó rigiéndose por sus propios estatutos en su condición de entidades de derecho privado, convirtiéndose el Estado en accionista de las mismas. Hacia 1963, la Corporación de Fomento Industrial asume la administración y promoción de las empresas estatales, sumando esta función a la actividad de financiamiento del sector industrial privado que ya venía desarrollando. Al momento de producirse esta reestructuración, ya las empresas habían comenzado a disminuir notoriamente su rentabilidad. El aumento de costos de producción provocado por un fuerte incremento de la dotación de personal y una actualización de los niveles salariales, así como la fijación de una política de precios que entrañaba un subsidio oculto a usuarios y consumidores, fueron las causas principales de esa disminución. La experiencia de la C.F.I. en el manejo del sector empresario estatal no hizo más que profundizar el deterioro que ya se venía insinuando.⁴⁰ La unidad creada dentro de este organismo para la regulación del sector comenzó a intervenir en la gestión financiera de las empresas. Aprovechando la índole mixta de las actividades que desarrollaba y su condición de entidad financiera de fomento, suministró préstamos a las empresas estatales y efectuó transferencias de fondos entre empresas superavitarias y deficitarias, originándose numerosos quebrantos y pérdidas en cuentas incobrables por sumas casi millonarias.

La creación en 1966 de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) reflejó un intento por mejorar la rentabilidad y productividad de este sector. Sin embargo, pese a los esfuerzos de saneamiento realizados, 17 empresas (sobre un total de 34 que aparecen en el balance consolidado de CORDE) mantienen todavía hoy una situación deficitaria.⁴¹ Si bien las ventas globales acusan un fuerte incremento, su ritmo de crecimiento ha sido mucho más lento que el de la empresa privada.⁴² Por otra parte, las utilidades agregadas muestran una tendencia decreciente explicada en buena medida por la política de precios de bienes y servicios que estas empresas suministran fundamentalmente al sector privado. Sólo un reducido conjunto de empresas- casi todas monopolísticas o duopolísticas- han mantenido tradicionalmente a CORDE en un estado de relativa solvencia⁴³.

⁴⁰ Véase al respecto el Informe de la Clapp and Mayne, Inc., "Revisión de la Organización y Administración del Gobierno de la República Dominicana", 1966, pág. 59/61.

⁴¹ Este número surge del balance consolidado de CORDE al 31 de diciembre de 1973. Dado su carácter deficitario y el riesgo de sufrir embargos por tratarse de entidades de derecho privado, el manejo de las finanzas de muchas de estas empresas se ha centralizado en una cuenta de fondos en custodia de la CORDE.

⁴² De acuerdo con un informe del Banco Mundial, entre 1968 y 1970 las ventas industriales de CORDE redujeron su participación en el volumen del sector industrial no-azucarero del 19% al 16%.

⁴³ Entre ellas, la Cía. Anónima Tabacalera, la Fábrica Dominicana de Cemento, la Industria Nacional del Papel, la Distribuidora de Sal en Grano, la Industria Nacional del Vidrio, Molinos Dominicanos, Pinturas Dominicanas y San Rafael Cía. de Seguros. También pueden citarse algunas empresas en que la participación estatal es minoritaria, tales como Industrias Nigua, la Sociedad Industrial Dominicana CxA y la Falconbridge Dominicana. Véase Cuadro N° 4.

A pesar de sucesivas inyecciones financieras el capital actual de la CORDE se ha reducido con relación a años anteriores, disminuyendo correlativamente el valor de las acciones de muchas de sus empresas. Su activo consolidado está compuesto por una apreciable masa de deudores incobrables y ha debido recurrir reiteradamente al financiamiento local o internacional de las empresas, gestionando y avalando los respectivos préstamos en condiciones sumamente onerosas. En muchos casos CORDE ha debido afrontar directamente los compromisos contraídos debido a la incapacidad de las empresas para cumplir con sus obligaciones, habiendo prácticamente agotado sus posibilidades para garantizar o avalar nuevas operaciones.

Todo parece indicar que la política seguida en esta área no estuvo dirigida a expandir el sector empresarial estatal sino a promover el desarrollo de la empresa privada. Al mecanismo de tarifas y precios promocionales que beneficiaron la acumulación privada, deben agregarse diversos métodos que estimularon una creciente competencia de la empresa privada en ramas tradicionalmente controladas por las empresas estatales. Uno de los medios empleados ha sido la paulatina transferencia a particulares de representaciones de líneas de productos importados que ciertas empresas comerciales del Estado mantenían en exclusividad.⁴⁴ Otra forma de alentar esta competencia consistió en crear artificialmente situaciones diferenciales entre las empresas públicas y las privadas, que tendieron a perjudicar a las primeras, tal como ocurrió en el tratamiento impositivo de las mismas o en sus posibilidades de obtención de créditos.⁴⁵

Frente a la precaria situación económico-financiera de las empresas estatales, los sucesivos gobiernos han optado por congelar este sector postergando su eventual liquidación o transferencia a manos privadas. Un proceso de devolución de esta índole podría acarrear serios riesgos debido a la posibilidad de que se susciten conflictos laborales, ataques de la oposición y, sobre todo, acusaciones de malversación ante la inevitable exigüidad de los recuperos que se obtendrían. Por lo tanto, ha resultado políticamente conveniente mantener ese patrimonio industrial y comercial en manos del Estado, evitando encarar nuevas líneas de producción, facilitando el desenvolvimiento y expansión del sector privado y destinando a otros fines los excedentes generados por las empresas más rentables.

La acumulación de capital público se ha visto también incrementada a través de la participación estatal en "joint ventures" y otras formas de inversión, asociada generalmente con capitales extranjeros. Un reciente ejemplo es el de la flamante empresa Cementos Nacionales, controlada por el grupo Gulf & Western, en la que el estado dominicano ha suscripto acciones por 3 millones de RD\$ que representan algo menos del 30% del capital.⁴⁶ También en el ya citado caso de la empresa Falconbridge Dominicana, la CORDE participa como accionista minoritaria, asociada

⁴⁴ En algunos casos, los propios ex administradores o funcionarios de las empresas estatales resultaron beneficiarios de estas "transferencias". En otros casos, se obtuvieron co-representaciones, de modo tal que se estableció una "leal competencia" entre el sector público y el sector privado. De hecho, esta "competencia" significó la liquidación lisa y llana de algunas empresas, tales como la Dominican Motors, la Atlas Commercial Co., etc.

⁴⁵ Esta situación es bastante atípica si se la compara con la experiencia de otros países latinoamericanos, donde las actividades de las empresas estatales se hallan generalmente exentas de gravámenes. En la República Dominicana, las nuevas empresas cementeras que se están instalando con el control o participación de capitales privados, están exentas y exoneradas de impuestos y otros gravámenes, mientras que la fábrica Nacional de Cemento para todas sus cargas fiscales, salvo una exención en sus importaciones de clinker y cemento. También puede señalarse que las empresas estatales están expresamente excluidas de la posibilidad de obtener financiamiento a través del Fondo FIDE.

⁴⁶ Resulta llamativo que el Estado ha encarado además la construcción de una nueva fábrica en Barahona en la que, pese a tener una participación mayoritaria, ha invertido una suma considerablemente menor a la comprometida en Cementos Nacionales. Debe señalarse que el Estado posee su propia fábrica de cemento, la cual ha venido perdiendo el dinamismo que la caracterizara en años anteriores.

con capitales del exterior. Pueden mencionarse asimismo las diversas variantes de asociación entre el Estado y particulares para la construcción y explotación de hoteles y complejos turísticos, las que generalmente involucran un compromiso del Estado de donar tierras, efectuar concesiones, disponer exoneraciones, etc.⁴⁷

Otra de las formas que adoptó la acumulación pública ha sido la intensificación de las inversiones en construcción de infraestructura física (v.g. caminos, puentes, presas, edificios, paseos públicos, etc.) y la adquisición de tierras e inmuebles, tanto en zonas rurales como urbanas. La importancia que ha adquirido el rubro "construcciones" se aprecia observando que en las asignaciones presupuestarias del gobierno central correspondiente al año 1973, su monto ha llegado a ser equivalente al total de los sueldos y gastos en personal. Esta relación, que no se producía desde la era trujillista, fue considerablemente diferente durante el período 1962-1966, a tal punto que las inversiones en construcciones sólo representaban alrededor del 10% del monto de gastos en personal. (Véase Cuadro N° 5)⁴⁸. Para comprobar de otra forma la magnitud adquirida por este rubro, cabe consignar que mientras en 1966 el mismo representaba menos del 10% del total de asignaciones de fondos especiales de origen nacional, a partir de 1967 constituyó entre el 50% y el 60% del total (véase Cuadro N° 6). También la adquisición de inmuebles rurales y urbanos acusó un fuerte incremento al pasar de 54.8 millones de RD\$ en 1966 a 10.195,4 millones en 1973. En la mayoría de estos casos, las adquisiciones tenían por objeto disponer de mayores superficies de tierra susceptibles de ser distribuidas de acuerdo con las nuevas leyes agrarias y de solares urbanos para la construcción de viviendas y obras de infraestructura. Como puede comprobarse, los motivos y criterios que en cada caso han guiado estas inversiones son sumamente variados, pero observados en conjunto, se advierte que han estado inspirados por el propósito de facilitar el proceso de acumulación privada o por la necesidad de amortiguar y resolver algunas contradicciones provocadas por este proceso, dadas las condiciones en que se desarrolló.

No cabe duda que la inversión pública ha provocado una serie de impactos y consecuencias sociales considerables. Por ejemplo, la construcción de obras de infraestructura en una escala sin precedentes ha beneficiado no sólo a los destinatarios directos de las obras (v.g. transportistas de productos, empresarios de turismo, usuarios de aguas de riesgo, adquirentes de viviendas o paseantes) sino también a todos aquéllos que intervienen directa o indirectamente en el proceso de gestión y construcción de las mismas (v. g. proyectistas, organismos financieros internacionales, empresas pavimentadoras o gestores oficiosos, sean éstos funcionarios públicos o particulares). De este modo, ha crecido el nivel de actividad económica en el sector privado, se han consolidado segmentos de la burguesía industrial y financiera, ha surgido una capa técnico-profesional en los sectores público y privado muchos de cuyos miembros se han incorporado a la actividad empresarial o especulativa, se han acelerado los flujos migratorios rural-urbanos y ha aumentado la ingerencia interna de los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera. Indirectamente, la orientación y volumen de la inversión pública han implicado la utilización de recursos que se han sustraído al consumo corriente del Estado, deprimiendo los salarios de su personal y sacrificando el mantenimiento de los bienes y el funcionamiento de los servicios. Algunos sostienen además que buena parte de

⁴⁷ Pueden mencionarse los contratos suscriptos con la Corporación Dominicana de Fomento Turístico para la construcción de un complejo turístico en la Bahía de Samaná; la Cía. General de Turismo (COGETUR) para la explotador, del Hotel de Puerto Plata; la International Productions Ltd. en una operación similar con el Hotel Hispaniola; o la Scenic Developers Inc. para un fallido proyecto en la Isla Saona.

⁴⁸ El año 1965 marca el punto en que ambas variables acusan respectivamente sus valores máximo y mínimo. En dicho año, los sueldos del personal absorbieron el 57.3% de los recursos presupuestarios, mientras que las construcciones cayeron a sólo el 3.9% del total de asignaciones.

las obras públicas construidas poseen escaso valor productivo y no han provocado aumentos paralelos de carácter inmediato en la producción agrícola del país.⁴⁹

En resumen, este análisis sugiere que la existencia de un importante sector empresarial controlado por el Estado y un fuerte estímulo a la inversión pública, sentaron las bases para que el Estado dominicano pudiera cumplir sus restantes funciones de apoyo al capital privado y de regulación, legitimación y estabilización del orden social y económico vigente. Fijando precios subsidiados en la venta de sus productos, construyendo y manteniendo obras de infraestructura no rentables para el capital privado, empleando en sus empresas mano de obra desocupada no absorbida por otros sectores productivos, distribuyendo tierras, edificando viviendas, regulando la estructura de precios a través de su control monopólico sobre un importante número de insumos y bienes de consumo, el régimen actual ha conseguido mantener un alto nivel de actividad económica y un grado apreciable de estabilidad política y social. Esta importante acción, ejercida indirectamente a través del manejo del patrimonio estatal, fue complementada por un conjunto de políticas más específicas para cada función⁵⁰ cuya ejecución determinó en gran medida el desarrollo relativo que adquirirían los diferentes programas, sectores y organismos estatales involucrado.

b) Apoyo estatal al proceso de acumulación de capital privado.

El conjunto de políticas que el gobierno del Dr. Balaguer fue adoptando sucesivamente a partir de su inauguración hace casi una década, revela un definido propósito de completar el trunco desarrollo de la burguesía nativa con el concurso del capital extranjero y el apoyo del aparato estatal. Tales políticas se han manifestado a través de una batería de actividades e instrumentos que posibilitaron la generación de fuertes excedentes destinados a acelerar el proceso de acumulación.

Por su trascendencia y alcances, la Ley de Incentivo y Protección Industrial (No. 299 del 234-1968) aparece como el instrumento de mayor significación empleado por el gobierno para promover un desarrollo diversificado y creciente de la producción industrial del país. Los beneficios acordados por este régimen consisten en diferentes tipos de exoneraciones de hasta el 100% del pago de derechos e impuestos de importación sobre maquinarias, equipos y combustibles; de los impuestos sobre la Renta, Patente, Municipales, sobre la producción, exportación, al capital de Compañía, timbrado fiscal y otros. Dependiendo de la categoría en que la empresa beneficiaria resulta clasificada y de acuerdo con su localización, los beneficios concedidos alcanzan porcentajes variables y se extienden por plazos que oscilan entre los 8 y los 20 años. Existen además una serie de leyes complementarias por las cuales se han otorgado nuevos beneficios, se han extendido algunos ya existentes y se han creado zonas francas industriales (como las de La Romana, San Pedro de Macorís y Puerto Plata) y algunas "zonas francas especiales", brindándose incentivos adiciones a las industrias allí radicadas (v.g. exoneración de controles cambiarios y de impuestos a la importación o exportación de materias primas y productos finales)⁵¹.

Este conjunto de medidas alentó un proceso sustitutivo de importaciones en tanto aseguró a las nuevas inversiones en empresas industriales una fuerte cortina proteccionista y elevadas tasas de rentabilidad al capital invertido. Entre 1968 y 1971,

⁴⁹ Vega, "En Busca...", op.cit., pág. 187.

⁵⁰ En este punto corresponde aclarar que no en todos los casos las políticas seguidas fueron consecuencia de una decisión explícita. Por ejemplo, la formación por el Estado de personal posteriormente transferido al sector privado constituye el típico caso de una política implícita resultante de la inacción o desaprensión del Estado en cuanto se refiere a la retención de dicho personal.

⁵¹ Para un detallado análisis de los regímenes de incentivación industrial en el país, véase Bernardo Vega. Evaluación de la Política Industrialización de la República Dominicana, Santo Domingo, D.N., Julio 1973.

la expansión del capital invertido en el sector industrial no-azucarero fue del 30% y el aumento del valor de la producción del 48.1%. Las tasas de rentabilidad sobre el capital invertido en la industria oscilaron en 1969 entre el 20% y el 50% y la tasa promedio de beneficio en la industria manufacturera para el mismo año se ha estimado en el 29%.⁵² Los especialistas coinciden en señalar la extrema liberalidad de los incentivos acordados, la cual queda reflejada en el hecho de que las pautas de clasificación de industrias fijadas por las normas legales respectivas en cuanto a mano de obra empleada y generación de nuevos empleos, no han sido respetadas.

Las políticas tributaria y crediticia también contribuyeron a incrementar la tasa de acumulación en el sector privado. La carga tributaria global se ha mantenido en niveles relativamente modestos,⁵³ pero los mayores problemas se advierten en la estructura y composición del sistema impositivo. Diversos estudios concuerdan en calificarlo como inelástico, regresivo, anacrónico e ineficiente. La participación de los impuestos directos a la renta y el patrimonio constituyen una porción poco significativa del conjunto de ingresos fiscales, en cuya composición intervienen en forma predominante los gravámenes sobre el comercio exterior (especialmente sobre las importaciones) y los consumos. Las leyes de incentivación industrial han provocado además una continua erosión de la fuente de imposición sobre las importaciones, ya que los bienes con exoneraciones acordadas han venido representando una proporción creciente del total de importaciones. Entre 1967 y 1972, esta proporción se elevó del 36.6% al 48.8%.⁵⁴

En materia de créditos, la evolución registrada durante el primer período del gobierno reformista muestra que los bancos comerciales mantenían en 1966 un total de 74 millones de RD\$ en préstamos otorgados al sector privado y de 50.5 millones al sector público, mientras que cinco años más tarde los primeros aumentaron su volumen a 210.3 millones (casi triplicando el monto de 1966) mientras que el sector público reducía su participación a 46.3 millones. En el sector privado, los incrementos más significativos se verificaron en la industria, construcciones, transporte y turismo. En cambio, la participación de la agricultura se mantuvo dentro de proporciones exiguas, no experimentando mayores variaciones entre 1967 y 1971⁵⁵. En materia de crédito para inversiones a mediano y largo plazo, en 1965 se creó el Fondo de Inversiones para el Desarrollo (FIDE) destinado exclusivamente al financiamiento de las empresas de capital privado, sin distinción de nacionalidades. Las empresas estatales quedaron excluidas de este financiamiento en virtud de las normas operativas de los organismos cuyas decisiones son controladas por los Estados Unidos.⁵⁶ Por lo tanto, debieron recurrir con mayor frecuencia a créditos más duros de la banca privada o al financiamiento internacional para el cual -como se comentara más arriba- se cuenta cada vez con menores garantías que ofrecer. Paradójicamente, el Estado actúa como intermediario y garante en operaciones de endeudamiento externo contraído por grupos privados.⁵⁷ Existen otras formas de apoyo directo del Estado al desarrollo de la empresa privada cuyas manifestaciones resultan menos evidentes. A simple título

⁵² Véase Organización de los Estados Americanos, Departamento de Cooperación Técnica; Unidad de Comercio Internacional, "La Política de Promoción de Importaciones en la República Dominicana", Abril de 1973.

⁵³ Estimada en alrededor del 18%.

⁵⁴ Una excelente recopilación de trabajos en materia tributaria, donde se corrobora la información proporcionada, puede hallarse en los Documentos y Conclusiones del Simposio Nacional sobre Política Tributaria como Instrumento para el Desarrollo", organizado por la Secretaría de Estado de Finanzas y el Secretariado Técnico de la Presidencia con la colaboración del Programa de Finanzas Públicas de la OEA, del 24 al 28 de Junio de 1974.

⁵⁵ Cfr. "Estadística Bancaria 1967-1971", Vol. XXXII, Sto. Domingo, Oficina Nacional de Estadística.

⁵⁶ Estrella, op.cit., pág. 121. Excepcionalmente, tratándose de empresas de servicios públicos, se admite este tipo de financiamiento. Tal es el caso de la Corporación Dominicana de Electricidad, íntimamente vinculada con el Eximbank.

⁵⁷ Entre ellos cabe destacar el caso de la Compañía Financiera Dominicana que adeuda a la AID la suma de RD\$ 10 millones, de acuerdo con su balance cerrado al 31 de diciembre de 1974.

enunciativo podemos mencionar los estudios gratuitos de factibilidad y preinversión efectuados por la C.F.I. antes de conceder un préstamo de fomento,⁵⁸ las “transferencias” de representaciones comerciales y líneas de producción a la empresa privada, que generalmente trae aparejada la quiebra o estancamiento de las empresas estatales que operan en la misma rama; el asesoramiento y la extensión brindados por organismos como CEDOPEX, FEDA, INDRHU, INDOTEC, IAD, Banco Agrícola y otros; el mantenimiento de una estructura de precios deprimidos para diversos bienes producidos por las empresas públicas, que representan un subsidio encubierto a consumidores privados; y el “pantouflage” -o éxodo del personal de nivel superior del sector público hacia el sector privado- que ha significado para las empresas una considerable reducción de los costos de formación y especialización de su personal.⁵⁹

c) Algunas contradicciones del modelo de desarrollo promovido

El espectacular crecimiento del nivel de actividad económica operado en el país durante los últimos años, pudo haber oscurecido el reconocimiento de que algunos indicadores sociales han venido registrando, paralelamente, ciertas tendencias que reflejan contradicciones en el patrón de desarrollo promovido por el estado. Empresarios, políticos e intelectuales han expresado su preocupación en tal sentido, destacando el nivel actual y la probable evolución de algunas variables, tales como la situación del empleo y la productividad del sector agropecuario. También el Estado ha venido adoptado, en años recientes, diversas medidas tendientes a corregir la evolución de estas variables y sus repercusiones negativas sobre la economía global, las relaciones sociales y la estabilidad política.

No está en nuestro ánimo ensayar una interpretación de las relaciones causales entre las variables implicadas en las referidas contradicciones ni establecer su respectivo grado e determinación. Señalemos simplemente que el nivel de empleo y productividad del sector agropecuario se cuentan entre aquéllas que han recibido más frecuente atención. Una alta tasa de desempleo tiende a sesgar la distribución del ingreso y a limitar las posibilidades de expansión del mercado interno. El estancamiento agrícola impulsa el éxodo rural-urbano, incrementa los costos de materias primas y alimentos, genera presiones inflacionarias y afecta negativamente la balanza comercial al reducir la capacidad exportadora del país y requerir mayores importaciones de alimentos. El comportamiento de estas dos variables en la experiencia dominicana de la última década sugiere que una serie de políticas adoptadas han tendido a desalentar la creación de nuevos empleos y la producción agropecuaria.

En parte, estos fenómenos son consecuencia de una política de promoción e incentivación industrial que, unida a medidas fiscales, arancelarias y crediticias extremadamente liberales, han desestimulado la inversión en el agro y generado un tipo de estructura industrial con altos niveles de protección nominal y efectiva. Al impulsarse la industrialización basada en la incorporación de tecnologías intensivas en capital, se han limitado las posibilidades de absorción de mano de obra. En el sector manufacturero no-azucarero, la relación marginal capital-trabajo para el período 1968/71 se hallaba en un 35% por encima de la relación media.

Como señala un documento de la OEA, frente a la estrechez del mercado interno y su inherente proclividad a la formación de monopolios naturales, este tipo de estructura

⁵⁸ Las entidades financieras privadas exigen estos estudios antes de la iniciación del trámite de solicitud de préstamo.

⁵⁹ Organismos como CEDOPEX han perdido en 1974 el 55% de su dotación de técnicos, buena parte de los cuales se dirigieron a la empresa privada. En la Dirección General del Impuesto sobre la Renta se estima en 8 meses en promedio la permanencia en servicio de un inspector. La mayoría se vuelca a la actividad privada.

industrial puede requerir un creciente nivel de desgravaciones y concesiones fiscales, o el refuerzo de las medidas proteccionistas, a fin de mantener los elevados retornos al capital invertido y evitar su fuga. Los altos beneficios que el capital extranjero obtiene con carácter de renta monopólica dependen en gran medida de la existencia y permanencia de estos incentivos, de modo que si el mercado interno no se expande y los costos de insumos agropecuarios no se reducen, se agotarán las posibilidades de obtener mediante la reinversión de beneficios, tasas marginales de retorno equivalentes a las actuales tasas promedio de rentabilidad del capital invertido en el sector industrial protegido⁶⁰.

La gravedad del problema ocupacional queda también reflejada al comparar la creación de nuevos empleos con las variaciones en el nivel de actividad de las empresas. Entre 1966 y 1972, las ventas totales en el sector industrial no-azucarero se duplicaron mientras que se generaron nuevos empleos que representaron sólo un 35% del total del año base. En la industria azucarera se produjo el mismo fenómeno, incluso con características más agudas. En 1964, los sueldos y jornales pegados alcanzaron un pico de 71 millones de RD\$ mientras que en 1972, con un valor de ventas de casi el doble, los sueldos y jornales pegados ascendieron a 66,6 millones de RD\$. La mano de obra empleada, que en 1963 alcanzó el elevado número de 89,156, llegaba en 1972 a sólo 94,497 personas incluyendo empleados, obreros y aprendices. Si bien desde el punto de vista de la eficiencia productiva estas cifras pueden parecer positivas, revelan por otra parte el agravamiento del problema del empleo y el deterioro en la participación de la fuerza de trabajo en el ingreso agregado del sector industrial.⁶¹

El régimen de incentivación industrial tampoco ha discriminado suficientemente en cuanto a promover ciertas localizaciones favorables desde el punto de vista del equilibrio espacial. En general, ha tendido a facilitar una fuerte concentración industrial en zonas urbanas, sobre todo en el Distrito Nacional,⁶² la cual se vio impulsada a su vez por la alta densidad de obras de infraestructura física construidas por el Estado en zonas urbanas. Es probable que esta alta concentración industrial urbana haya tenido repercusiones directas sobre el éxodo ruralurbano, que en la última década registró cifras extraordinariamente elevadas.⁶³ Pero la aplicación de tecnologías capital intensivas restringió la absorción de migrantes, los cuales en una alta proporción se incorporaron al mercado de trabajo en actividades marginales.⁶⁴ Esta situación se vio agravada por la limitada capacidad del sector público para crear nuevos empleos permanentes, dado el reducido volumen del gasto corriente y la permanente reducción de la participación del sector "Gobierno" en el producto bruto interno. En efecto, esta participación, que en 1965 llegó al 15.4% del total del producto, disminuyó en 1974 a tan sólo 5.9% del P.B.I., cifra muy inferior a los valores observados previamente, incluyendo los últimos años del gobierno de Trujillo. (Véase Cuadro N° 8)

⁶⁰ OEA, "La Política de Promoción...", op. cit., pág. 69.

⁶¹ Información obtenida de "Estadística Industrial de la República Dominicana", 1972, N° 20, Santo Domingo, D. N., Oficina Nacional de Estadística.

⁶² Más del 80% de las clasificaciones "C" y "B" industriales nuevas correspondieron a empresas que se radicaron o se radicarán en el Distrito Nacional.

⁶³ De acuerdo con un estudio oficial, el 75% de la población de Santo Domingo es migrante, en su inmensa mayoría del interior del país. Si se suman aquéllos que directamente emigran al exterior, la despoblación del interior que da dramáticamente reflejada. Véase el Estudio sobre Presupuestos Familiares elaborado por el Banco Central de la República Dominicana, la Oficina Nacional de Estadística y la USAID, 1971. I. Ingresos y Gastos de las Familias en la Ciudad de Santo Domingo, 1969, Cuadro 20.

⁶⁴ Observando el Cuadro N° 7 se aprecia un alto número de asalariados y de empleadores y trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, en el caso de los primeros se trata principalmente de dependientes, personal de servicio doméstico y oficinistas, siendo muy contados los asalariados industriales. En el caso de los empresarios y trabajadores por cuenta propia, la mayoría son vendedores ambulantes, choferes y pequeños artesanos (modistas, enladrilladores, reparadores varios, etc.).

Los últimos tres años han sido testigos de una fuerte aceleración del proceso inflacionario en relación con las variaciones de precios producidas en años anteriores. Como todo fenómeno social complejo, la inflación refleja en la experiencia dominicana la incidencia de diferentes factores. Entre ellos, la alta concentración e la propiedad rural, la inelasticidad de la oferta de productos agropecuarios y su encarecimiento artificial a través de la intermediación especulativa, la liberal política fiscal y crediticia implantada y la vulnerabilidad del sector externo debida a la creciente dependencia de la importación de insumos y bienes de capital desde el exterior. Las variaciones en el nivel de precios afectaron a su vez la asignación de recursos y la distribución del ingreso, favoreciendo la inversión especulativa y castigando más fuertemente a los sectores de menores ingresos.⁶⁵

Al parecer, la pérdida en el valor adquisitivo del ingreso no se vio compensada por una mejora en los salarios reales. Comparando los años 1965 y 1971, el nivel general de salarios para las industrias manufactureras (incluyendo empleados) sufrió una pequeña disminución al pasar de RD\$ 76.59 a 73.14. Si bien no se disponen de cifras actualizadas, los aumentos concedidos en los últimos años no parecen haber resuelto esta situación. En el sector público, las normas sobre austeridad han provocado una reducción y congelamiento de los niveles salariales, y aún cuando ciertos sectores se beneficiaron con algunos aumentos, el nivel general se mantiene deprimido.

Demás está decir que a la par de las contradicciones que fueron emergiendo a raíz de la aplicación de las políticas públicas analizadas, se fue reforzando el poder de algunos sectores económicos y profesionales preocupados por consolidar y ampliar sus ventajas. Sus acciones en tal sentido afectaron obviamente las actividades desarrolladas por diversos organismos públicos. Aprovechando el clima de liberalidad económica derivado de una generosa política estatal hacia la empresa privada, prosperaron y se institucionalizaron diversas formas de presión e influencia sobre organismos del Estado traducidas en prácticas que imponen altos costos sociales. Para ilustrar este punto mencionaremos la falta de control de las franquicias y beneficios otorgados de conformidad con las leyes de incentivación industrial, que han redundado en diversas irregularidades; la liberalidad de las desgravaciones, como en el caso de los casi 3000 vehículos exonerados en 1973; la difundida evasión tributaria, que ha alcanzado proporciones considerables; la corrupción generalizada, que involucra según los términos del propio presidente de la República, a "traficantes de influencia" y "profesionales sin escrúpulos" en convivencia con funcionarios públicos; la desaprensión -o imposibilidad- de los funcionarios responsables de recuperar créditos otorgados por el I.A.D., el Banco Agrícola o la C.F.I.; la lenidad en la aplicación de condiciones punitivas por incumplimiento; y las dificultades para hacer

⁶⁵ Esto último queda confirmado por las siguientes cifras oficiales:

| Índice de Precios al Consumidor y Poder Adquisitivo del Peso por Nivel de Ingreso. Base 1969 = 100 | | |
|--|----------------|--|
| Escala de Ingreso | Índice Precios | Poder Adquisitivo (en centésimo de RD\$) |
| TODOS LOS INGRESOS | 149.4 | 66.9 |
| 50.01-100 | 140.5 | 58.7 |
| 100.01-200 | 157.1 | 63.7 |
| 200.01-300 | 147.9 | 67.6 |
| 300.01-400 | 144.8 | 69.1 |
| 400.01-600 | 148.3 | 67.4 |

Fuente: Boletín Mensual, BCRD, Abril-Junio 1974, vol. XXVII, Nos. 4-6, Cap. V, Cuadro N° 5.

cumplir la ley de Recuperación de Tierras del Estado en vista del poder detentado por muchos de sus actuales usufructuarios.⁶⁶

d) Regulación, legitimación y estabilización del orden económico y social

Señalamos oportunamente que la intervención estatal en sociedades capitalistas sujetas a relaciones de dependencia ha tendido por lo general a promover el proceso de acumulación y a asegurar condiciones de estabilidad del contexto social suficientes como para que ese proceso tenga lugar. Después de examinar la actuación del Estado dominicano como empresario y como promotor directo de la acumulación privada, pudimos comprobar que las políticas adoptadas han generado una serie de efectos desestabilizadores en diversas variables socioeconómicas, con tendencia a producir una disminución de la legitimidad del modelo de desarrollo impulsado. También anticipamos que el gobierno no ha permanecido pasivo frente a la evolución de estos fenómenos y ha adoptado en los últimos años diferentes instrumentos y políticas tendientes a morigerar algunas de sus consecuencias.

La tónica general que se advierte en las definiciones oficiales refleja una decidida orientación reguladora y redistribucionista. Los discursos presidenciales reiteran una y otra vez -en las propias palabras del Dr. Balaguer- el “acostumbrado e inexorable” comentario sobre la reforma agraria, sus logros, dificultades y necesidad de continuar impulsándola; los excesos del régimen de incentivación industrial; la responsabilidad de las empresas en la generación de nuevos empleos; la necesidad de promover las exportaciones y de fortalecer institucionalmente al sector público.⁶⁷ Se nota también una “toma de distancia” frente a sectores conservadores -o “grupos de extrema derecha” según la jerga oficial- así como una actitud menos comprometida con el capital extranjero. La incorporación a la reforma agraria de tierras aptas para la agricultura dedicadas a la explotación ganadera: la fijación de topes para las remesas de utilidades al exterior; y la oposición del gobierno a la inversión extranjera en determinadas áreas, parecen confirmar en los hechos esta nueva tónica.

También los diagnósticos y recomendaciones de la mayoría de los organismos técnicos nacionales e internacionales enfatizan la necesidad de introducir reformas estructurales y mejoras en diversos mecanismos de regulación de la actividad económica. En su ya citado discurso, el actual Gobernador del Banco Central manifestó que había llegado el momento de reorientar el financiamiento empresario y trazar pautas más definidas para estimular la inversión industrial en las áreas consideradas más prioritarias y de mayores perspectivas futuras, favoreciendo en especial aquéllas inversiones que utilicen mano de obra intensiva y las que estén dirigidas a fomentar la agroindustria nacional. Estos comentarios ponen de manifiesto la especial preocupación existente frente al desempleo y el estancamiento agrícola. Algunos organismos internacionales colocan el acento en el sistema tributario, sugiriendo medidas para combatir la evasión, inducir mediante incentivos tributarios a que los empresarios generen nuevos empleos, controlar más eficazmente los pagos al exterior y regular las deducciones por regalías y similares.⁶⁸ Otros destacan la necesidad de intensificar el desarrollo agropecuario mejorando la base institucional del sector; de dedicar nuevos esfuerzos a la promoción de exportaciones de bienes y

⁶⁶ La Ley de Recuperación de Tierras otorgó un plazo de 3 meses para que el Estado obtenga la restitución de tierras usurpadas por particulares. Luego de 3 años se recuperó sólo un 17% de las mismas, muchas de ellas prácticamente acotadas. En la actualidad funciona una Comisión de Aplicación de las Leyes Agrarias que encuentra grandes dificultades en la ejecución de sus resoluciones.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, el Discurso pronunciado el 27 de Febrero de 1974 en el Congreso Nacional. Hay publicación oficial.

⁶⁸ Por ejemplo, OEA, “Plan de trabajo para la Racionalización del Sistema Tributario de la República Dominicana”. Memomecanografiado, aprox. fines 1974.

servicios -especialmente turismo-, tratando de vincularlos a programas de desarrollo agrícola y del sector de manufacturas; de lograr una mayor racionalización del desarrollo manufacturero; de redoblar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente en zonas rurales, y generar nuevos empleos; de mantener la estabilidad financiera del país y desarrollar el mercado de capitales; y de continuar mejorando la eficiencia del sector público.⁶⁹

Estos mismos informes señalan que han tenido comienzo de ejecución diversas iniciativas tendientes a implementar algunas de estas recomendaciones. En particular, se pone de relieve la acción cumplida en el fortalecimiento institucional del sector agropecuario, que permitió elevar la eficiencia de organismos como el Banco Agrícola, al IAD, el INDRHI, el INESPRES, la Secretaría de Agricultura, el FEDA, el Instituto del Tabaco y otros. Es difícil evaluar los alcances de las acciones emprendidas y el grado de mejora que han introducido en los servicios. Algunos indicadores sugieren en todo caso que no obstante las dificultades enfrentadas, se están operando algunos cambios. La labor de la Secretaría de Estado de Agricultura ha cobrado mayor dinamismo y se advierte un serio esfuerzo por centralizar en este organismo la política del sector y descentralizar la ejecución de los programas. El Banco Agrícola, luego de una vertiginosa caída de sus operaciones que alcanzaron su punto más bajo entre 1970 y 1971, fue reestructurado recuperando sus niveles anteriores (ver Cuadro No. 9). Además, se incrementó el número de prestatarios de créditos agrícolas al establecerse un límite máximo de RD\$ 50,000 para cada operación, corrigiéndose de este modo algunos excesos en que se incurría anteriormente.

El proceso de reforma agraria -iniciado en 1962 con la creación del Instituto Agrario Dominicano (IAD)- adquirió cierta envergadura a partir de 1968, si bien los esfuerzos más intensos, dentro de las limitaciones generales del programa, se llevaron a cabo desde 1971 en adelante. De acuerdo con las estadísticas suministradas por el IAD (véase Cuadro N° 10), entre 1962 y 1974 fueron asentados 28,815 parceleros dentro de un total de 272 asentamientos, aún cuando la distribución de tierras siguió un curso bastante errático.⁷⁰ El proceso sufrió diversas alternativas y dificultades derivadas de la escasez de tierras susceptibles de distribución, el ritmo excesivamente lento que siguen las recuperaciones de tierras estatales y la resistencia de los terratenientes a la venta forzada, debiendo señalarse los altos precios exigidos por sus tierras y los beneficios que han obtenido mediante su “trueque” por solares urbanos.

Podría mencionarse también la labor desarrollada en el área agropecuaria a través de otros programas e instituciones (v.g. FEDA, PIDAGRO, etc.) pero estos esfuerzos deben relativizarse al compararlos con los desarrollados en otras áreas. En el cuadro N° 11, se observa la evolución de los gastos del sector descentralizado de acuerdo a una clasificación sectorial-funcional. Del mismo resulta que las asignaciones presupuestarias al subsector “Agricultura” sufrieron en 1973 una fuerte disminución. Más aún, cifras desagregadas que se hallan disponibles muestran que entre 1972 y 1973 los gastos corrientes del sector descendieron de RD\$ 36,063,987 a RD\$ 12,061,778. Estas cifras contrastan con el espectacular aumento del gasto público en los sub-sectores “Industria, Comercio y Minería” y en el sub-sector “Vivienda”, especialmente en los gastos corrientes de los primeros que entre 1972 y 1973 crecieron casi 10 veces.⁷¹

⁶⁹ V.g. Informe del CIAP, 1973, op. cit. e informe del CEPCIES, 1974, op.cit.

⁷⁰ Los fuertes altibajos que se observan en el Cuadro 10 no encuentran a simple vista una explicación satisfactoria, aunque no deja de llamar la atención el hecho que los años de fuerte disminución en el número de asentamientos coinciden curiosamente con aquéllos en que se iniciaron nuevos periodos gubernamentales.

⁷¹ Al menos que se haya producido un cambio en la imputación de cuentas, la relación entre las asignaciones a “agricultura” y las efectuadas a los otros sub-sectores comentados resulta significativa para analizar la orientación del gasto público.

En otros terrenos, el gobierno ha adoptado diversas medidas tendientes a contrarrestar -y en lo posible superar- algunas de las contradicciones generadas por el modelo de desarrollo promovido. En este sentido, pueden mencionarse los controles directos sobre las importaciones y la institución del régimen de "Divisas Propias", la prohibición de importar cuando se produce internamente, la política de financiamiento de stocks, la formación y regulación de precios agrícolas a través del INESPRES, la formación de fondos especiales con los excedentes de exportaciones a fin de canalizar más adecuadamente los altos beneficios obtenidos en años recientes, la construcción de viviendas de carácter social y el fuerte estímulo al financiamiento de las mismas mediante planes de ahorro y préstamo. La lucha contra la inflación a través de medidas de congelación de precios y el mantenimiento de salarios deprimidos en el sector público a fin de maximizar sus posibilidades de empleo, se inscriben dentro de esta misma orientación. Como puede suponerse, las diversas formas de intervención del Estado dominicano, las interacciones que ha establecido con los diferentes sectores de la sociedad civil, los programas que ha promovido y los conflictos que se han producido en el proceso de implementación, han repercutido sobre la organización y funcionamiento del aparato estatal. Tales repercusiones serán objeto de un tratamiento detenido en la Parte III de este trabajo.

III

1. Racionalidad técnica versus racionalidad política

Hasta este punto, el trabajo se limitó a analizar la evolución histórica del Estado dominicano, caracterizar el patrón de desarrollo promovido por el régimen actualmente gobernante, examinar las condiciones que favorecieron su concreción, señalar los diversos mecanismos y formas de intervención utilizados y observar algunas de las contradicciones generadas en el proceso de su implementación. Estos temas nos proporcionan en conjunto algunos elementos básicos para comprender la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad dominicana, particularmente los objetivos e intereses de los actores involucrados y las modalidades que asumió la relación.

A partir de esta sección se examinarán algunas consecuencias provocadas por las referidas interacciones, sobre la estructura y funcionamiento del aparato estatal. En otras palabras, se considera que el análisis del Estado por dentro debe necesariamente efectuarse a la luz de los condicionamientos y restricciones que ha impuesto a su organización la compleja trama de relaciones que lo vincula con la sociedad civil.

Una primera observación, quizás obvia pero necesaria para comprender la argumentación que sigue, es que para llevar adelante las actividades, aplicar los instrumentos y resolver las múltiples contradicciones que exige la materialización de un proyecto político, el Estado debe contar con la infraestructura, los recursos y la iniciativa necesarios. Operativamente, ello supone:

- a) Combinar recursos materiales y fuerza de trabajo en formas organizacionales, estableciendo normas y procedimientos que ordenen e introduzcan certidumbre en las interrelaciones.
- b) Dar prioridad a determinadas unidades o programas en términos de asignación de recursos.
- c) Poseer la capacidad para efectuar los cambios de prioridad y magnitud relativa de los recursos asignados, en la medida que lo exijan los objetivos del "proyecto" y las condiciones contextuales enfrentadas.
- d) Estar dispuesto a efectuar las concesiones o aplicar la coerción necesarias para asegurar que esa capacidad se mantenga.

Normalmente, sin embargo, un conjunto de decisiones como el implicado en la enumeración precedente afecta una estructura preexistente. No se actúa sobre un campo neutro ni se procede a una creación burocrática ex novo. En la medida en que la necesidad política exige incursionar en el aparato estatal alterando jurisdicciones, jerarquías y competencias o afectando "derechos adquiridos" o situaciones de poder establecidas, es previsible que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de la decisión o acción emprendida.

Veamos este problema con mayor detenimiento. Toda intervención del Estado implica una toma de posición frente a una cuestión social preexistente o incluso generada por su propia intervención. En torno a dicha cuestión y al proceso de su resolución en cualquier sentido se establece un campo de acción social. Al mismo concurren actores -individuos, organismos, grupos, clases sociales, entidades corporativas- que poseen diferentes intereses objetivos frente a la cuestión y que, consecuentemente, tratarán que sus comportamientos se ajusten más a la racionalidad dictada por el interés objetivo que defienden que a la lógica de la decisión política que lo afecta, a menos que la coerción aplicada a las "compensaciones" otorgadas modifiquen el valor del

interés originariamente defendido. Se genera así una contradicción fundamental entre la racionalidad formal de la política perseguida (v.g. aquella que eslabona fines y medios a diferentes niveles de agregación) y la racionalidad política, que a menudo sugiere comportamientos adaptativos que pueden resultar antagónicos con aquéllos que indicaría la lógica de un esquema racional formal. En última instancia, estos comportamientos adaptativos persiguen como finalidad instrumental, materializar el proyecto político de la coalición dominante. Pero su contrapartida es el divorcio entre la racionalidad técnica de la estructura formalizada y la racionalidad política de su instrumentación. Este divorcio, percibido generalmente como desviación patológica, se convierte entonces en el objeto central de los desvelos del reformador administrativo, más persuadido por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político, sin advertirse que la solución "técnica" no sólo es compatible con una realidad social diferente sino que, de hecho, propone implícitamente esa otra realidad.

Por su misma naturaleza, los comportamientos adaptativos que consideraremos no se ajustan a ningún esquema racional formal. Probada su eficacia, se institucionalizan y pasan a tener una vida paralela a la de los comportamientos prescritos, que se convierten así en su contraparte formal. Es justamente esta convivencia la que introduce un elemento de contradicción permanente en el comportamiento administrativo e induce a un contrapunto de "prescripción formal-adaptación funcional" del que resultan decantados ciertos patrones de interacción, que son los que realmente orientan expectativas, actitudes y comportamientos.

Esta disgresión teórica sirve como preámbulo para sugerir que si se quiere comprender qué pautas guían una particular conformación y funcionamiento del aparato estatal, debe tratarse de descubrir no sólo las causas⁷² de la existencia de una brecha entre prescripción y acción, sino además la índole de los "convertidores" de una a otra, es decir, de los mecanismos de adaptación empleados para obviar las pautas formalmente establecidas. Por supuesto, esta sugerencia parte de la premisa de que la brecha existe siempre -aunque quizás en grados variables- cualquiera sea el tiempo o lugar considerados, y que el desafío consiste en interpretar el sentido de las "desviaciones" y reconocer el funcionamiento de los instrumentos que las posibilitan, sin presumir patología. La consecuencia práctica de este tipo de actitud indagadora es que modifica la óptica del reformador administrativo, en tanto le advierte que su misión no consiste tanto en "reducir brechas" sino más bien en prever de que modo los intentos reductores repercutirían sobre los valores, intereses y poder de los diferentes actores y unidades involucrados, y cuáles serían las implicaciones para el patrón de organización y funcionamiento efectivo del aparato estatal.

Hechas estas precisiones, lo que sigue es un intento de interpretación de algunas contradicciones observadas en el funcionamiento del sector público dominicano que reintroducen, aunque ya en un terreno empírico, las especulaciones efectuadas acerca del conflicto entre racionalidad técnica y racionalidad política. La hipótesis central de este análisis es que la racionalidad técnica del esquema al que se ajusta formalmente la organización del Estado responde a un principio de neutralidad y equilibrio, donde se han parcelado las distintas áreas de actividad estableciendo competencias y jurisdicciones, desagregando misiones y funciones, creando jerarquías y relaciones de autoridad, eslabonando las diversas instancias que van desde el nivel normativo al ejecutivo, y donde los intereses de los diferentes sectores de la sociedad civil parecen encontrar adecuada representación. Y que en cambio la racionalidad política de los comportamientos adaptativos -y la estructura real resultante- refleja visiblemente la

⁷² Entendiendo el término "causas" en un sentido amplio, donde de lo que se trata es de ubicar y ponderar el lugar que ocupa el fenómeno analizado dentro de una compleja trama de fenómenos sociales.

necesidad de resolver las dificultades operativas que una fiel observación del esquema formal crearía a la materialización de los objetivos del proyecto dominante⁷³. La validez empírica de esta hipótesis estaría supeditada entonces a:

a) Establecer la "convivencia" de dos esquemas de organización y funcionamiento del aparato estatal, uno formal y otro real, que presentan entre sí sustanciales diferencias en cuanto al rol, ubicación, peso y jerarquía de los diversos elementos que conforman ambos esquemas.

b) Identificar la existencia de "convertidores" (o mecanismos de adaptación) cuyo empleo produce la brecha entre los dos esquemas.

c) Hallar una relación causal entre los convertidores utilizados y la racionalidad política que gobierna el esquema real, es decir, explicar por qué existen los comportamientos adaptativos.

Para cualquier observador habituado a los esquemas organizativos del aparato estatal en América Latina, un examen somero del organigrama del sector público dominicano no depara mayores sorpresas. Se reproduce aquí la clásica división tripartita de poderes, aun cuando razones históricas o de otra índole pueden hacer variar la integración, funciones o dependencia de algunos organismos comprendidos bajo la jurisdicción de cada poder⁷⁴. Dentro del Ejecutivo, las unidades se distribuyen entre una administración centralizada, un sector de empresas públicas y un conjunto de organismos descentralizados, siguiendo también una modalidad que se ha impuesto en la mayoría de los países de la región. Podrá quizás advertirse una cierta hipertrofia del sector constituido por los órganos de Presidencia de la República⁷⁵; podrán quizás notarse superposiciones entre las funciones que presuntamente corresponden a ciertas unidades (v.g. Consejo Nacional de Desarrollo-Comisión Nacional de Desarrollo; Instituto Nacional de la Vivienda-Instituto de Auxilio y Viviendas; etc.);⁷⁶ podrá pensarse que el sector de empresas públicas no guarda relación, por su importancia, con el desarrollo de las fuerzas productivas o con la orientación política del Estado⁷⁷. Pero todas estas observaciones remiten el análisis a un plano en el que, seguramente, podrán presentarse argumentos técnicos que convaliden la solución estructural o funcional elegida. No es este el plano en el que pretendemos situar el análisis ya que, de hacerlo, correríamos el riesgo de generar una polémica que difícilmente podríamos sostener en el estado actual de nuestro conocimiento sobre el sector público dominicano, al margen del escaso valor interpretativo que tendría tal análisis.

⁷³ Si bien sería aceptable formular esta hipótesis con un alcance mucho más general que el que le otorga la especificidad del caso dominicano, parece, prudente explorar previamente las singularidades con que los problemas implicados se manifiestan en este caso, dejando para otros trabajos la tarea de establecer comparativamente el verdadero alcance de las proposiciones que resulten del análisis.

⁷⁴ Por ejemplo, la Junta Central Electoral o la Dirección General de Cédula de Identificación Personal, ambos ubicados funcionalmente en el ámbito del Poder Legislativo, desarrollan funciones que en otros países competen a organismos del Poder Ejecutivo, Policía, Nacional, etc. Inversamente, una dependencia de la Presidencia como la Contraloría General de la República tiene en otros casos latinoamericanos la jerarquía de cuarto poder del Estado (v.g Chile).

⁷⁵ Esta situación se señala en el trabajo "La Administración del Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana", Secretariado Técnico de la Presidencia, ONAPLAN, ONAP, Santo Domingo, Diciembre de 1965) pp.14/16. También se advierten problemas de esta índole en el Informe de Clapp and Mayne, Inco, "Revisión de la Organización y Administración del Gobierno de la República Dominicana", 1966, pág. 10

⁷⁶ Observación también efectuada en el trabajo "La Administración del Desarrollo, op.cit., y en el Memorando Interno "Estructuras y Funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura", Unidad O&M, 1974) pág. 10.

⁷⁷ Ya nos hemos referido a las razones históricas por las cuales el Estado asumió un rol empresario.

Existe otro plano, en cambio, en el que puede comenzarse más fructíferamente a efectuar algunas inferencias a partir de una observación más rigurosa del funcionamiento real del Estado dominicano por dentro. ¿Qué es lo que supone esclarecer este "comportamiento real" y contra qué otro modelo de comportamiento (¿formal?) debemos contraponerlo? Responder a este interrogante supone encarar dos tareas diferentes:

a) Examinar como se concretan en la práctica las iniciativas y decisiones (v.g., combinación de recursos materiales y fuerza de trabajo, distribución del poder de decisión, asignación efectiva de recursos, establecimiento de controles y procedimientos de evaluación, etc.) que al comienzo de esta sección habíamos considerado como condición necesaria para la realización del proyecto dominante; y

b) Comparar esta praxis estatal con el sistema normativo al que formalmente se subordinan las iniciativas y decisiones del Estado, extendiendo el concepto de sistema normativo de modo de incluir no solamente las disposiciones legales y reglamentarias sancionadas por autoridad legítima, sino además el conjunto de prácticas que una influyente corriente del pensamiento organizacional que nutre la mayoría de los esquemas de reforma administrativa, considera "funcional" para el mantenimiento de adecuados niveles de productividad del sector público.⁷⁸

Es innecesario señalar que una labor sistemática alrededor de estos puntos trasciende los alcances del presente estudio. De todas maneras, como tampoco queremos darle a nuestra proposición el carácter de mera exhortación metodológica, efectuaremos algunas observaciones que sin revestir un carácter sistemático, privilegian la consideración de ciertos temas que deberían continuar siendo explorados.

Observemos una vez más el organigrama del sector público dominicano y examinemos la descripción de funciones, organización, autoridades y recursos previstos por las normas vigentes para cada organismo.⁷⁹ Consultemos además las políticas de personal, los procedimientos fijados para la asignación de recursos financieros, las normas sobre control, suministros, información y otras disposiciones que regulan los flujos de actividades y recursos y las relaciones de autoridad en el sector público. Puede anticiparse que del examen de estos antecedentes resultaría un esquema organizativo relativamente coherente que se ajustará, con pocas excepciones, a las exigencias de los modelos formales prescriptos por la técnica administrativa.

El modelo de funcionamiento real, en cambio, no se encuentra ni en la legislación ni en los organigramas. Es el resultado de una práctica diaria que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada actor -individuo, unidad, institución- dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Sin embargo, los grados de libertad para decidir en cada caso el comportamiento adecuado varían considerablemente de actor en actor, entre otras cosas según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos establecidos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones que

⁷⁸ Nos referimos a las diversas corrientes de pensamiento alrededor de la teoría administrativa y la psico—sociología organizacional desarrolladas especialmente en los Estados Unidos durante este siglo.

⁷⁹ Véase Presidencia de la República, Secretariado Técnico, Oficina Nacional de Administración y Personal. Manual de Organización del Gobierno, Publicación N° 35, Año V, 1972, donde se especifican estos datos para cada unidad del sector público. En la actualidad la ONAP está actualizando este manual con vistas a una nueva publicación.

tienen lugar al interior del Estado, distorsionando el esquema organizativo formalmente prescripto.

Esta distorsión -la brecha a que se hacía referencia más arriba- es casi inevitable y de ningún modo puede considerarse como singularidad dominicana. Pero más que la dimensión de la brecha -que sin ser irrelevante expresa simplemente un aspecto "cuantitativo" de la cuestión, no esencial a los efectos de este análisis-, interesa establecer su "calidad", su razón de ser y finalidad. De manera que el problema no consiste en inventariar desviaciones para remediarlas, presumiendo comportamientos patológicos, sino en entender cual es el papel que cumplen dentro del proyecto que el gobierno se ha propuesto implementar.

Quizás algunos ejemplos pueden contribuir a aclarar este punto. La República Dominicana cuenta con una Oficina Nacional de Planificación ubicada funcionalmente como organismo técnico de la Presidencia. Su existencia y ubicación jerárquica se basan en criterios similares a los que han presidido la creación de este tipo de instituciones en otros contextos y la misión que se le asigna no difiere tampoco de lo habitual: "Proponer la orientación del desarrollo económico y social del país, especialmente mediante la elaboración de planes nacionales, por medio de los cuales se logre el aprovechamiento integral de los recursos materiales, humanos e institucionales"⁸⁰.

No obstante, bastan unas pocas entrevistas con funcionarios de este organismo y la lectura de algunos documentos para concluir que la función que le otorga vida formal no se cumple en absoluto y que los criterios que legitiman su supervivencia se basan en consideraciones de racionalidad política y no técnica. Esto no es novedad para los funcionarios dominicanos.

Como expresara un ex-Sub-director técnico de ONAPLAN, "por parte de las autoridades políticas la principal dificultad observada [en la planificación] la encontramos unas veces en cierta resistencia y otras veces hasta en la abierta oposición, contra todo lo que provenga de los organismos planificadores en temor a lo que ella pueda introducir o modificar en las estructuras económicas y sociales vigentes. Tampoco podemos olvidar la suspicacia que despierta en el político, la supeditación de las decisiones improvisadas al marco racional de la planificación del desarrollo"⁸¹. De esta cita podemos rescatar dos observaciones. Primero, la improvisación que caracterizaría al estilo de decisión de los responsables de la conducción estatal, en posición a la relativa predictibilidad (y consecuente inflexibilidad) de los esquemas de planificación. Segundo, la presunta incompatibilidad entre la naturaleza y el potencial de cambio social implicados en la eventual puesta en marcha de un plan de desarrollo y el proyecto político concreto que el gobierno pretende materializar. ¿Cuáles son entonces las razones que explican la supervivencia de un organismo técnico aparentemente condenado a esterilizar precisamente aquella función que le da vida? Reservaremos la respuesta para incluirla en la interpretación más genérica que presentaremos más abajo.

Veamos antes otro ejemplo. Durante muchos años se debatió en la República Dominicana la necesidad de instituir un sistema estable de servicio civil y carrera administrativa, que regulara las relaciones laborales entre los funcionarios y el Estado. Los precedentes legislativos se remontan al año 1913 y en diversos momentos se

⁸⁰ Descripción de una de las funciones principales fijadas en la carta orgánica de la Oficina Nacional de Planificación, República Dominicana.

⁸¹ Cita del trabajo del Ing. Guillermo Caram, "Evaluación del Sistema de Planificación Económica y Social de la República Dominicana", Publicación conjunta del Secretariado Técnico de la Presidencia, R.D. y de la Comisión de Administración Pública, Venezuela. Santo Domingo, Noviembre 1971. pág.15.

sancionaron normas que reflejaron la intención de regularizar aquellas relaciones.⁸² Entre los antecedentes más recientes debe señalarse la Ley N° 55 del año 1965, que asignó a la ONAP la misión de "establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal que empleará empleados idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos". La plataforma política del Partido Reformista incluyó expresamente como meta del futuro gobierno, el "establecimiento inmediato de la carrera administrativa para garantizar la eficiencia de los servicios públicos y la inamovilidad de los servidores del Estado". Sin embargo, no mereció aprobación un proyecto de la oposición sobre ley de servicio civil y carrera administrativa presentado a la Cámara de Diputados.

Al tomar posesión del cargo en su segundo período, Balaguer reconoció nuevamente la "necesidad de que la Administración Pública sea estructurada sobre bases científicas, desvinculada de las incidencias políticas", ponderando y prometiendo adoptar el proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que le fuera sometido por la ONAP.⁸³ Pese a estas manifiestas intenciones -que incluso nos fueran reiteradas personalmente en los más altos niveles del gobierno- el personal estatal continúa careciendo de régimen estatutario o legal.⁸⁴ De nuevo, en este ejemplo se vuelve a plantear el conflicto entre la racionalidad técnica que aconseja la adopción de un cierto ordenamiento jurídico-administrativo y la racionalidad política, que por muy diferentes razones posterga indefinidamente la decisión de instituirlo.

Los ejemplos que se han presentado, tuvieron como propósito demostrar la coexistencia de dos esquemas diferentes, casi antagónicos, de organización y funcionamiento del aparato estatal, pero que por plantearse en dimensiones también diferentes -la de la prescripción y la de la acción- dan lugar a una contradicción hasta cierto punto tolerable. Si esto es cierto, y si recordamos la hipótesis básica presentada más arriba, deben identificarse ahora los "convertidores", o sea, aquellas pautas de comportamiento adaptativo que por su generalización, permiten establecer una vinculación más regular y clara entre los móviles de la acción concreta -puntual, diferenciada, difícilmente conceptualizable- y los objetivos del proyecto dominante.

2. Desviaciones del modelo formal de organización y funcionamiento

Cuando se señalaban las condiciones necesarias para que pudiera realizarse el proyecto dominante, se mencionaron ciertas iniciativas y decisiones que requerían un activo esfuerzo del Estado en la organización de su propio aparato. ¿Quién -dentro del Estado- debe asumir el liderazgo de este esfuerzo y cuan compatible es esta responsabilidad? Bajo ciertas condiciones políticas, es concebible -y en la práctica así ocurre en muchos casos- que el poder de decisión, la capacidad de iniciativa, se encuentre bastante difundida entre las distintas unidades estatales, correspondiendo a la máxima autoridad ejecutiva o incluso a los poderes deliberativos, la asunción de un liderazgo orientador y vigilante del proceso administrativo. Es probable que, en estos casos, exista una correspondencia bastante estrecha entre las expectativas generadas por el modelo formal de organización del Estado y sus modalidades reales de concreción, por lo cual los comportamientos adaptativos -que también existen- no originan desviaciones significativas. Por múltiples razones, el caso de la República

⁸² Para un examen de la legislación en materia de servicio civil, puede consultarse el trabajo de Raymundo Amaro Guzmán, "Introducción al Estudio de la Administración de Personal" (Apuntes Provisionales). Santo Domingo, D. N., Noviembre 1970.

⁸³ Manifestó el Dr. Balaguer: "Es propósito del Gobierno que hoy se inicia tomar las medidas necesarias para empezar la implantación de ese proyecto, una vez convertido en Ley de la Nación...". Véase Guzmán, op.cit, págs. 57/59.

⁸⁴ El código de trabajo excluye expresamente como beneficiarios a los empleados estatales, señalando que sus relaciones laborales estarán regidas por leyes especiales que todavía no han sido dictadas.

Dominicana no corresponde a esta especie, observándose en cambio una inusualmente fuerte concentración del poder de decisión en el Presidente de la República y, correlativamente, una escasísima capacidad de iniciativa en el resto del aparato estatal.

Para explicarlo se han proporcionado argumentos de índole histórica, cultural, política, y hasta psicológica: desde "el legado del trujillismo", pasando por "una tradición de sometimiento" o "el uso de coerción requerido para la implementación del proyecto dominante", llegando hasta el "estilo personal" o las "ambiciones" del propio presidente Balaguer.⁸⁵ No es nuestro propósito ahondar en la consideración de estos argumentos sino, más bien, admitiendo la existencia del fenómeno, tratar de establecer las modalidades que asume y especular sobre sus posibles objetivos y consecuencias.

El poder de decisión se mide en función del grado en que un cierto actor posee la facultad de disponer sobre los fines y medios que darán contenido a un determinado campo de la acción social. Cuando se afirma que en la República Dominicana el Poder Ejecutivo concentra el poder de decisión para organizar y hacer funcionar el aparato estatal, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico-institucional del Estado ni de una lectura acrítica de las declaraciones de intención del gobierno. La afirmación se basa en una observación reiterada y crítica del proceso decisorio real que tiene lugar al interior del Estado. Este proceso revela por cuales conductos se incorpora o designa personal y quién determina su asignación; cómo se obtienen los recursos, en virtud de qué criterios se afectan y quién lo dispone; de qué manera surgen nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprueban. En cada uno de estos proyectos se advierte una activa intervención presidencial con alto grado de discrecionalidad, a pesar de que paralelamente existe un cuerpo de normas e intenciones formales que fijan puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales. Esta contradicción hace presumir la existencia de conflicto entre los actores que, respectivamente, ven extendidas y restringidas sus áreas de decisión autónoma. Cómo se resuelve el conflicto depende de la índole de la cuestión suscitada y de los recursos que cada parte está en condiciones de emplear. Pero es evidente que alrededor de cualquier atribución - aunque sólo sea formal- se crean derechos y expectativas y, en la medida en que éstos se vean desvirtuados o insatisfechos, se producirá una tensión que la parte afectada procurará resolver apelando a la forma de comportamiento adaptativo que las circunstancias le permitan.

De aquí nace un juego inagotable de ajuste mutuos, en el que -dada la desigual relación de fuerzas de los actores involucrados- aquellos que no pueden oponer una resistencia eficaz al desconocimiento o avasallamiento de sus prerrogativas formales, intentarán compensar la pérdida, optando por reforzar otras áreas de comportamiento que abren nuevos frentes de contradicción. Esto significa que la brecha no se produce únicamente por iniciativa del actor que concentra el poder de decisión -en este caso el Poder Ejecutivo- sino que se ve ampliada por las reverberaciones que aquélla provoca. En otras palabras, si las exigencias de la praxis política llevan a veces a la Presidencia a desprenderse del "lastre" que supone un esquema de organización formal demasiado rígido para los fines perseguidos, los que resulten afectados buscarán a su vez recuperar o compensar de algún modo las atribuciones o ventajas perdidas.⁸⁶

⁸⁵ Aunque podrían suministrarse numerosas referencias de entrevistas y trabajos escritos en que se han sustentado alternativamente uno o más de estos argumentos, creemos que los mismos son suficientemente conocidos como para obviar tales referencias.

⁸⁶ La "compensación" por atribuciones o ventajas perdidas puede significar, por ejemplo, que los actores afectados resuelvan no asumir responsabilidades por las tareas desempeñadas, reduzcan su dedicación habitual, utilicen en su beneficio el tiempo pagado por el Estado, etc.

Entre los mecanismos empleados por el Ejecutivo para evitar las restricciones del esquema formal de organización del Estado, quizás el más conspicuo sea la deliberada limitación de la capacidad de decisión autónoma reconocida a diversas unidades del sector público. Con ello se persigue mantener un férreo control en la obtención y combinación de recursos, así como en la determinación de las actividades y proyectos -aún los de ínfima envergadura que se habrán de desarrollar. A través de la información estadística disponible resulta relativamente fácil mostrar esta orientación. Pero es importante señalar además las formas con que ésta se manifiesta, ya que de ellas se derivan -como intentaremos demostrar- diversas consecuencias para el funcionamiento del aparato estatal.

Durante el régimen actual el Gobierno Central se ha constituido en la más poderosa bomba de succión y transferencia de recursos dentro del sector público dominicano. Todos los indicadores señalan su extraordinaria gravitación en la formación de los ingresos, gastos e inversiones. Sus ingresos corrientes se ven normalmente incrementados por la absorción de recursos obtenidos por organismos tales como CEA, CORDE, INESPRES, Lotería Nacional o por financiamiento directo de bancos oficiales, en tanto que sus gastos corrientes incluyen fuertes transferencias a los municipios y agencias descentralizadas. Considerando cifras no consolidadas⁸⁷ para el período 1968-1972, la importancia relativa del gobierno central frente al conjunto del sector público puede medirse a través de los siguientes indicadores:

Relación Gobierno Central no consolidado/Sector Público total
(en porcentajes)

| | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 |
|---------------------|------|-------|------|------|------|
| Ingresos corrientes | 87,2 | 89,0 | 90,0 | 92,7 | 92,9 |
| Gastos corrientes | 78,2 | 83,3 | 84,5 | 81,5 | 75,9 |
| Ahorro | 61,3 | 105,6 | 95,7 | 83,5 | 77,2 |
| Gastos de capital | 47,3 | 60,3 | 65,7 | 63,3 | 61,5 |

Fuente: Elaboración -sobre datos de ONAPLAN- presentada en el documento "Financiamiento del Sector Público y Estructura Tributaria en la República Dominicana.

Es indudable que este alto grado de centralización en el manejo de recursos, al aumentar la consistencia y flexibilidad en su asignación, ha permitido una mayor coherencia en la instrumentación del proyecto dominante, tal como lo analizaremos oportunamente. Pero también cabe suponer que tal grado de concentración del poder para movilizar recursos, exige poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Apelando a ciertos indicadores estadísticos⁸⁸ es posible ofrecer una interpretación tentativa sobre el funcionamiento de estos mecanismos. Un primer indicador lo constituye la evolución experimentada por las asignaciones presupuestarias de acuerdo con el tipo de fondo utilizado. En el Cuadro N° 12 se distinguen los fondos nacionales de los recursos externos, clasificándose los primeros en un fondo general y un conjunto de fondos especiales.⁸⁹ Durante el período considerado puede observarse un apreciable y continuo aumento de la importancia de los fondos especiales, que de un

⁸⁷ A fin de no subestimar precisamente la acción de bombeo de recursos ejercida por el gobierno central.

⁸⁸ La disponibilidad de datos presupuestarios desagregados a partir del año 1966 ofrece la posibilidad de efectuar interesantes comparaciones sobre la evolución y afectación del gasto público según diferentes indicadores. La inclusión del año 1966 resulta, en tal sentido, particularmente atractiva para el análisis, ya que si bien durante el mismo tuvo lugar el acceso al poder del actual gobierno, no llegaron a insinuarse en su transcurso las características que luego adquiriría la gestión estatal.

⁸⁹ Debe hacerse notar que estas cifras corresponden a las ejecuciones presupuestarias del gobierno central.

modesto 14.8% del total de las asignaciones pasaron a constituir el 49.6%, superando así el monto del fondo general. En otro contexto, estas cifras tendrían un significado inverso al que se pretende adjudicarle, ya que lo habitual es que los fondos especiales se formen con el propósito de sustraer del poder central parte de la capacidad de decisión sobre el destino que se dará a los recursos, para lo cual se introduce alguna forma de automaticidad en su afectación. En cambio, en la República Dominicana los fondos especiales sirven, salvo pocas excepciones, como mecanismo para aumentar el grado de autonomía del Poder Ejecutivo en la disposición de los recursos presupuestarios. Esta afirmación se comprueba observando el Cuadro N° 13, según el cual a partir de 1967 la Presidencia de la República obtuvo siempre más del 70%⁹⁰ de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, mientras que en 1966 sólo dispuso del 7.6% del total. Esto implica que el poder de decisión del gobierno central no se encuentra difundido entre sus unidades componentes, sino que se halla fuertemente concentrado en la Presidencia de la República.

La observación precedente es válida independientemente de la naturaleza de los fondos a partir de los cuales se afectan las partidas presupuestarias. Aún si consideráramos el presupuesto global del gobierno central, observaríamos que las asignaciones a la Presidencia de la República han captado una porción gradualmente creciente del mismo, pasando del 7.4% en 1966 al 45.1% en 1973.⁹¹

No obstante, otros elementos de juicio hacen presumir que el resto de las asignaciones al gobierno central, e incluso las efectuadas a muchos organismos descentralizados, se producen con la intervención discrecional del Poder Ejecutivo. En parte, ello se ha llevado a cabo mediante la introducción de un peculiar sistema de control del gasto basado en dos principios: la subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de un criterio mixto, que incluye partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su refuerzo o para el presupuesto de inversiones. Un informe del Banco Mundial alude a este procedimiento expresando:

"El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, sin embargo, se basan en esos ingresos subestimados, y la Presidencia asigna cualquier ingreso restante por encima del nivel presupuestado a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base ad-hoc. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90% de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de los desembolsos de capital resulte una tarea difícil".⁹²

Las estimaciones presupuestarias se hallan a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto y se basan principalmente en las informaciones proporcionadas por las oficinas recaudadoras y el Banco Central, en lo que se refiere a ingresos y comercio exterior respectivamente. Los procedimientos seguidos se ajustan a las técnicas

⁹⁰ Prácticamente el 80% en los tres últimos años para los que se dispone de Información.

⁹¹ Nada refleja mejor el grado de centralización existente que el hecho de que la mayor parte de las asignaciones a la Presidencia se canalizan, significativamente, a través del Programa "Dirección Superior del Estado".

⁹² Banco Mundial, "Informe Actualizado sobre la economía de la República Dominicana", 16 de abril de 1973, pág. 26.

habituales y si nos guiáramos por las estimaciones resultantes de su utilización, hallaríamos pocas diferencias con las cifras de ejecución presupuestaria, al menos en el capítulo de ingresos. Es decir, las subestimaciones no obedecen al empleo de una técnica deficiente sino a la aplicación de un criterio político mucho más congruente con el propósito de centralizar las decisiones financieras. En efecto, al recortar deliberadamente los ingresos previstos, el Poder Ejecutivo está en condiciones de asignar a las diversas unidades del sector público, partidas de gastos por debajo del techo presupuestario que surgiría de una estimación técnica. Esto le permite disponer de una considerable masa de recursos cuya asignación ya no requiere ajustarse a las restricciones de un presupuesto⁹³. La subestimación cumple quizás también un papel legitimante de la gestión de gobierno, ya que si los ingresos efectivos superan invariablemente a los estimados, el resultado puede ser atribuido a la eficiencia del aparato recaudador, al impulso dado a la actividad económica, etc.

En cualquier caso, el nivel de ingresos y gastos presupuestados que resulta de la artificial subestimación de los primeros tampoco puede interpretarse como pauta definitiva de las asignaciones que efectivamente se concederán. Es frecuente que diferentes unidades del sector público acaben obteniendo una cantidad de recursos aún inferior a la presupuestada, lo cual sugiere una vez más que los criterios de asignación se basan más en consideraciones de oportunidad política que en pautas técnicamente fundadas. Por ejemplo, entre 1966 y 1973 la Secretaría de Estado de Agricultura obtuvo en promedio el 66.5% del total presupuestado durante el período, y en 1970 apenas el 36.5% de las previsiones para ese año. Más aún, una gran proporción de los recursos obtenidos fueron transferidos, entre otros, al Instituto Agrario Dominicano, al INDRHI, al Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo, al Instituto del Tabaco y a la Dirección General de Ganadería, totalizando casi el 48% del presupuesto de la Secretaría durante el período 1966-73.⁹⁴

De hecho, entonces, y con excepción de ciertos organismos autónomos, existe una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector público acerca del monto de recursos que se obtendrán al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por el Poder Ejecutivo. Esta situación no es privativa de las unidades del Gobierno Central, ya que se ha tenido oportunidad de constatar que algunos organismos descentralizados, tales como el Instituto Agrario Dominicano o el INAPA, que supuestamente poseen autonomía administrativa, reciben de la Presidencia asignaciones mensuales fijas para atender diversos gastos corrientes.⁹⁵

El proceso de centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera, de los cuales nos limitaremos a mencionar aquellos que han surgido con mayor frecuencia en las entrevistas realizadas:

⁹³ Si bien de acuerdo con las normas legales videntes los excedentes deben transferirse a un fondo de reserva presupuestaria, la información recogida indica que por lo general esto no se cumple. En otros casos la norma legal sufre interpretaciones encontradas, como ha ocurrido recientemente con la nueva ley de reserva presupuestaria. Mientras en ésta se prevé la creación de un fondo especial con los cuantiosos excedentes generados por las exportaciones dominicanas, el Presidente Balaguer expresó en su discurso del 27 de febrero de 1975 que sólo deberán computarse los producidos por el azúcar, lo cual obviamente libera un importante volumen de recursos cuya afectación queda así librada a la decisión presidencial.

⁹⁴ Véase "Estructuras y Punciones de la Secretaría de Estado de Agricultura", op.cit.,pág.13.

⁹⁵ No es este el caso de ciertas poderosas unidades como el CEA, que al ser aportantes netos de recursos al gobierno central, retienen un porcentaje de sus ingresos para cubrir sus erogaciones y entregan el resto al Tesoro. Si bien de todas maneras deben someter su presupuesto de gastos a consideración del Poder Ejecutivo, la capacidad de éste para controlar u orientar los egresos de estos organismos disminuye sensiblemente.

a) El seguimiento personal por el Presidente de la República de las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos, tales como las oficinas recaudadoras, los bancos oficiales, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Aduana o la Contraloría de la República.

b) El control presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos funcionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto ha permitido contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central) así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales.

c) La centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República, disponiendo directamente en materia de planes y proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas o administradores.

d) Consecuentemente con lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa (o de "grado a grado") de las obras entre el Poder Ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de las mismas, sus beneficiarios o adjudicatarios, etc.

En resumen, los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos, permiten al Poder Ejecutivo canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento parezcan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales tal vez incompatibles con dichos lineamientos.

Sin embargo, la concentración del poder de decisión financiera, que aparece como condición necesaria para asegurar un funcionamiento del aparato estatal compatible con los objetivos perseguidos por el régimen gobernante, no parece haber sido una condición suficiente. Existen otras dos áreas de gestión en las que el Poder Ejecutivo ha desarrollado comportamientos adaptativos que pueden interpretarse como un intento por introducir mayor coherencia en el accionar de la maquinaria administrativa. Una corresponde al ámbito de las interdependencias jerárquicas y otra al de las interdependencias funcionales, y en ambas pueden observarse intervenciones unilaterales del Ejecutivo que al tiempo que tienden a evitar distorsiones entre el comportamiento administrativo y el papel que se desea que cumpla el aparato del Estado, desvirtúan los esquemas y procedimientos formalmente instituidos.

En el plano de las relaciones jerárquicas intra-burocráticas, la acción presidencial se ha caracterizado por un alto grado de intervención -de hecho, un cuasi-monopolio- en todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Podría aducirse que, de acuerdo con las leyes de creación de la mayoría de los organismos del Estado, el Poder Ejecutivo goza de amplias atribuciones en ese sentido, pero esta observación pasaría por alto aspectos más sustantivos tales como con qué modalidades y alcances, y en qué circunstancias, se ejercen tales atribuciones. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo posee la facultad de designar a sus secretarios de Estado, confiándoles las diferentes áreas de gobierno, pero en muchos casos procede a

nombrar secretarios de Estado "sin cartera" a funcionarios que pueden o no estar ocupando cargos ejecutivos dentro de la estructura gubernamental. De esta manera, se otorga a veces rango ministerial a funcionarios que, de acuerdo con el cargo ejercido, se hallan sometidos a la autoridad de un secretario con cartera", con lo cual se suscitan conflictos jerárquicos que contribuyen a desnaturalizar el sistema de autoridad. Esto no significa que la decisión de equiparar jerárquicamente a funcionarios que mantienen una relación de subordinación-superordinación sea intrínsecamente irracional. Es posible que la equiparación sea la forma de resolver conflictos preexistentes. De cualquier modo, si un Director Nacional de Catastro y un Director Nacional de Ganadería son designados secretarios de Estado sin cartera, resulta comprensible que el primero pueda desoír las directivas del Secretario de Estado de Finanzas de quien depende, y el segundo consiga desvincular su manejo de fondos de la Secretaría de Estado de Agricultura a la cual está formalmente subordinado. Y si este procedimiento soluciona algún conflicto previamente suscitado, también es previsible que la convivencia bajo este nuevo status ocasione otras formas o instancias de conflicto.

El divorcio entre los procedimientos formales y las atribuciones asumidas de facto por el Poder Ejecutivo se advierte también en ciertas designaciones en las que se omiten instancias o se desconocen las facultades otorgadas legalmente a otras autoridades. Por ejemplo, la designación de administrador en las empresas dependientes de la CORDE debe efectuarse por el Consejo de Administración de las mismas a propuesta del Presidente de la República o de la propia CORDE. No obstante, los administradores de Pinturas Dominicanas y de San Rafael, Cía. de Seguros fueron recientemente designados directamente por decreto del Poder Ejecutivo, dictándose posteriormente resoluciones de los Consejos de Administración de las respectivas empresas que regularizaron los aspectos formales de estas decisiones.

El sistema de autoridad se ve también debilitado por las relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se han establecido entre la Presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviando la vía jerárquica. Este tipo de vinculación también adopta diferentes modalidades según fuere el propósito buscado al establecerlas. En ocasiones se concreta en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducen al Presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios de nivel medio, especialmente en el área financiera, sin que intervengan las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.

Existen asimismo otras formas de intervención presidencial que, aún cuando afectan el sistema de autoridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del Estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso al que se ha apelado reiteradamente es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de "enfoco" político, mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a determinados dirigentes de organismos públicos, porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares

o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. De aquí que sea habitual hallar funcionarios que sucesivamente han ocupado cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan presumir en muchos casos una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la paradójica permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del Estado. Solo esporádicamente queda alguno eliminado en forma definitiva, y a veces aun en casos

de corrupción o ineptitud manifiesta, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos electorales o se evita la incertidumbre derivada de una marcada heterogeneidad del elenco, lo cual sugiere una vez más que la solución "técnica" puede quedar a veces subordinada a exigencias de Realpolitik.

Recurriendo a estos arbitrios, el Poder Ejecutivo amplía su capacidad de controlar o decidir quiénes serán los responsables de las diversas áreas o unidades estatales, pero el objetivo estratégico subyacente es aumentar su poder de decisión unilateral, a fin de asegurar la viabilidad del proyecto dominante. Al generalizarse los comportamientos adaptativos y desvirtuarse en consecuencia el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intra-burocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades al reforzarse paralelamente el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendarias. De esta manera, en la medida en que el interés individual manifiesto prima sobre el interés colectivo latente, decrece la solidaridad interpersonal y puede desbaratarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales.

En última instancia, la deliberada generación de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas responde al viejo y elemental principio divide et impera, que en las situaciones examinadas se manifestaba en un manejo discrecional del sistema de autoridad. Pero cuando referimos estos comportamientos a un principio más general, comienzan a adquirir sentido otros mecanismos tendientes a los mismos objetivos. Se trata, en el fondo, de diluir presiones, de evitar la formación de frentes internos y de no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos. Desde esta perspectiva, adquieren nuevo significado ciertas falencias que reiteradamente han sido señaladas como indicadores de "atraso técnico" en el funcionamiento de la administración pública, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionariado o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico buscado. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará, promoverá y jubilará al funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar, resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrinazgo, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa ad-hominem. Un razonamiento similar sería aplicable: a las otras "falencias", ¿Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si esto último es incongruente, ¿cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con los procedimientos y prácticas vigentes? Y, por último, ¿no tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

En el área de las interdependencias funcionales, es decir, de las relaciones que se establecen entre diferentes unidades del sector público, a fin de cumplir con un cometido común, vuelven a reproducirse -como no podía ser de otro modo- los problemas de bifurcación entre el esquema funcional establecido y los comportamientos reales. Y afirmamos que este resultado es inevitable, puesto que si la asignación de recursos y el sistema de autoridad son objeto de variadas formas de interferencia, el flujo de actividades que da contenido a las relaciones funcionales debe verse necesariamente afectado. Para ilustrar este punto, si el Poder Ejecutivo centraliza en la Oficina Técnica de Fiscalización de Obras e Inversiones del Estado el poder de decisión y gestión respecto de las obras públicas que encarara el Estado y le asigna los recursos correspondientes, resulta obvio que las interdependencias funcionales previstas formalmente a partir de la existencia de una Secretaría de Obras Públicas quedarán desvirtuadas. El efecto práctico será que en lugar de una "línea de comando" se establezca una relación radial entre los diferentes organismos que actúan en esta área y el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, lo anterior no significa que las distorsiones en las interdependencias funcionales sean siempre consecuencia indirecta de decisiones tomadas en otras áreas. Se ha podido comprobar en muchos casos un deliberado comportamiento del Poder Ejecutivo tendiente a redefinir, según convenga a las circunstancias, el papel que cada organismo desempeñará dentro del programa general de actividades del Estado. Esto supone, de hecho, un desplazamiento de objetivos y una nueva estratificación dentro del aparato estatal, ya que la jerarquía de la función efectivamente desarrollada puede tener poca relación con el rol formalmente asignado. También en estos casos son múltiples los mecanismos utilizados pero su efecto práctico se traduce en la priorización o marginamiento de diversos organismos. Alternativamente, ello se logra superponiendo competencias, restando recursos, creando instancias de decisión paralelas o ad-hoc, reduciendo atribuciones y funciones o descalificando públicamente la actuación de determinados funcionarios o unidades.

A menudo se hace referencia a las manifestaciones visibles de estas acciones señalando, por ejemplo, la existencia de "duplicación de funciones" debida a la actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia⁹⁶. Si este fuera el caso, es decir, si el problema se redujera a una simple y quizás inadvertida superposición, la solución técnica se limitaría a restituir el equilibrio funcional a fin de evitar el dispendio innecesario de recursos o la generación de eventuales conflictos entre los organismos involucrados. Creemos, no obstante, que aún cuando constatáramos que la superposición existe, no habríamos siquiera rozado el aspecto esencial de la cuestión. A nuestro juicio superposiciones, marginamientos, apoyos u otras formas de acción del poder central deben analizarse a la luz de los fines generales que guían la actividad del Estado en cada coyuntura histórica y de las necesidades o restricciones que ellos crean en términos de las formas organizativas que el aparato estatal adoptará para su consecución. Las formas de acción variarán en cada caso de acuerdo con el tipo de solución particular que las circunstancias sugieran, dentro de un contexto de decisión sujeto a premisas de

⁹⁶ Un informe se refiere a la "creación de entidades públicas (generalmente autárquicas) que desarrollan tareas similares y objetivos análogos", señalando que "se han creado fuentes de conflicto porque las entidades creadas con funciones que se superponen pueden adoptar políticas distintas o aún contrapuestas". Véase "Estructuras y Funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura", op.cit., págs. 10/11. En el trabajo "La Administración del Desarrollo...", op.cit., pág.21, se ilustra este problema sugiriendo que "la existencia del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto de Auxilio y Vivienda (antes SAVICA) constituye el caso más claro de duplicación de funciones y administración de recursos en el sector público dominicano. El segundo no solamente es una duplicación del primero, sino que duplica también las funciones del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, del Banco Nacional de la Vivienda y del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo".

racionalidad acotada. Pero en conjunto, buscaran tornar más "maleable" un aparato burocrático propenso a la rigidez, corrigiendo aquellas "inercias" que resultan contradictorias con los objetivos del proyecto político dominante.

Desde esta perspectiva, puede comenzarse la reinterpretación de ciertas deficiencias funcionales habitualmente consideradas patológicas, tratando de comprender su racionalidad más allá, de los parámetros fijados por un criterio técnico. Para ello, es preciso despojarse de algunos apriorismos que han conseguido sesgar el juicio de los especialistas, llevándolos a postular como meta deseable la vigencia de un esquema de funcionamiento burocrático en el que las parcelas de actividad se cortan siguiendo las líneas punteadas de un presunto modelo racional de división del trabajo.

La existencia de ciertos organismos públicos se justifica, no tanto por el cumplimiento del rol formalmente encomendado, sino por aquél que ha conseguido definir a partir de su inserción en el medio burocrático. Cada organismo busca espacio funcional -en términos de Thompson, trata de legitimar un dominio sobre una parcela de la actividad estatal-⁹⁷ y a través de este proceso puede acabar sirviendo a un objetivo muy diferente al que le fue originariamente confiado, aún cuando también cumpla este último. Para ilustrar este punto, consideremos el caso de CEDOPEX, organismo congénitamente condenado a intervenir en un área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se considera que la institución no puede cumplir acabadamente con su misión mientras no le sea posible atacar el conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resigne su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resulta difícil que CEDOPEX pueda orientar efectivamente la política de exportaciones. En todo caso, puede aspirar a influir en el manejo del presupuesto de divisas, tratando de que su asesoramiento técnico sirva -tal como lo sugiriera un funcionario- "como freno a los excesos del Banco Central"; es decir, refuerce la corriente restrictiva de importaciones que se ha venido insinuando en los últimos años. Para ello, CEDOPEX debe incurrir a menudo en situaciones conflictivas con el Banco Central, cuya resolución depende de la índole de la cuestión y de los apoyos que cada organismo puede obtener. De esta manera, el Poder Ejecutivo se reserva un rol arbitral, tratando que la política a adoptar frente a la cuestión suscitada minimice costos en función de la estrategia global del gobierno.

Obsérvese que desde la perspectiva del Poder Ejecutivo la "superposición" y el conflicto entre organismos posee grandes ventajas. Por un lado, le evita el desgaste de intervenir como parte en el conflicto. Por otro, le permite "medir fuerzas", o sea, evaluar los recursos y apoyos que cada unidad moviliza en su enfrentamiento. Normalmente, el predominio de una u otra posición o el compromiso al que se arribe, reflejará implícitamente la toma de posición del Ejecutivo, pero su intervención no habrá sido neutra, ya que en la resolución del conflicto pesarán considerablemente -entre otras variables- los recursos presupuestarios que se hubieren asignado a cada entidad, la calidad del personal que cada una haya conseguido atraer dentro de un mercado de trabajo en el que se han impuesto condiciones de competencia imperfecta, las variables manifestaciones de confianza prodigadas por la Presidencia a diferentes funcionarios u organismos y los actores sociales que se movilizan detrás de cada parte, así como su ubicación respecto de la coalición política dominante.

No siempre la superposición de competencias es conflictiva, según parece indicarlo el caso del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillas (INAPA) y el de la Corporación del Acueducto de Santo Domingo (CASD). De acuerdo con las leyes que

⁹⁷ James Do Thompson. *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill, Inc., 1967. Véase la Ley 5.994 del 30/7/62 y Reglamento N° 8.955 (bis) del 24/3/63, Art. L.

rigen su funcionamiento, INAPA tiene como misión mantener y operar todos los servicios de aguas potables, residuales y pluviales, establecidos o que se establezcan, en todo el territorio nacional".⁹⁸ Por encima de esta aparente exclusividad, la decisión de crear la CASD para atender los servicios del Distrito Nacional se debió -según nuestros informantes- a "la ineficiencia del Ayuntamiento, anterior prestatario del servicio, y a razones de orden político". Es así que criterios de racionalidad técnica y política convergieron esta vez en una solución no conflictiva mediante la cual, si bien se contradecía la ley orgánica de uno de los institutos, se trató de promover un juego cooperativo estableciendo entre ambas entidades una estrecha relación funcional e inclusive subordinándolas a la autoridad de un mismo director.

El grado de conflicto que puede suscitarse a raíz de la superposición de funciones y el modo en que afecta a cada unidad involucrada, dependen también de la extensión que la franja de actividad o jurisdicción común a dichas unidades representa dentro del conjunto de sus respectivas actividades. Para ilustrarlo con un ejemplo, cuando se abrió al país la posibilidad de obtener un fuerte financiamiento externo para el fomento industrial, se evitó canalizar estos recursos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (C.F.I. y en su lugar, se optó por crear el Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE) confiándose su administración al Banco Central. Es evidente que si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la C.F.I. es la entidad a la que naturalmente le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desaciertos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE, pesaron como factores desencadenantes de la solución elegida.⁹⁹ Para el Banco Central, la administración del FIDE representó una actividad secundaria respecto de sus variadas e importantes funciones. Para la C.F.I., en cambio, la pérdida de esta oportunidad de convertirse en el principal agente financiero del desarrollo industrial le significó quedar relegada a un segundo plano del que no consiguió resurgir. Podemos suponer que los conflictos que pudieron haberse producido a raíz de esta situación, debieron haber repercutido mucho más fuertemente sobre la C.F.I. -cuyas posibilidades de crecimiento se veían comprometidas- que sobre el Banco Central, para el cuál la significación de este fondo no resultaba crucial.¹⁰⁰

El ejemplo precedente pone de manifiesto otra arista aun no explorada del problema. Nos referimos a la progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión se desarrolla principalmente en otros ámbitos. El caso del Banco Central es paradigmático en este sentido, ya que se trata del organismo que quizás más ha ejercido esta suerte de "imperialismo burocrático". Por lo general, los avances sobre nuevas áreas no se producen mediante el despojo liso y llano de funciones sobre las que otros entes ejercen competencia, sino más bien expandiendo la frontera del área de que se trate, toda vez que cambios en la calidad de la demanda de un servicio o de nuevos recursos abren esa oportunidad. Al ejemplo del fondo FIDE podríamos adicionar algunos otros donde también el Banco Central fue protagonista. En un momento dado se dispuso la creación de una División de Ganadería en el Banco Central a raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado. En esa ocasión se planteaban como sedes alternativas del proyecto la Secretaría de Estado de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio Fondo FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una nueva división implicó, por supuesto, la invasión de un nuevo campo de actividad, pero la vía elegida para esta expansión no significó la disputa de un ámbito de tareas ya

⁹⁸ Véase la Ley 5.994 del 30/7/62 y Reglamento N° 8.955 (bis) del 24/3/63, Art. 1

⁹⁹ La elección, en todo caso, estuvo fuertemente condicionada por las exigencias de organismos internacionales como a A.I.D. y el BID, Véase, al respecto, Estrella, op. cit.,pág. 107 y ss.

¹⁰⁰ Aunque nuestro conocimiento del caso es superficial, suponemos que las dificultades para delimitar claramente los ámbitos de actuación de cada organismo debieron haber dado lugar a situaciones conflictivas.

desarrolladas por otros organismos sino la ampliación de este ámbito dentro de la misma área funcional.

Algo similar ocurrió con un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo, donde a pesar de existir organismos gubernamentales especializados en este área (inclusive dentro de la propia Presidencia de la República, como es el caso de la Dirección Nacional de Turismo) se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central. Por último, corresponde mencionar la subrogación de atribuciones que el Banco efectuó al asumir funciones que competían a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Ello ocurrió como consecuencia de la necesidad de implementar la política de incentivación industrial establecida por la Ley 299 y la venta de empresas de la CORDE. En su oportunidad, un informe del Banco Mundial puso de manifiesto esta situación al expresar la necesidad de fortalecer a la Secretaría de Industria y Comercio para que pueda cumplir dichas funciones, señalando además que "el Banco Central ha asumido ya algunas de ellas" debido a la falta de capacidad y atribuciones de la Secretaría.¹⁰¹

Resulta obvio que el "imperialismo burocrático" no es un fenómeno autogenerado ni depende solamente de la voluntad o posibilidades del organismo "invasor". Se trata de un fenómeno consentido, e incluso fomentado por el propio Poder Ejecutivo, aún cuando son variadas las motivaciones que pueden inspirar esta actitud. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área: 1) carezca de la idoneidad, liderazgo o confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos internacionales o sectores económicos con peso político significativo.

Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, a despecho de los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas.¹⁰²

Sin embargo, los riesgos que plantea esta forma de expansión burocrática -debidos a sesgos casi inevitables que introducen nuevas rigideces- hacen necesario poner ciertos frenos a los organismos "imperialistas" a fin de reencauzar su actividad. Utilizando un ejemplo anterior, la creación de un organismo como CEDOPEX, cuya actuación produce un efecto de golpe de timón frente a la política del Banco Central, o la designación del Secretario de Estado de Finanzas como presidente de la Junta Monetaria del Banco, tienen un indudable significado político que se traduce en la fijación de parámetros más estrechos a la expansión y poder discrecional de este organismo.

Casi por definición, el "imperialismo burocrático" impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Ya se han mencionado como posibles causas de esta marginalidad ciertas carencias y limitaciones, tales como la falta de idoneidad, liderazgo, confianza presidencial, apoyos críticos o control del organismo por la oposición. Pero la situación marginal de muchas unidades no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades "imperialistas". Por ejemplo, el aparato estatal

¹⁰¹ Véase Banco Mundial "Informe...", op.cit., pág.27.

¹⁰² Por lo general, los titulares de estos organismos han dado reiteradas pruebas de lealtad al Poder Ejecutivo y han ajustado fielmente su labor a los lineamientos generales de la política gubernamental.

dominicano cuenta con numerosos organismos técnicos cuyos directivos gozan de la confianza presidencial y del apoyo de organismos internacionales, no obstante lo cual no han logrado eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno. En estos casos se aprecia, quizás más que en ninguna otra parte, el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico de la burocracia estatal y la orientación patrimonialista del poder central.¹⁰³ Es probable que ello se deba también al hecho de que la racionalidad técnica que inspira los esquemas e iniciativas de dichos organismos sea poco compatible con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción de gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias anticipadas o probables de algunas propuestas típicas planteadas por ciertos organismos técnicos, para apreciar el grado de contradicción que introducirían en la gestión estatal. Dentro de un contexto de relaciones intra-burocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten precisamente en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del Estado: planes de desarrollo en los que los objetivos generales -en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político-son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde, el ciclo vital del funcionario público se encuentra puntillosamente previsto; o programas de reforma administrativa que al plantear propuestas racionalizadoras y eficientistas, tienden a rutinizar las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias.¹⁰⁴

El análisis de los comportamientos adaptativos del Poder Ejecutivo en el área de las interdependencias funcionales quedaría incompleto si no hiciéramos referencia al papel desempeñado por los organismos ad-hoc o paraestatales, que complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia "establecida". Salvo pocas excepciones -a las que se hará referencia enseguida- se trata de unidades pretendidamente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica del aparato estatal, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situaciones críticas que, se considera, las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Los criterios que determinan su creación se basan en consideraciones muy variadas:

- a) Coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver.
- b) Necesidad de superar o evitar conflictos que pueden cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada.
- c) Incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento a las características de la demanda.

¹⁰³ Un aspecto prácticamente ignorado en el estudio del Estado dominicano ha sido el desarrollo de un moderno sector administrativo y productivo incrustado en una estructura que conserva fuertes resabios de una tradición de autoridad patrimonialista tendiente a maximizar el control pernal del Estado. Para una discusión teórica de este problema, véase Guenther Roth, "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States", *World Politics*, XX: 2, Jan. 1968, pp. 194-206.

¹⁰⁴ Por supuesto, el marginamiento y la discriminación de ciertos organismos públicos se traduce no solamente en una subutilización de la capacidad y recursos que los mismos poseen y están en condiciones de emplear, sino además, y como lógico correlato, en un menor peso institucional tanto en terral nos jerárquicos como presupuestarios. En la última sección analizaremos algunas manifestaciones de este fenómeno.

d) Necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo.

e) Necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de cuestiones socialmente planteadas que comprometen la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal.

Si bien la existencia en el sector público de unidades ad-hoc ha pasado a ser una modalidad operativa universalmente difundida como consecuencia de sus innegables ventajas de flexibilización y articulación de unidades estatales, es preciso reconocer también sus excesos y limitaciones. En la República Dominicana se ha recurrido repetidamente a este mecanismo, habiéndose establecido que hasta fines de 1971, el gobierno del presidente Balaguer creó no menos de 100 comités, juntas y comisiones especiales no integrados formalmente a la estructura orgánica del sector público.¹⁰⁵ Dada la creciente expansión de este sector, el origen circunstancial de la mayoría de sus unidades, la indeterminación de sus mandatos, la escasa capacidad de sus integrantes para comprometer a los sectores supuestamente representados, la variabilidad de sus recursos y la espuria relación funcional que en la mayoría de los casos desarrollan con el establishment burocrático, parece necesario ahondar, en el futuro, en el estudio de los organismos paraestatales a fin de revisar los criterios que informan la utilización de este mecanismo de funcionamiento.

En unos pocos casos los organismos ad-hoc se han incorporado formalmente a la estructura del Estado, tal como ha ocurrido con la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno o la Comisión Nacional de Desarrollo. En la práctica, sin embargo, existe la sospecha de que dicha integración no ha sido totalmente efectiva. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Desarrollo ha llegado a convertirse en un cuerpo deliberativo integrado por más de 200 miembros que representan a los sectores público y privado. Sus reuniones periódicas sirven esencialmente como foro para el cotejo de opiniones, la reafirmación de "presencia" y el eventual rescate de alguna iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. De hecho ha sustituido al Consejo Nacional de Desarrollo pero su función principal de estudio y promoción de programas y proyectos de desarrollo económico y social no ha sido prácticamente cumplida.¹⁰⁶

3. Costos de la racionalidad política

Como hemos podido comprobar, los criterios de racionalidad técnica que inspiran la mayoría de los esquemas organizativos y funcionales propuestos por los organismos especializados, y por lo general adoptados formalmente, se hallan subordinados en su

¹⁰⁵ Esta información surge de un examen del repertorio de decretos (Gazeta Oficial) publicado oficialmente. Se estima que si se computaran las unidades creadas mediante leyes, el número sería mayor. En general, se trata de organismos cuya creación ha estado presidida por una o más de las consideraciones recién enumeradas. Para ilustrar sobre la heterogeneidad de las cuestiones que pueden inducir al establecimiento de estas unidades, pueden mencionarse los siguientes ejemplos:
Decreto N° 5352, G.O. No. 9196, Agosto 1970: Crea e integra una comisión encargada de promover la exportación de frutos y vegetales nacionales. Decreto N° 2281, G.O. No.9091, Julio 1968: Comisión encargada de investigar las denuncias públicas de irregularidades atribuidas a la Nebraska Consolidated Mills Company.
Decreto N° 297, G.O. No.9003, Setiembre 1966: Comisión supervisora encargada de mantener al P.E. enterado del funcionamiento del Aeropuerto de Punta Canedo.
Decreto N° 1119, G.O. No. 9027, Marzo 1967: Crea una Comisión encargada de depurarlas solicitudes para adquirir solares del Estado.
Decreto N° 3222, G.O. No.9122, Enero 1969: Integra la Junta de Ornato y Embellecimiento del Municipio de Hato Mayor.

¹⁰⁶ Con fecha 17-3-75, El Caribe informa que en la propia sede del Ejecutivo, un funcionario manifestó haber observado que "muchos miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo asisten a las reuniones del organismo sólo por entrevistarse con el Presidente de la República".

aplicación a exigencias de racionalidad política que a menudo pueden sugerir criterios diferentes. Esta oposición se advierte también en otros planos de la actividad estatal. Con su habitual franqueza, el propio Presidente de la República ha reconocido esta oposición al referirse a la política económica gubernamental:

"La economía del país no puede ser promovida desde el Gobierno con un criterio estrictamente técnico. La política interfiere a menudo en los problemas económicos y obliga al Gobierno a canalizar muchas veces su acción en forma distinta a la que aconsejan los postulados más elementales de la ciencia económica. Pero el arte de gobernar exige que se concilien ambos intereses; el rigurosamente económico y el simplemente político".¹⁰⁷

Esta categórica definición puede ser válidamente aplicable a los aspectos de organización y gestión del Estado. En tal sentido, las "transgresiones" al modelo formal de estructura y funcionamiento del sector público han sido explicadas en la sección precedente de acuerdo a consideraciones basadas en una superior *raison d'état*. Las desviaciones resultantes aparecían como un medio eficaz de superar la rigidez del aparato burocrático, aumentar el control sobre las decisiones y reorientar con premura toda tendencia incongruente con los objetivos políticos perseguidos.

Sin embargo, los "éxitos" logrados a través de la preeminencia de consideraciones políticas sobre argumentos técnicos, contienen la semilla de su propio bumerang, el germen de nuevas contradicciones que pueden ocasionar costos en otros niveles de la actividad estatal. La conciliación entre ambos criterios a que se refiere la proposición presidencial, podría ser quizás el medio de minimizar tales costos si la relación fuera uno-a-uno, es decir, si beneficios "políticos" y costos "técnicos" se midieran únicamente en función de los intereses inmediatos que resultarían respectivamente promovidos o sacrificados. Pero cuando hablamos de "costos en otros niveles", estamos pensando más bien en un efecto negativo en cascada que multiplica el impacto inicial provocado por la "transgresión" y lo difunde a diferentes manifestaciones del comportamiento administrativo.

Para ilustrar esta abstracta conceptualización del problema, si en aras de un mejor control sobre la utilización de los recursos y una mayor coherencia en la acción de gobierno el Poder Ejecutivo procede a centralizar en sus manos -o en las de un reducido "staff" técnico- todo el manejo de la inversión pública, uno de los costos previsibles de tal procedimiento podría ser que la excesiva congestión de iniciativas y decisiones en este nivel, pueden obligar al Ejecutivo a desatender parcialmente otras áreas críticas de la gestión estatal. Pero existen otros costos mucho menos evidentes, que por su misma invisibilidad normalmente no son computados o atribuidos causalmente a una mayor o menor centralización de las decisiones. Siguiendo el mismo ejemplo, la decisión de concentrar en el Poder Ejecutivo las iniciativas y ejecuciones en materia de inversión pública tiene lugar dentro de un contexto institucional en el que seguramente existen organismos a los que formalmente se ha investido de autoridad para intervenir en los diferentes aspectos de esta función. No es descartable que el desconocimiento de estas atribuciones pueda suscitar conflictos jurisdiccionales o funcionales, pero también es probable que esta esterilización funcional provoque en los organismos afectados una creciente frustración de sus funcionarios, el éxodo de los mejores elementos, la pérdida de liderazgo y capacidad de iniciativa, con su secuela de efectos en cadena que repercuten en última instancia sobre el nivel general de desempeño del sector público.

¹⁰⁷ Discurso pronunciado por el Excelentísimo Señor Presidente de la República Dr. Joaquín Balaguer en el Congreso Nacional, el día 27 de Febrero de 1974. Publicación Oficial de la Presidencia, págs. 22/23.

De aquí se deduce que el medio burocrático estatal no es neutro ni inerte frente a los comportamientos adaptativos del Poder Ejecutivo. A la racionalidad política de éstos se contraponen una variable dosis de irracionalidad técnica derivada de las múltiples formas de re-acción de los actores que resultan positiva o negativamente afectados por las "transgresiones" a los esquemas y principios de organización formalmente incorporados. Esto no significa que toda "deficiencia" o "desviación" detectable en el funcionamiento del aparato estatal sea necesariamente consecuencia de las respuestas de unidades burocráticas a acciones discrecionales del Poder Ejecutivo. Sostener tal cosa supondría negar la posibilidad de comportamientos autónomos por parte de dichas unidades. Nuestra deducción debe ser interpretada estrictamente en el sentido de que existe una razonable probabilidad de que los comportamientos que vulneran normas o interdependencias formalmente prescritas, tenderán a producir consecuencias encadenadas sobre la organización y funcionamiento administrativo. Observadas con un criterio técnico, estas consecuencias se manifiestan en diversas formas de patología.

Es difícil evaluar los alcances que, en la experiencia dominicana, pudieron haber tenido las diferentes modalidades operativas instituidas por el Poder Ejecutivo sobre la eficiencia y desempeño del aparato administrativo y productivo del Estado. Con toda seguridad, ciertas consecuencias podrán deducirse de una excesiva centralización de las decisiones en el máximo nivel ejecutivo; otras, de la particular estratificación burocrática resultante de la contribución diferencial que las diversas unidades han podido efectuar a la materialización del proyecto dominante; otras, finalmente, podrán rastrearse hasta las situaciones de patronazgo político y consideraciones adscriptivas que han pautado las relaciones intraburocráticas. A lo sumo, podemos aspirar a dejar señaladas algunas áreas de problemas cuya solución puede depender en buena medida de trueques menos costosos entre la razón técnica y la necesidad política.

Una de las áreas críticas en tal sentido es el sistema de toma de decisiones, dada la multiplicidad de consecuencias que pueden atribuirse a su actual modalidad de funcionamiento. Ya en sus primeros contactos con el sector público dominicano, el observador externo puede apreciar la notable influencia que ejerce el estilo personalista del Presidente de la República sobre las diversas instancias del proceso decisorio. Existe una generalizada impresión de que en el nivel presidencial se concentran todas las prerrogativas y atribuciones en materia de obtención y disposición de recursos, iniciativa y ejecución de proyectos, incorporación y administración de personal, etc. Sin embargo, esta visión prevalece únicamente dentro del ámbito de la administración centralizada. Para el sector descentralizado y autónomo existe una contra-imagen que atribuye a los funcionarios responsables de estos organismos un gran poder discrecional en su conducción. Si nos atenemos exclusivamente a las manifestaciones visibles del proceso de toma de decisiones, es posible que ambas imágenes sean parcialmente correctas. Por ejemplo, la creciente proporción de recursos financieros manejada por la Presidencia de la República -que en el caso del objeto "Construcciones" ha llegado a involucrar más de la cuarta parte de todo el presupuesto de la Administración Central- puede ser un claro indicio de la tendencia centralizadora advertida.¹⁰⁸ En cuanto al sector descentralizado puede señalarse como evidencia la denuncia pública que el Dr. Balaguer ha efectuado en relación con las corporaciones municipales (ayuntamientos) e instituciones autónomas (que no forman parte de CORDE), adjudicando a la autonomía de que gozan la generalizada incorporación de prácticas corruptas, el burocratismo y el uso negligente o la malversación de fondos que caracterizaría su gestión.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Véase Cuadro N° 14.

¹⁰⁹ Véase el discurso presidencial del 30-4-71 ya citado, págs. 15/17.

Sin embargo, el problema no parece ser tan simple. En primer lugar, el Poder Ejecutivo interviene activamente en la designación de los titulares de entes autónomos y si se tiene en cuenta que la gestión de estos funcionarios se ve muy poco condicionada por los Consejos Directivos de dichos organismos, la influencia presidencial debería ser más efectiva. Además, pese a que las ejecuciones presupuestarias del sector descentralizado involucran una masa de recursos muy superior a la del gobierno central (incluso no considerando las empresas estatales), corresponde recordar que una alta proporción de aquéllos proviene de transferencias directas del fondo general y fondos especiales manejados por el gobierno central. Esto nos despierta algunas dudas sobre los verdaderos alcances del poder de decisión presidencial y, por añadidura, sobre sus posibilidades de control efectivo de los diversos aspectos de la gestión estatal. Al respecto, convendría distinguir entre centralización de las decisiones y autonomía de decisión. No parecen existir dudas de que una elevadísima proporción de las decisiones son adoptadas en la cúpula del Gobierno Central, pero dado el congestionamiento en este nivel de iniciativas y cuestiones que requieren decisión, resulta prácticamente imposible que el Presidente de la República, en persona, aplique libremente, en todos los casos, sus propias premisas para decidir. En su lugar, debe apelar a criterios basados en la confianza personal y la intuición política, lo cual en un sistema basado en lazos de obligación recíproca y en recompensas simbólicas y materiales, puede funcionar como sustituto de los criterios de racionalidad técnica. Pero ello no elimina el riesgo de un cierto grado de improvisación y de una inadecuada jerarquización de las cuestiones que verdaderamente requieren una mayor atención del máximo nivel ejecutivo. Por otra parte, como los proyectos, iniciativas y asuntos que requieren decisión se canalizan a través de funcionarios de confianza, en la medida en que aumenta la centralización y el número de asuntos, crece paralelamente el poder de los funcionarios que actúan como "filtro". Esto puede crear un alto grado de dependencia de la decisión presidencial respecto a la selección efectuada, los criterios aplicados y la solución aconsejada por los funcionarios que forman su círculo de confianza. En cierto modo, los habituales "enroques" de funcionarios o las denuncias y descalificaciones públicas de algunos de ellos, pueden ser interpretados como un medio de deslindar responsabilidades frente a fracasos o "abusos de confianza".

Como consecuencia de este modo de funcionamiento, se advierte -con pocas excepciones- una ausencia de liderazgo y capacidad de iniciativa en los niveles medios y superiores de la administración central. La excesiva concentración de las decisiones en el máximo nivel ejecutivo produce un alto grado de dependencia de los niveles inferiores e impide el surgimiento de un liderazgo innovador. Existe una clara propensión a no asumir riesgos ni responsabilidades, evitando así la posibilidad de eventuales críticas o las sanciones derivadas de haber pretendido ejercer una atribución que sólo fue conferida formalmente.

Al margen de los aspectos cuantitativos y formales, también el contenido sustantivo de las decisiones del gobierno provocó indirectamente una cierta estratificación de las unidades estatales en términos de su contribución relativa a la implementación del modelo de desarrollo auspiciado. Surgieron así organismos generosamente dotados de recursos materiales, potencial humano y aval político, y organismos relativamente marginados en cuanto a apoyo y asignación de recursos. Desde el punto de vista de la productividad del sector público, esta situación diferencial ha adquirido en ciertos casos una significativa importancia. Por ejemplo, la alta prioridad de la obra pública y el correspondiente peso de los organismos directamente responsables de su ejecución, contrasta con el escaso apoyo otorgado al presupuesto de conservación y funcionamiento de esas mismas obras y, por ende, a los organismos a cargo de esta función.^{39/} En 1960, los gastos destinados a compras de mercaderías y servicios no

personales -que incluyen las sumas destinadas a mantenimiento y funcionamiento de obras y servicios- ascendieron a 38,5 millones de RD\$. En 1967, se destinaron al mismo objeto apenas 23 millones y en 1971; no se había recuperado aún el nivel de 1960 (37,2 millones).^{40/} Si se toma en cuenta el extraordinario volumen de la inversión pública ejecutada bajo el gobierno del Dr. Balaguer, debe concluirse que los gastos de conservación y funcionamiento se han mantenido en niveles extremadamente reducidos para el adecuado mantenimiento de las nuevas obras y el suministro de servicios. Esto se ha visto confirmado en numerosas entrevistas, en las que se puso de manifiesto la escasez de elementos de trabajo, la insuficiencia de vehículos o su inadecuado mantenimiento y otras deficiencias de esta índole.

La situación marginal de muchos organismos y programas también produce consecuencias sobre la calidad y utilización efectiva del personal empleado por los mismos. En el caso de organismos técnicos cuyos servicios no tienen "mercado" y cuya existencia depende de la búsqueda de "intersticios funcionales" o del apoyo circunstancial de organismos internacionales, se observa el éxodo de sus mejores elementos a medida que éstos advierten con creciente frustración el escaso valor reconocido a sus servicios. Esta falta de reconocimiento se halla correlacionada con los reducidos sueldos que normalmente obtiene el personal de organismos menos favorecidos. Tal situación origina una intensa movilidad horizontal dentro del sector público, facilitada por la paralela existencia de organismos "privilegiados", que se convierten en poderoso polo de atracción del personal más calificado. Naturalmente, la actividad privada también absorbe buena parte de este personal, socializando así sus costos de formación y perfeccionamiento. Aquéllos funcionarios que no pueden emigrar a instituciones más favorecidas, cuentan como "compensación" con un alto grado de permisividad respecto a prácticas y comportamientos formalmente sancionados. Por lo general, existe en estos organismos marginados una fuerte tendencia a consentir el empleo paralelo, el ausentismo, la baja dedicación y otras prácticas que redundan en una escasa motivación y un magro nivel de desempeño.

En estas condiciones, las posibilidades de instituir un sistema de servicio civil y carrera administrativa aplicable al conjunto del sector público, se reducen considerablemente. Sólo aquellos organismos que pueden ofrecer atractivas condiciones de empleo -y que por lo tanto se hallan asediados por una gran oferta de candidatos- tienen posibilidad de introducir procedimientos técnicos de reclutamiento, selección y promoción más desvinculados del padrino político. Instituciones como el Banco Central, COHDE e HJFA han conseguido establecer un buen sistema de personal, complementado por beneficios sociales y planes de retiro adecuados. Más globalmente, los organismos del sector descentralizado y empresas estatales -a pesar de no ser inmunes a una alta rotación de personal- están en mejores condiciones de establecer modernos sistemas de personal y mantener programas de capacitación que los organismos de la administración centralizada.

La actual heterogeneidad de los regímenes de personal se halla ampliamente demostrada por la gran variedad de remuneraciones abonadas a cargos de igual jerarquía en diferentes organismos, y aún dentro de un mismo organismo. El Cuadro N° 15 refleja esta situación para cargos de nivel medio y superior del Gobierno Central. Leyendo verticalmente las columnas o comparando los máximos y mínimos para cada categoría, las diferencias obtenidas revelan una absoluta falta de uniformidad en los criterios de remuneración. Igual cosa ocurre en relación con los cargos de personal técnico y auxiliar.¹¹⁰ La comparación de los Cuadros N° 16 y 17 permite constatar

¹¹⁰ Por ejemplo, en el discurso presidencial ante el Congreso Nacional del 27 de Febrero de 1971, se critica la política de mantenimiento de carreteras y caminos vecinales seguida por el Departamento de Obras Públicas, señalándose la necesidad de que en el futuro se empleen los fondos del Departamento en el mantenimiento de las vías ya existentes

también el tratamiento diferencial que reciben las diversas unidades del sector público en cuanto a los niveles de remuneración que pueden ofrecer a su personal. El primero indica la cantidad de cargos en los diferentes organismos de la Administración Central según niveles de sueldo. El segundo hace lo propio con respecto al sector descentralizado. De inmediato se observa que en los organismos de este último sector la proporción de cargos mejor remunerados es muy superior a la existente en la administración central. Esta situación aparece mucho más acentuada cuando la comparación se efectúa con entes autónomos tales como CORDE, Banco Central, Banco Nacional de la Vivienda, etc.

Hemos podido recoger testimonios de muchas otras modalidades de funcionamiento que evidencian falta de control, alto grado de permisividad, situaciones de marginalidad e influencia del padrinazgo político, las que en última instancia pueden ser atribuidas al permanente conflicto entre la racionalidad política y la racionalidad técnica. Pero la brevedad de nuestro contacto con el país y la consecuente imposibilidad de obtener otros elementos que permitan corroborar tales testimonios, nos sugieren detener en este punto nuestro análisis.

IV

1. Resumen y Conclusiones

La organización y funcionamiento del aparato estatal en la República Dominicana se ha ajustado históricamente a un marco normativo cuyo contenido y orientación evolucionó en función de los condicionamientos recíprocos que el Estado y la sociedad dominicana se impusieron a través de múltiples y complejas interrelaciones.

Con la llegada al poder del Partido Reformista se fue delineando un proyecto político destinado a crear las condiciones de estabilidad y legitimidad que permitieran promover un acelerado proceso de acumulación de capital basado en el apoyo estatal al desarrollo de una burguesía nativa y el concurso del capital extranjero. Diversas circunstancias favorecieron el proyecto pero la intervención del Estado a través del manejo de su aparato productivo y regulador, de la inversión pública y del apoyo directo a la acumulación privada, resultó fundamental para su concreción. Sin embargo, la batería de actividades e instrumentos utilizados dio origen a diversas contradicciones derivadas principalmente de la propia naturaleza del modelo implícito de desarrollo que propiciaban. Algunas de estas contradicciones fueron superadas parcialmente mediante políticas y mecanismos de regulación y estabilización del orden social vigente, subsistiendo otras que constituyen un flanco vulnerable para la futura viabilidad del patrón de desarrollo auspiciado.

Contra este trasfondo, se fue perfilando un aparato administrativo y productivo del Estado cuyas pautas de organización y funcionamiento efectivas se adecuaron crecientemente a los requerimientos derivados de la materialización del proyecto político reformista. También se fue institucionalizando un estilo de gestión presidencial que no vaciló en soslayar las relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria formalmente establecidas sobre la base de criterios técnicos, para imponer en su lugar normas, estructuras y comportamientos en muchos aspectos antagónicos con los esquemas formales, pero más aptos para facilitar la implementación del proyecto político dominante.

Las acciones discrecionales del Ejecutivo no fueron neutras respecto a la administración pública, generando reacciones en diversos planos de su actividad que originaron nuevas y más difundidas contradicciones manifestadas en pautas de funcionamiento aparentemente patológicas. Por lo tanto, las presuntas falencias, la aparente irracionalidad, la ruptura con esquemas convencionales de organización administrativa, constituyen en esencia los costos calculados de una modalidad de funcionamiento que deliberadamente ha optado por conservar y afianzar una estructura burocrática decididamente patrimonialista, revistiéndose con algunos rasgos de impersonalidad, tecnicismo y secularización propios de un modelo de organización legal-racional.

En tales circunstancias, introducir medidas de reforma administrativa congruentes con este último modelo sólo puede implicar el simultáneo abandono del tradicional esquema personalista hasta ahora vigente. Tal decisión estaría seguramente supeditada a la demostración de que la introducción de modernas técnicas administrativas, puede efectuarse sin vulnerar los criterios de racionalidad política a los que se ha subordinado hasta ahora la organización y funcionamiento del aparato estatal dominicano.

Estudios más detenidos deberían concentrarse en el futuro en analizar las posibilidades y consecuencias que se derivarían del eventual reemplazo de los

procedimientos tradicionales por modernas técnicas de gestión, planificación y administración de recursos, información, evaluación y control. Naturalmente, dichos estudios deberían considerar cuidadosamente el contexto político-institucional en el que se desenvuelve la acción del Estado, aspecto que el presente trabajo ha intentado desentrañar.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro N° 1

Estructura del Empleo de 1970 Distribución de la Fuerza de Trabajo por Sectores (en porcentajes)

| Sectores Total Porcentajes | | |
|--|------------------|--------------|
| Agropecuario | 594.294 | 55,5 |
| Minería | 927 | - |
| Industria Manufacturera | 81.619 | 7,6 |
| Azúcar | 24.300 | |
| CORDE | 3.558 | |
| Industria manufacturera registrada | 20.304 | |
| Artesanía urbana | 16.619 | |
| Agroindustrias | 16.838 | |
| Electricidad | 2.398 | 0,2 |
| Construcción de viviendas del sector privado | 16.150 | 1,5 |
| Gobierno | 82.705 | 7,7 |
| Construcción | 13.980 | |
| Gobierno Central | 47.338 | |
| Sector descentralizado | 14.395 | |
| Municipios | 6.992 | |
| Servicios | 293.784 | 27,4 |
| Servicios no estructurados | 94.745 | |
| Otros servicios | 199.039 | |
| TOTAL | 1.072.507 | 100,0 |

Fuente: ONAPLAN, Documento Plandes 19, Cuadro V-3.

Cuadro Nº 2

Deuda Pública clasificada según Usuarios (al 31-12-1973)

| Prestatario | Prestamistas1/ Entidades | (millones de RD\$) | | |
|----------------------------|---|--------------------|----------------|--------------------|
| | | Autoriz. Netas | Valor Adeudado | Valor no utilizado |
| I. SECTOR PÚBLICO | | 706,0 | 335,9 | 159,1 |
| 1. Gobierno Central | AID, BID, Gob. USA, PL-480, DOMES, AIF. | 295,4 | 198,5 | 72,5 |
| 2. Ayuntamientos | Loeb & Rhoades, B. of America | 3,5 | 1,3 | 2,0 |
| 3. Organ. Autónomos | | 407,1 | 136,1 | 84,6 |
| Bco. Agrícola | BID; AID, Trattori Same | 22,3 | 14,3 | - |
| Banco Central | Bcos. Exterior, FMI, AID, BID y AIF | 204,2 | 49,9 | 11,6 |
| Bco. de Reservas | Cons. De Bcos.; Manufactures | 21,4 | 4,7 | - |
| Bco. Nac. Vivienda | Fed. Home & Loan B., AID, Bowery Saving Bank | 20,6 | 12,9 | 7,5 |
| Cons. Est. Del Azúcar | Manufacturers, Eximbank, Chase Manhattan B., B. Of America, Worthington Turbina, BID. | 27,2 | 17,4 | 5,1 |
| Corp. Dom. De Electricidad | Eximanbank, Chase Manhattan Bank, BID, B. of Nova Scotia, G. Electric | 75,0 | 16,5 | 47,0 |
| CORDE | Chase Manhattan Bank | 3,0 | 0,8 | 2,2 |
| INAPA | BID | 10,2 | 6,9 | 2,2 |
| Inst. Agrario Dominicano | Eximbank, B. of America, American IBC, Pioggia Carnevali, BID | 3,6 | 0,8 | 2,4 |
| INESPRE | Chase Manhattan Bank | 15,0 | 8,4 | 6,6 |
| Inst. Nac. De la Vivienda | BID | 3,5 | 2,7 | - |
| Radio-Telev. Domin. | RCA | 0,3 | 0,2 | - |
| UASD | BID | 0,8 | 0,6 | - |
| II. SECTOR PRIVADO | | 396,4 | 272,8 | 85,1 |
| TOTAL GENERAL | | 1.102,4 | 608,7 | 244,2 |

Fuente: Basado en datos publicados en el Boletín Mensual del Banco Central de la república Dominicana, Abril-Junio 1974, vol. XXVII, Nos. 4-6.

1/ Detalle por orden decreciente de importancia.

Cuadro Nº 3

Intercambio Comercial Anual (1960-1974) (Valor FOB en miles RD\$)

| Años | Exportaciones (X) | Importaciones (M) | Comercial Saldo (X-M) | Intercambio (X+M) | (X) (X+M.100) |
|-------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|---------------|
| 1960 | 174,428,6 | 87,022,9 | 87,405,7 | 261,451,5 | 66,7 |
| 1961 | 143,147,6 | 69,489,4 | 73,658,2 | 212,637,0 | 67,3 |
| 1962 | 172,434,2 | 129,083,4 | 43,350,7 | 301,517,6 | 57,1 |
| 1963 | 174,136,2 | 160,285,4 | 13,850,8 | 334,421,6 | 52 |
| 1964 | 179,383,1 | 192,373,5 | (12,990,4) | 371,756,5 | 48,2 |
| 1965 | 125,503,2 | 86,749,3 | 38753,9 | 212,252,6 | 59,1 |
| 1966 | 136,717,1 | 160,753,6 | (24,036,4) | 297,470,7 | 45,9 |
| 1967 | 156,195,8 | 174,711,1 | (18,515,4) | 330,906,9 | 47,2 |
| 1968 | 163,544,5 | 196,850,1 | (33,305,6) | 360,394,7 | 45,3 |
| 1969 | 183,417,9 | 217,243,0 | (33,825,1) | 400,660,9 | 45,7 |
| 1970 | 213,956,6 | 278,034,4 | (64,077,8) | 491,991,0 | 43,4 |
| 1971 | 240,738,5 | 309,726,5 | (68,988,0) | 550,465,0 | 43,7 |
| 1972+ | 347,970,1 | 337,700,0 | 10,090,1 | 685,490,1 | 50,7 |
| 1973+ | 450,896,9 | 421,900,0 | 28,996,9 | 872,796,9 | 51,7 |
| 1974+ | 650,847,5 | (1) | (1) | (1) | (1) |

Fuente: Oficina Nacional de Estadística (1960-1971); Banco Central de la República Dominicana (Importación 1972-1973) y Dirección General de Aduanas (Exportación 1972-1974)

+ Cifras sujetas a rectificación
Cifras entre paréntesis son negativas
(1) No hay datos disponibles

Cuadro N° 4

Corporación Dominicana de Empresas Estatales
Utilidades Netas de las Empresas antes de Deducciones al 31 de Diciembre de
cada año-Período 1962-1973
(en millones de RD\$ a valores de 1962)

| Empresa | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1972 | 1973 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| INDUSTRIALES | | | | | | | | | | | |
| Cía. Anónima Tabacalera | 1731,9 | 632,3 | 539,3 | 772,3 | 867 | 1020,4 | 1299,1 | 1412,2 | 852,9 | 273,9 | 2600,7 |
| Chocolatera Industrial CxA | 9,8 | -822 | -761 | -463,8 | -33 | -39,9 | -51,3 | -59,1 | -81,4 | - | - |
| Dominicana Industrial de Calzados CxA | 53,3 | -3,6 | 24 | -96 | 71,5 | 45,7 | -15,7 | -91,9 | 62,1 | 112,8 | -86,2 |
| Fábrica de Sacos y Cordelería CxA | -399,2 | -477 | 534 | 49 | 55,2 | 181,4 | 212 | 189,9 | 266 | 150,9 | 13,7 |
| Fábrica de Baterías Dominicana CxA | 15,2 | -17,2 | -14,4 | -70,4 | 13,8 | 14 | 36,1 | 4,8 | 7,3 | 13,5 | -6,1 |
| Fábrica Dominicana de Cemento CxA | 961,8 | 1406 | 2271,8 | 1053,7 | 1690,7 | 1718,5 | 1931,6 | 2385,1 | 2738,8 | 2246,9 | 1875,5 |
| Fábrica de Aceites Vegetales | - | -113,2 | -175,3 | -179 | -99,4 | 49,2 | 36,2 | 12,4 | -201,4 | 78,8 | 23,6 |
| Fábrica de Clavos "Enriquillo" | - | - | - | - | - | - | - | - | 94,5 | 100,1 | 87,7 |
| Ind. Licorera "La Altagracia" CxA | 22,4 | 15,7 | -55,1 | -37,3 | -71,5 | -47,4 | -58,3 | -85,4 | -70,4 | - | - |
| Ind. Lechera CxA | 39,5 | 145,9 | 55,9 | -222,8 | -186,8 | -126 | -124,7 | -81,1 | -149,5 | - | - |
| Ind. Nacional del Papel CxA | -4,3 | 5,3 | -11,7 | -269,3 | 90,4 | 112,9 | 266 | 286,6 | 261,6 | 229,8 | 395,6 |
| Ind. Nacional del Vidrio CxA | 139,9 | 439,7 | 422,6 | 297 | 579,1 | 478 | 671,5 | 735,7 | 796 | 777 | 812,3 |
| Molinos Dominicanos CxA | 319,2 | 425,6 | 1461,6 | 899,7 | 1133,4 | 1477,6 | 2282,9 | 1977,8 | 1888,5 | 1073,5 | 1268,2 |
| Pinturas Dominicanas CxA | 303,5 | 480,2 | 691,4 | 336,2 | 454,4 | 404,3 | 526,4 | 753,8 | 792,4 | 702,9 | 477,2 |
| Planta de Recauchado CxA | 40,3 | 2,2 | 35,5 | 3,2 | -35,2 | -29,8 | -7,7 | -14 | 17,5 | 10,9 | 41,1 |
| Refinería de Sal | - | - | - | - | -9,7 | -41,2 | -6,6 | -2,4 | 0,6 | 68,5 | 67,2 |
| Sacos y Tejidos Dominicanos CxA | -378,3 | -312,8 | -590,3 | -843,8 | -894,6 | -558,5 | -591,2 | -377,2 | -295,2 | -588,9 | -777,3 |
| Tenería Fa- Doc CxA | 20,5 | -48,7 | -127,3 | -94,8 | -67,3 | -74,3 | -62,1 | -93,5 | -107 | -54 | 1,4 |
| | 2875,9 | 1758,2 | 3232,8 | 1035,8 | 3558 | 4585,1 | 6344,4 | 6953,2 | 6714 | 4971,3 | 6794,8 |

(continúa)

Cuadro Nº 5

Clasificación económica de los gastos pagados-Período 1956-1973 (en porcentajes)

| Concepto | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| II. GASTOS CORRIENTES | 56 | 61,9 | 61,8 | 69,7 | 73,9 | 77,1 | 89,2 | 88,8 | 82 | 82,5 | 77,9 | 74,6 | 73 | 69,1 | 65,3 | 60 | 58,4 | 57 |
| a) Saldos y Gastos de Personal | 21,8 | 23,1 | 24,9 | 31,4 | 33,4 | 36,6 | 35,2 | 47,4 | 52,5 | 57,3 | 48,3 | 47,1 | 42,8 | 41,2 | 37,2 | 35,6 | 32,9 | 32,9 |
| b) Bienes y Servicios | 24,4 | 28,6 | 28,6 | 24,8 | 30,7 | 29,8 | 37,8 | 20,4 | 10,6 | 10,2 | 9,6 | 9,3 | 8,9 | 10,1 | 8,7 | 8,4 | 8,7 | 10,7 |
| c) Transferencias | 9,8 | 10,2 | 8,3 | 13,5 | 9,8 | 10,7 | 16,2 | 21 | 18,9 | 15 | 19,8 | 17 | 17 | 16,2 | 15,4 | 14,4 | 14,4 | 13,4 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| II. GASTOS DE CAPITAL | 44 | 38,1 | 38,2 | 30,3 | 26,1 | 22,9 | 10,8 | 11,2 | 18 | 17,5 | 22,1 | 25,4 | 27 | 30,9 | 34,7 | 40 | 41,6 | 43 |
| a) Construcciones | 33,8 | 29,8 | 31,2 | 22,1 | 20,5 | 19,4 | 5,7 | 4,7 | 5,7 | 3,9 | 11,4 | 19,4 | 21,6 | 20,4 | 23,5 | 28,3 | 31,1 | 32 |
| b) Equipos y Maquinarias | 6,3 | 6,1 | 4,2 | 6,9 | 4 | 2,6 | 2,6 | 2,1 | 1,6 | 0,6 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | | | | |
| c) Transferencias | 3,9 | 2,2 | 2,8 | 1,3 | 1,6 | 0,9 | 2,5 | 4,4 | 10,7 | 13 | 10 | 5,7 | 5,1 | 10 | 11,2 | 11,7 | 10,5 | 11 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Totales | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

1/ A partir de 1970, Construcciones y Equipos y maquinarias comparten los mismos valores.

Cuadro N° 6

Asignaciones de fondos especiales de origen nacional clasificados según el objeto del gasto (en miles de \$RD)

| Concepto | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Servicios personales | 1979,4 | 1004,1 | 1217,4 | 4406 | 5051,3 | 7044,7 | 7979,7 | 10498,7 |
| Servicios no personales | 684,5 | 279,9 | 336,9 | 1113 | 2313 | 1775,2 | 4009,1 | 4638,1 |
| Materiales y suministros | 1041,8 | 1591,9 | 2523,1 | 3155,3 | 3109,5 | 3865,6 | 3957,9 | 7739,9 |
| Maquinarias y equipos | 138,2 | 339,2 | 635,6 | 1110,4 | 1145 | 4552,7 | 3198,4 | 4554,9 |
| Adquisición de inmuebles | 54,8 | 577,3 | 2055,9 | 1491,1 | 3121,5 | 5068,8 | 7696,8 | 10195,4 |
| Construcciones | 2699,5 | 19136,2 | 26875,1 | 35746,5 | 51619,6 | 70759,8 | 86687,5 | 102020,4 |
| Transf. Corrientes (públicas) | 13075,4 | 2130,6 | 3297,2 | 5046,6 | 6637,5 ^{1/} | 3908,1 | 5410 | 5584,3 |
| Transf. Corrientes (privadas) | | | | | | 4141,2 | 3901,2 | 6469,8 |
| Transf.de capital (públicas) | 3498,8 | 297,1 | 6120,7 | 12768,2 | 9928 ^{2/} | 15098,8 | 20744,7 | 29897,5 |
| Transf. De capital (privadas) | | | | | | 89,2 | 104 | 20 |
| Deuda pública | 5026,3 | 1897,4 | 3415,2 | 6640 | 7795,5 | 8619,7 | 8752,6 | 10436,9 |
| Otros desemb. Financieros | - | 5 | 558,1 | 200 | - | - | - | - |
| Asignaciones globales | 1154,7 | 305 | - | - | - | - | - | - |
| Totales | 29353,4 | 30173,7 | 47035,3 | 71677 | 90720,9 | 124923,8 | 152441,9 | 192055,9 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Ejecuciones Presupuestarias Anuales.

1/ De 1966 a 1970, las transferencias corrientes públicas y privadas comparten los mismos valores.

2/ De 1966 a 1970 las transferencias de capital públicas y privadas comparten los mismos valores.

Cuadro N° 7

Personas en la Fuerza de Trabajo por Sexo, según Grupos de Ocupación Ciudad de Santo Domingo, 1969.

| | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---------|---------|-------|
| 1.Total General de la Muestra | 683 | 381 | 1064 |
| 1.1 Ocupados | 572 | 352 | 924 |
| 1.1.1. Empleadores y Trabajadores por Cuenta Propia | 232 | 150 | 382 |
| 1.1.2. Asalariados | 312 | 191 | 503 |
| 1.1.3. Trabajadores Familiares Remunerados | 8 | 2 | 10 |
| 1.1.4. Trabajadores Familiares no Remunerados | 15 | 8 | 23 |
| 1.1.5. Ignorado | 5 | 1 | 6 |
| 1.2. Desocupados | 111 | 29 | 140 |

Fuente: Estudio sobre Presupuestos Familiares, I. Ingresos y Gastos de las Familias de la Ciudad de Santo Domingo, 1969. Bco.Central de la República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística y USAID, 1971.

Cuadro Nº 8

Producto Bruto Interno Real, por sectores de origen (Composición Porcentual)

| Agrupaciones | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura | 24,2 | 21,7 | 19,2 | 17,9 | 17,6 | 17,8 | 17,1 | 16,4 | 16,0 | 16,5 | 16,0 | 15,4 | 14,0 | 13,6 | 12,7 |
| Ganadería | 7,6 | 8,0 | 6,9 | 7,0 | 6,7 | 7,9 | 7,2 | 7,1 | 7,5 | 6,9 | 6,6 | 6,3 | 7,2 | 6,6 | 6,3 |
| Silvicultura y Pesca | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,6 |
| Minería | 1,6 | 1,7 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 3,7 | 4,9 | 5,0 |
| Industria | 14,9 | 14,9 | 16,4 | 15,6 | 14,0 | 12,7 | 14,8 | 15,7 | 14,2 | 15,7 | 16,5 | 17,6 | 17,1 | 17,4 | 17,7 |
| Construcciones | 2,7 | 2,6 | 3,1 | 3,8 | 4,3 | 3,3 | 3,9 | 4,4 | 4,8 | 4,6 | 5,0 | 5,7 | 6,6 | 6,9 | 7,1 |
| Comercio | 17,0 | 17,3 | 18,0 | 17,8 | 17,8 | 15,4 | 17,2 | 16,9 | 16,9 | 17,0 | 17,5 | 18,0 | 18,5 | 18,3 | 18,4 |
| Transporte | 4,2 | 4,2 | 4,5 | 4,9 | 5,4 | 5,3 | 5,4 | 5,3 | 5,6 | 5,8 | 5,8 | 5,7 | 5,7 | 5,4 | 5,4 |
| Comunicaciones | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Electricidad | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Finanzas | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 1,6 |
| Propiedad de Vivienda | 6,9 | 7,1 | 6,4 | 6,5 | 6,7 | 8,0 | 7,5 | 7,8 | 8,2 | 7,8 | 7,6 | 7,4 | 7,3 | 7,2 | 7,4 |
| Gobierno | 9,1 | 10,5 | 12,4 | 13,2 | 13,4 | 15,4 | 12,9 | 11,9 | 12,1 | 11,7 | 10,7 | 10,1 | 6,9 | 6,3 | 5,9 |
| Otros servicios | 7,6 | 7,8 | 8,0 | 8,2 | 8,6 | 8,1 | 8,3 | 8,4 | 8,4 | 8,3 | 8,4 | 8,0 | 8,9 | 9,1 | 9,6 |
| Totales | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Cuentas Nacionales, Producto Nacional Bruto, 1960-1971-, Banco Central. Para 1972 a 1974, Unidad de Cuentas Nacionales, Depto. De Estudios Económicos, Dic. 1974.

NOTA: Para 1973 y 1974, las cifras son preliminares. A partir de 1972, Minería incluye la extracción de ferróniquel.

Cuadro N° 9

Sector Descentralizado- Comparativo Institucional de los Gastos Totales según Ejecuciones Presupuestarias, 1967-1973.

| Institución | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Banco Agrícola de la R.D. | 51.656,5 | 57.890,4 | 57.015,2 | 37.905,2 | 39.134,7 | 47.788,8 | 63.898,3 |
| Banco Central de la R.D | 3.353,7 | 7.337,3 | 10.605,1 | 12.559,5 | 19.939,1 | 29.174,5 | 24.792,2 |
| Banco Nacional de la Vivienda | 3.143,9 | 2.895,5 | 3.617,3 | 2.466,1 | 6.860,8 | 11.193,3 | 8.113,8 |
| Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad | 220,5 | 1.370,5 | 1.760,3 | 2.007,3 | 2.423,6 | 2.770,4 | 3.191,9 |
| Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones | - | - | - | - | 150,4 | 579,1 | 572,5 |
| Comisión Administrativa Aeroportuaria | 531,5 | 562,8 | 733,4 | 1.136,5 | 1.319,4 | 1.762,7 | 2.014,4 |
| Consejo Estatal del Azúcar | 83.213,4 | 89.835,2 | 87.438,0 | 94.019,8 | 119.625,5 | 139.084,7 | 149.838,7 |
| Corporación Dominicana de Electricidad | 15.594,3 | 21.429,2 | 35.545,3 | 37.489,9 | 36.058,5 | 38.089,2 | 39.997,5 |
| Corporación Dominicana de Empresas Estatales. | 905,1 | 2.775,3 | 2.705,6 | 4.213,3 | 7.493,3 | 6.918,7 | 6.881,8 |
| Corporación de Fomento Industrial | 6.458,5 | 4.388,7 | 3.674,6 | 5.105,2 | 8.666,2 | 12.929,2 | 6.004,1 |
| Corporación de Valdesia | - | - | 1.338,5 | 2.710,8 | 4.397,3 | 5.688,4 | 9.831,4 |
| Corp. De Fomento d la Ind. Hotelera y Desarrollo del Turismo | - | - | - | - | - | - | 186,6 |
| Cruz Roja Dominicana | 372,9 | 475,9 | 407,6 | 342,3 | 299,1 | 331,4 | 372,3 |
| Defesa Civil | 125,9 | 112,8 | 109,9 | 116,3 | 104,4 | 95,6 | 107,2 |
| Instituto Agrario Dominicano | 3.151,3 | 4.090,9 | 4.672,1 | 6.611,2 | 11.321,9 | 11.695,6 | 13.318,5 |
| Instituto Azucarero Dominicano | 73,2 | 124,6 | 145,0 | 213,2 | 244,4 | 210,8 | 297,9 |
| Instituto de Auxilio y Viviendas | 3.594,5 | 3.706,7 | 3.589,2 | 5.219,6 | 6.708,9 | 5.755,5 | 8.291,2 |
| Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo | 1.203,4 | 1.532,6 | 1.049,8 | 1.253,3 | 2.341,9 | 2.216,4 | 3.463,4 |
| Instituto de Estabilización de Precios | - | - | - | - | 31.491,1 | 40.436,5 | 58.914,1 |
| Instituto del Tabaco | 949,1 | 804,2 | 769,0 | 881,2 | 991,1 | 1.051,9 | 1.056,2 |
| Instituto Dominicano de seguros Sociales | 10.514,9 | 11.367,5 | 13.311,3 | 157.719,9 | 17.178,8 | 18.836,8 | 20.591,8 |
| Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados | 2.529,3 | 4.250,4 | 3.841,6 | 4.538,7 | 5.788,1 | 5.235,7 | 4.750,6 |
| Instituto Nacional de la Vivienda | 1.893,9 | 1.277,3 | 2.200,4 | 1.004,1 | 1.881,9 | 2.096,1 | 3.049,8 |
| Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos | 5.927,1 | 5.546,3 | 6.330,8 | 5.444,5 | 8.767,6 | 10.681,6 | 11.600,3 |
| Liga Municipal Dominicana | 821,7 | 2.068,1 | 1.687,6 | 1.607,2 | 1.390,1 | 1.773,5 | 1.744,3 |
| Lotería Nacional | 42.245,0 | 46.540,3 | 53.511,4 | 58.630,7 | 67.026,4 | 78.993,0 | 95.142,0 |
| Municipios | 19.657,6 | 20.129,3 | 20.522,5 | 20.172,9 | 22.573,5 | 23.236,6 | 25.255,2 |
| Oficina de Desarrollo de la Comunidad | 609,9 | 949,5 | 639,8 | 1.721,0 | 3.287,1 | 2.767,2 | 2.470,3 |
| Radio Televisión Dominicana | 1.191,2 | 1.328,0 | 1.262,9 | 1.407,0 | 1.295,2 | 1.381,0 | 1.512,3 |
| Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria | - | - | 801,2 | 796,9 | 744,3 | 807,1 | 860,3 |
| Superintendencia de Bancos | 338,3 | 539,9 | 374,8 | 350,7 | 385,8 | 542,5 | 491,4 |

| | | | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | - | 125,0 | 113,4 | 210,9 | 246,7 | 278,4 |
| Universidad Autónoma de Santo Domingo | 3.998,8 | 4.293,5 | 6.046,6 | 6.819,9 | 8.468,0 | 7.947,3 | 7.664,6 |
| Totales | 264.275,4 | 297.622,7 | 325.831,9 | 332.597,7 | 438.569,2 | 512.317,7 | 576.555,5 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Ejecuciones Presupuestarias

Cuadro N° 10**Asentamientos Realizados por el Instituto Agrario Dominicano
Período 1962-1974.**

| | N° Asent. | N° Parceleros | Superficie/Tas. | Carga Familiar |
|---------|------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|
| 1962 | 4 | 883 | 59.523 | 6.704 |
| 1963 | 12 | 703 | 74.658 | 5.644 |
| 1964 | 8 | 1.607 | 162.879 | 13.090 |
| 1966 | 7 | 300 | 31.915 | 2.400 |
| 1967 | 21 | 1.099 | 11.365 | 14.067 |
| 1968 | 18 | 1.518 | 116.307 | 9.617 |
| 1969 | 24 | 2.132 | 193.948 | 13.431 |
| 1970 | 21 | 1.033 | 63.236 | 6.554 |
| 1971 | 15 | 3.615 | 376.070 | 22.496 |
| 1972 | 32 | 5.812 | 541.607 | 36.402 |
| 1973 | 92 | 8.313 | 640.716 | 55.114 |
| 1974 | 18 | 1.800 | 143.813 | 11.493 |
| Totales | 272 | 28.815 | 2.566.037 | 197.012 |

Cuadro Nº 11

**Sector Descentralizado. Comparativo Sectorial-Funcional de los Gastos, 1969-73
(en miles de RD\$)**

| | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| SECTOR SOCIAL | 34.002,0 | 37.247,7 | 51.428,8 | 55.048,7 | 56.272,0 |
| 1. Educación | 6.026,2 | 7.046,8 | 8.575,3 | 7.930,2 | 7.664,6 |
| 2. Salud Pública y Asistencia Social | 18.077,8 | 21.728,2 | 20.399,8 | 21.737,3 | 24.847,6 |
| 3. Vivienda | 5.817,7 | 3.797,4 | 13.274,0 | 17.282,7 | 16.431,6 |
| 4. Alcantarillado y Aguas Potables | 3.968,3 | 4.559,1 | 5.788,1 | 5.235,7 | 4.750,6 |
| 5. Servicios a la Comunidad | 112,0 | 116,3 | 3.391,6 | 2.862,8 | 2.577,5 |
| SECTOR ECONÓMICO | 202.780,4 | 198.657,6 | 280.971,5 | 330.025,1 | 385.145,8 |
| 1. Agricultura | 63.510,5 | 46.650,8 | 85.303,4 | 103.189,2 | 81.736,4 |
| 2. Riego | 7.267,8 | 7.342,1 | 15.332,9 | 17.161,2 | 18.963,7 |
| 3. Industria, Comercio y Minería | 6.380,2 | 9.545,8 | 24.009,8 | 29.937,5 | 88.316,9 |
| 4. Transportes y Comunicaciones | 1.996,3 | 22.537,7 | 2.614,6 | 3.143,7 | 3.526,7 |
| 5. Energía | 36.042,6 | 38.348,2 | 33.841,0 | 37.298,0 | 42.465,5 |
| 6. Azúcar | 87.583,0 | 94.232,9 | 119.869,8 | 139.295,5 | 150.136,6 |
| SECTOR SERVICIOS GENERALES | 77.897,6 | 95.229,8 | 98.850,3 | 112.768,2 | 135.137,7 |
| 1. Servicios Generales | 77.897,6 | 95.229,8 | 98.850,3 | 112.768,2 | 135.137,7 |
| Totales | 314.680,0 | 331.135,1 | 431.250,6 | 497.841,9 | 676.555,5 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Ejecuciones Presupuestarias Anuales

Cuadro N° 12

Comparación de las asignaciones presupuestarias según fondos (en miles de pesos RD)

| Año | Fondo General | Fondos Especiales | Total Fondos Nacionales | Recursos Externos | Total General |
|------------------------------|---------------|-------------------|-------------------------|-------------------|---------------|
| (en millones de de pesos RD) | | | | | |
| 1966 | 146,3 | 29,4 | 175,7 | 22,3 | 198,0 |
| 1967 | 147,1 | 30,2 | 177,3 | 20,8 | 198,1 |
| 1968 | 150,3 | 47,0 | 197,3 | 10,3 | 207,6 |
| 1969 | 153,7 | 71,7 | 225,4 | 9,9 | 235,3 |
| 1970 | 161,7 | 90,7 | 252,4 | 12,4 | 264,8 |
| 1971 | 167,1 | 124,9 | 292,0 | 12,9 | 304,9 |
| 1972 | 175,5 | 152,4 | 327,9 | 6,4 | 334,3 |
| 1973 | 189,5 | 192,1 | 381,6 | 5,8 | 387,3 |
| (en porcentajes) | | | | | |
| 1966 | 73,9 | 14,8 | 88,7 | 11,3 | 100,0 |
| 1967 | 74,2 | 15,2 | 89,4 | 10,5 | 100,0 |
| 1968 | 72,4 | 22,6 | 95,0 | 5,0 | 100,0 |
| 1969 | 65,3 | 30,5 | 95,8 | 4,2 | 100,0 |
| 1970 | 61,1 | 34,3 | 95,3 | 4,7 | 100,0 |
| 1971 | 54,8 | 41,0 | 95,8 | 4,2 | 100,0 |
| 1972 | 52,5 | 45,6 | 98,1 | 1,9 | 100,0 |
| 1973 | 48,9 | 49,6 | 98,5 | 1,5 | 100,0 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Ejecuciones Presupuestarias.

Cuadro Nº 13

Asignaciones Presupuestarias Financiadas con Fondos Especiales Nacionales, por Organismos (en miles de RD\$)

| Organismos | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Congreso Nacional | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Presidencia de la República | 2.223,8 | 23.595,3 | 36.413,4 | 52.086,2 | 67.284,3 | 97.991,7 | 121.628,9 | 153.022,5 |
| Inteior y Policía | 8.864,9 | - | 273,8 | - | - | - | 12,5 | 36,0 |
| Fuerzas Armadas | 189,0 | 15,0 | 672,5 | 68,9 | 242,0 | 249,4 | 304,9 | 354,4 |
| Relaciones Exteriores | 67,6 | - | - | - | - | - | - | - |
| Finanzas | 7.878,0 | 3.028,5 | 6.598,4 | 15.579,9 | 15.404,0 | 16.454,7 | 17.582,2 | 24.085,8 |
| Educación | 480,2 | 705,3 | 840,1 | 1.528,0 | 4.779,7 | 5.985,5 | 6.378,2 | 6.665,9 |
| Salud Pública | 3.903,4 | 1.279,6 | 1.428,6 | 1.565,8 | 2.109,6 | 3.108,7 | 3.578,4 | 4.335,5 |
| Trabajo | 10,0 | - | - | - | - | - | - | - |
| Agricultura | 3.121,3 | 1.094,0 | 755,3 | 749,8 | 839,0 | 982,4 | 889,2 | 1.032,5 |
| Obras Públicas y Comunicaciones | 2.612,3 | 456,0 | 53,2 | 41,1 | - | 97,2 | 1.175,5 | 1.574,1 |
| Industria y Comercio | - | - | - | - | - | - | 720,3 | 721,0 |
| Poder Judicial | 2,7 | - | - | 57,3 | 62,3 | 54,2 | 171,8 | 228,0 |
| Junta Central Electoral | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Cámara de Cuentas | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totales | 29.353,4 | 30.173,7 | 47.035,3 | 71.677,0 | 90.720,9 | 124.923,8 | 152.441,9 | 192.055,9 |

Cuadro N° 14

Importancia de las Asignaciones Presupuestarias al Objeto Construcciones (en millones de RD\$ y porcentajes)

| AÑO | Gobierno central | | Presidencia de la República | | | |
|------|------------------|-------|-----------------------------|------|-------------------------|------|
| | Asig. total | % | Asig. total | % | Asignac. Construcciones | % |
| 1966 | 198,0 | 100,0 | 14,6 | 7,4 | 0,8 | 0,4 |
| 1967 | 198,1 | 100,0 | 32,8 | 16,5 | 18,7 | 9,4 |
| 1968 | 207,6 | 100,0 | 46,5 | 22,4 | 26,7 | 12,8 |
| 1969 | 235,3 | 100,0 | 65,0 | 27,6 | 34,2 | 14,5 |
| 1970 | 264,8 | 100,0 | 81,4 | 30,7 | 49,3 | 18,6 |
| 1971 | 305,0 | 100,0 | 114,4 | 37,5 | 69,2 | 22,7 |
| 1972 | 334,3 | 100,0 | 138,9 | 41,6 | 85,4 | 25,5 |
| 1973 | 387,3 | 100,0 | 174,5 | 45,1 | 102,1 | 26,4 |

Cuadro N° 15

Sueldos Máximos y Mínimos para Cargos Seleccionados según Organismos.

| | Secretarios de Estado | | Directores Generales | | Directores | | Encarg. De Depto. U Ofic. | | Encarg. De Sección | |
|---------------------------------------|-----------------------|------|----------------------|------|------------|------|---------------------------|------|--------------------|------|
| | máx. | mín. | máx. | mín. | máx. | mín. | máx. | mín. | máx. | mín. |
| Presidencia de la República | 900 | 900 | 900 | 900 | 900 | 355 | 475 | 225 | 450 | 175 |
| Secretaría de Interior y Pol. | 900 | 900 | - | - | 415 | 415 | 430 | 430 | 320 | 110 |
| Secr. De las Fuerzas Armadas | - | - | 500 | 500 | - | - | - | - | - | - |
| Secr. De Relaciones Exteriores | 900 | 900 | - | - | - | - | 600 | 415 | 700 | 215 |
| Secr. De Finanzas | 900 | 900 | 900 | 390 | - | - | 535 | 385 | 475 | 200 |
| Secr. De Trabajo | 900 | 900 | 700 | 253 | - | - | 300 | 290 | 300 | 150 |
| Secr. De Agricultura | 900 | 900 | - | - | 600 | 330 | 450 | 450 | 330 | 225 |
| Secr. De Obras Públicas | 900 | 900 | 800 | 500 | 550 | 455 | 550 | 290 | 400 | 170 |
| Secr. De Industria y Comercio | 900 | 900 | - | - | 700 | 415 | 575 | 450 | 400 | 215 |
| Secr. De Educación | 900 | 900 | 500 | 310 | 355 | 200 | 300 | 255 | 355 | 160 |
| Secr. De Salud Pública | 900 | 900 | 550 | 525 | 460 | 270 | 370 | 290 | 290 | 200 |
| Junta Central Electoral | 1200 | 800 | 600 | 600 | 550 | 390 | 550 | 400 | 450 | 190 |
| Poder Judicial | - | - | - | - | 430 | 430 | - | - | 355 | 200 |

Fuente: Basado en un estudio efectuado por ONAP.

Cuadro N° 16

Clasificación del Personal Fijo por Escala de Sueldos para el Año 1975 Sector Público Centralizado.

| Instituciones | Total cargos | (número de cargos en la escala) | | | | | |
|------------------------------|-----------------|---------------------------------|---------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | | Hasta 100 | 101/ 200 | 201/ 400 | 301/ 500 | 401/ 500 | 500 y más |
| Comercio Nacional | 178 | 25 | 23 | 10 | 2 | | 118 |
| Presidencia de la Nación | 1.953 | 733 | 682 | 264 | 158 | 65 | 51 |
| Interior y Policía | 10.702 | 6.595 | 3.320 | 461 | 221 | 81 | 24 |
| Fuerzas Armadas | 21.597 | 16.848 | 2.532 | 1.246 | 509 | 331 | 131 |
| Relaciones Exteriores | 462 | 49 | 159 | 74 | 70 | 38 | 72 |
| Finanzas | 3.799 | 909 | 2.064 | 582 | 168 | 44 | 32 |
| Educación, B. Artes y Cultos | 26.089 | 18.557 | 6.827 | 662 | 37 | 2 | 4 |
| Salud Pública y A. Social | 7.160 | 4.937 | 1.427 | 252 | 456 | 80 | 8 |
| Trabajo | 334 | 152 | 138 | 28 | 10 | 1 | 5 |
| Agricultura | 1.730 | 511 | 785 | 232 | 147 | 26 | 29 |
| Obras Públicas y Comun. | 4.554 | 2.337 | 1.859 | 225 | 111 | 7 | 15 |
| Industria y Comercio | 245 | 41 | 142 | 31 | 13 | 7 | 11 |
| Justicia | 2.248 | 1.338 | 563 | 234 | 67 | 32 | 14 |
| Junta Central Electoral | 865 | 559 | 207 | 54 | 16 | 13 | 16 |
| Cámara de Cuentas | 20 | 6 | 5 | 3 | 5 | 1 | - |
| TOTALES | 81.936 | 53.597 | 20.733 | 4.358 | 1.990 | 728 | 530 |

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, 1975.

Cuadro Nº 17

Clasificación del Personal Fijo por Escala de Sueldos para el Año Sector Público Descentralizado.

| Instituciones | Total cargos | (número de cargos en la escala) | | | | | |
|------------------------------------|-----------------|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | | Hasta 100 | 101/ 200 | 201/ 400 | 301/ 500 | 401/ 500 | 500 y más |
| Banco Agrícola de la R. Dom. | 984 | 7 | 445 | 351 | 99 | 28 | 54 |
| Banco Central de la R. Dom. | 515 | - | 125 | 120 | 87 | 42 | 141 |
| Banco Nacional de la Vivienda | 84 | - | 20 | 18 | 13 | 10 | 23 |
| Caja de Ahorros p/ Obr. Y M. de P. | 130 | 14 | 78 | 29 | 5 | 2 | 2 |
| Centro Dom. De Prom. De Export. | 102 | 6 | 26 | 26 | 15 | 7 | 22 |
| Comisión Administrat. Aeroport. | 265 | 80 | 104 | 41 | 19 | 8 | 13 |
| Corp. Del Acueducto y Alcantar. | 487 | 185 | 258 | 21 | 7 | 5 | 11 |
| Corp. Dom. De Electricidad | 2.772 | 44 | 1.559 | 735 | 223 | 90 | 121 |
| Corp. Dom. Dde Empresas Estat. | 190 | 4 | 77 | 26 | 26 | 13 | 44 |
| Corp. Dom. De Fomento Industrial | 149 | 7 | 48 | 23 | 25 | 27 | 19 |
| Corp. De Fom. Hotelero y Des. Tur. | 13 | 3 | 2 | 5 | - | 1 | 2 |
| Corporación de Valdesia | 35 | 3 | 15 | 12 | 1 | 1 | 3 |
| Cruz Roja Dominicana | 87 | 17 | 53 | 11 | 2 | 1 | 3 |
| Defensa Civil | 21 | 3 | 10 | 1 | 5 | 1 | 1 |
| Instituto Agrario Dominicano | 3.173 | 2.515 | 415 | 157 | 61 | 13 | 12 |
| Instituto Azucarero Domin. | 17 | - | 4 | 2 | 3 | 1 | 7 |
| Inst. de Auxilio y Viviendas | 242 | 34 | 111 | 46 | 24 | 16 | 11 |
| Inst. de des. Y Crédito Coop. | 261 | 9 | 88 | 91 | 40 | 20 | 11 |
| Inst. de Estabiliz. De Precios | 408 | 93 | 134 | 95 | 38 | 19 | 29 |
| Instituto del Tabaco | 138 | 9 | 68 | 23 | 11 | 22 | 5 |
| Inst. Dom. De Seguros Sociales | 3.627 | 1.678 | 1.333 | 286 | 141 | 150 | 39 |
| Inst. Nac de Ag. Pot. Y Alcant. | 450 | 117 | 174 | 86 | 32 | 21 | 20 |
| Inst. Nac. De la Vivienda | 101 | 15 | 34 | 33 | 6 | 7 | 6 |
| Inst. nac. De Rec. Hidráulicos | 896 | 468 | 246 | 98 | 51 | 28 | 5 |
| Liga Municipal Dominicana | 316 | 36 | 169 | 69 | 32 | 9 | 1 |
| Lotería Nacional | 636 | 52 | 405 | 117 | 43 | 11 | 7 |
| Oficina de Des. De la Comunidad | 257 | 30 | 127 | 73 | 22 | 2 | 3 |
| Radio Televisión Dominicana | 397 | 109 | 197 | 59 | 19 | 10 | 3 |
| Serv. Nac. De Erradic. Malaria | 338 | 13 | 310 | 11 | 3 | 1 | - |
| Superintendencia de Seguros | 103 | 9 | 28 | 20 | 23 | 15 | 8 |
| Univerisdad Aut. De Sto Domingo | 862 | 185 | 443 | 112 | 25 | 7 | 91 |
| TOTALES | 18.114 | 5.746 | 7.126 | 2.808 | 1.113 | 594 | 729 |

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, 1975.