

INT-0724

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia N^o 13
Diciembre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO
EN EL PROCESO ECONOMICO DOMINICANO

Lic. Fernando Mangual */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

•

•

•

•

I N D I C E

	Pag.
PROLOGO	i
Cápítulo I	
COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO	1
Cápítulo II	
SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL PROCESO ECONOMICO	17
Capítulo III	
PROPUESTA DEL MODELO Y SUS CARACTERISTICAS.....	29
Anexo	

•

•

•

•

P R O L O G O

En las últimas décadas la gestión realizada, por el Sector Público en el proceso económico ha sido muy cuestionada, específicamente en la referente a los organismos descentralizados y a las empresas públicas.

Los resultados en un alto porcentaje negativo obtenidos por los niveles descentralizados, la rigidez y burocratización del procedimiento de trabajo en el nivel-central y a la incapacidad manifiesta de los ejecutivos, para orientar adecuadamente el proceso económico, hacia la consecución del desarrollo, han permitido que muchos analistas externen la opinión, de que el papel del Estado, con respecto a la sociedad debe ser revisado y algunos radicales han planteado, la conveniencia de regresar al concepto básico del "Estado Guardián".

El Programa de Ajustes, que se implementa en los países en vía de desarrollo reitera y evidencia la incapacidad del Sector Público, para resolver la problemática económico-social existente.

Esta incapacidad se manifiesta al observar la imposibilidad de realizar las reformas estructurales mínimas, que permitan el desarrollo del Sistema Económico. Los resultados de esta ineficiente gestión se expresan, a través de la problemática social caracterizadas por altos índices de desempleo, sub-empleo, insolubridad, analfabetismo, desnutrición, principalmente infantil, desigual distribución del Ingreso y de la propiedad, escasez de seguridad social y protección al consumidor, marginamiento habitacional, en resumen la innegable existencia de un alto porcentaje de la población que subsiste por debajo de la línea de pobreza crítica, es decir, que no dispone del nivel de Ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades más perentorias.

El Programa de Ajustes tiene como propósito vendible corregir las distorsiones, que afectan la economía. Pero, simultáneamente posee la finalidad en el plano interno frenar el proceso inflacionario y en el externo mejorar la situación de Balanza de Pagos, para que éstos países esten en condiciones financieras de hacer frente a sus compromisos originados por la deuda externa.

Al no considerar la expansión, sino la recesión económica, el Programa de Ajustes, constituye una nueva causa de agravamiento de la situación social, lo que puede crear

graves conflictos políticos de impredecibles consecuencias.
Esta difícil situación obliga a la realización de una revisión seria y profunda del "Papel del Estado en la Sociedad de los Países en Vía de Desarrollo".

•

•

•

•

I.- COMPOSICION ACTUAL DEL SECTOR PUBLICO

•

•

•

•

I.- COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO

El Sector Público de la República Dominicana, adquiere características muy peculiares, ya que, la intervención del Estado en la Economía, ha estado íntimamente ligada a acontecimientos históricos y políticos acaecidos en el país, en unos casos estimulando esa intervención, y en otros limitándola. En éste sentido, y luego de la muerte de Trujillo, el Estado Dominicano se convierte en altamente intervencionista, no sólo por el papel de arbitro de la economía que desempeña, sino también, porque pasa a controlar más de 35 empresas comerciales, industriales y financieras que eran propiedad del dictador, con lo que se amplía súbitamente el área de acción del Sector Público.

En sentido general el Sector Público de la República Dominicana, está configurado de la siguiente manera:

SECTOR PUBLICO DOMINICANO (I+II+III+IV)

- I.- Gobierno Central
 - i.- Poder Ejecutivo
 - ii.- Poder Legislativo
 - iii.- Poder Judicial
 - iv.- Organismos Especiales.
- II.- Gobiernos Locales o Municipales.
- III.- Instituciones Descentralizadas y Autónomas.
- IV.- Empresas del Estado.
 - i.- Dependientes del Poder Ejecutivo.
 - ii.- Dependientes de Instituciones Descentralizadas.

Siguiendo el esquema anterior, trataremos de ubicar las instituciones y organismos del Sector Público Dominicano.

SECTOR PUBLICO DOMINICANO

I.- Gobierno Central

i.- Poder Ejecutivo

- 1.- Presidencia de la República.
- 2.- Secretaria de Interior y Policia.
- 3.- " de las Fuerzas Armadas
- 4.- " de Relaciones Exteriores.
- 5.- " de Finanzas
- 6.- " de Educación
- 7.- " de Salud Pública y Asistencia Social.
- 8.- " de Deportes, Educ. Física y Recreación.
- 9.- " de Trabajo
- 10.- " de Agricultura
- 11.- " de Obras Públicas y Comunicaciones.
- 12.- " de Industria y Comercio.
- 13.- " de Turismo.

ii.- Poder Legislativo

- 1.- Congreso Nacional
 - Cámara de Senadores
 - Cámara de Diputados.

iii.- Poder Judicial

iv.- Organismos Especiales

- 1.- Junta Central Electoral
- 2.- Cámara de Cuentas

II.- Gobierno Locales o Municipales

- 116 Municipios.

III.- Instituciones Descentralizadas y Autónomas

- 1.- Banco Central
- 2.- Banco de Reservas
- 3.- Banco Agrícola
- 4.- Banco de los Trabajadores
- 5.- Banco Nacional de la Vivienda -BNV-
- 6.- Liga Municipal Dominicana
- 7.- Corporación de Fomento Industrial -CFI-
- 8.- Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo.
- 9.- Consejo Estatal del Azúcar -CEA-
- 10.- Instituto Azucarero -INAZUCAR-
- 11.- Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo -IDECOOP-
- 12.- " Agrario Dominicano -IAD-
- 13.- " Nacional de Recursos Hidráulicos -INDRHI-
- 14.- " Nacional del Algodón -INDA-
- 15.- " Dominicano de Seguros Sociales -IDSS-
- 16.- " Nacional de Formación Téc. Profesional -INFOTEP-
- 17.- " Nacional de la Vivienda -INVI-
- 18.- " de Auxilios y Viviendas - INAVI-
- 19.- " Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados - INAPA-
- 20.- Corporación del Acueducto y Alcantarillados - CAASD-
- 21.- Dirección General de Parques.
- 22.- Instituto de Estabilización de Precios -INESPRE-
- 23.- Autoridad Portuaria Dominicana
- 24.- Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones
- 25.- Corporación Dominicana de Empresas Estatales - CORDE-
- 26.- Corporación Dominicana de Electricidad -CDE-
- 27.- Cruz Roja Dominicana
- 28.- Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad.
- 29.- Consejo Nacional de Población y Familia -CONAPOFA-
- 30.- Comisión Aeroportuaria.

- 31.- Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago -CORASAN-
- 32.- Defensa Civil
- 33.- Jardín Botánico Nacional
- 34.- Museo de las Casa Reales.
- 35.- Oficina Desarrollo a la Comunidad - ODC -
- 36.- Parque Zoológico Nacional
- 37.- Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria
- 38.- Superintendencia de Bancos.
- 39.- Comisión Nacional de Política Energética -COENER-
- 40.- Superintendencia de Seguros.
- 41.- Consejo Nacional para la Niñez -CONANI-
- 42.- Oficina Nacional de Transporte Terrestre -ONATRATE-
- 43.- Universidad Autónoma de Santo Domingo -UASD-

IV.- Empresas del Estado

- i.- Dependientes del Poder Ejecutivo
 - Corporación Dominicana de Electricidad -CDE-
 - Lotería Nacional
 - Radio Televisión Dominicana - RTVD-
 - Rosario Dominicana.
- ii.- Dependientes de Instituciones Descentralizadas
 - CORDE (Empresas Industriales, Comerciales, agrícolas y de Servicios)
 - CEA (12 Ingenios Azucareros)
 - Corporación de Fomento hotelero y Desarrollo del Turismo (Hoteles Estatales).

A.- FUNCIONES

i.- El Gobierno Central

El Gobierno Central o sector Centralizado, tiene por finalidad la conducción política y administrativa del país y la prestación de servicios públicos, tales como: preservación del orden, seguridad, justicia y otras funciones generales que no se transan en el mercado, y que en ningún caso persiguen fines de lucro. Comprende los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y otros organismos, muy especiales que varían de país en país.

ii.- El Poder Ejecutivo

Su función básica es la conducción general del país, ésto es, su orientación política, económica, social, cultural y cívica. Está conformado por la Presidencia de la República y las diferentes Secretarías de Estado.

iii.- El Poder Legislativo

Su misión fundamental consiste en el estudio, análisis y promulgación de las leyes. En cierto sentido opera también como un Organismo fiscalizador del Poder Ejecutivo. Está compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado.

iv.- El Poder Judicial

Su objetivo básico es ejercer o impartir la justicia en todo el país. Su organismo máximo, la Suprema Corte de Justicia, tiene a su cargo, las Cortes de Apelaciones, Tribunales y Juzgados.

v.- Otros Organismos

En la República Dominicana, existen dos organismos, que por su características especiales se les considera independiente de los tres poderes antes mencionado. Uno de ellos es la Cámara de Cuentas, quien ejerce funciones de fiscalización, parecidas a la Contraloría General de la República (dependiente del Poder Ejecutivo), y el otro organismo especial es, la Junta Central Electoral.

Por considerarlo necesario, vamos a pasa a describir las funciones principales de la Contraloría General de la República y de la Cámara de Cuentas.

a.- Contraloría General de la República

Es una dependencia de la Presidencia de la República, y fue creada el 3 de mayo de 1929.

La contraloría tiene como función fundamental la de llevar la contabilidad general de Estado, realizar la inspección contable de todos los departamentos del Gobierno, de los Municipios y de las Instituciones descentralizadas y autónomas, que reciben o manejan fondos públicos.

El Contralor General es designado por el Presidente de la República, y subordinado directamente al Poder Ejecutivo. En otros países, la contraloría o el organismo similar, como es el caso de Costa Rica, funciona con absoluta independencia de los demás poderes del Estado, tanto desde el punto de vista financiero, como para ejercer sus funciones de fiscalización y control con los demás organismos del Estado. Esto así, porque al depender del Poder Ejecutivo, sinó existe la voluntad política del Presidente de la República, la contraloría no cumple cabalmente sus funciones.

b.- Cámara de Cuentas de la República

La Cámara de Cuentas, es uno de los organismos más antiguo del sector público y podría decirse que nació con la República. Se creó el 22 de mayo de 1855, y su base legal es la ley No.130 del 2 de diciembre de 1942. A través de los años ha sufrido modificaciones, que han ampliado sus funciones.

La Cámara de Cuentas, es un tribunal colegiado, que depende del Poder Legislativo, específicamente del Senado de la República, y tiene sus funciones muy similares a las que cumple la Contraloría Genral, pero sus informes se destinan al Congreso.

La Cámara examina las cuentas generales y particulares (algo que no puede hacer la Contraloría) de la Nación, investiga y comprueba la exactitud y legalidad de la contabilidad que lleva la Contraloría General de la República, presenta al Congreso cada año, en la Primera Legislatura Ordinaria, un informe respecto a las cuentas del año anterior.

B.- CARACTERISTICAS

i.- Del Gobierno Central

Las instituciones que comprenden el Gobierno Central tienen características muy peculiares, en cuanto a su funcionamiento. Las más importantes son:

- Tienen un grado mínimo de decisión.
- No manejan fondos propios, ni efectúan sus propios gastos.
- No necesitan llevar contabilidad patrimonial, ni estados financieros. Esto está totalmente centralizado en dos organismos (ONAPRES y la Contraloría General de la República).
- No poseen personalidad jurídica propia.
- El nombramiento o designación tanto de los funcionarios máximos, como hasta el último escalafón, debe ser autorizado por el Presidente de la República.

ii.- Del Sector Descentralizado

Este sector es la parte del Sector Público, que agrupa a un conjunto de instituciones y organismos que desarrollan labores o servicios de utilidad pública, por expresa delegación del Poder Ejecutivo, de las leyes y de la Constitución misma.

A diferencia del Gobierno Central, éste sector tiene características bastantes diferentes, entre las que podríamos citar:

- Tienen un relativo grado de independencia administrativa. Pueden tomar algunas decisiones siempre y cuando éstas no se contravengan con las políticas generales.
- Manejan directamente fondos públicos, y pueden tener ingresos propios. Tienen un alto grado de independencia en la ejecución de sus gastos.
- Llevan su propia contabilidad patrimonial y estados financieros.
- Poseen personalidad jurídica propia.
- A excepción de los Ejecutivos, que son nombrados por el Poder Ejecutivo (salvo la UASD), los demás empleados son nombrados directamente por la máxima autoridad de la institución.

iii.- De los Gobiernos Locales

También se les llama Gobiernos Municipales, Municipios, Gobiernos Comunales, Ayuntamientos, etc. Es la parte del Gobierno general que se encarga de cumplir las mismas funciones.-Pero a nivel local- que el Estado o Gobierno Central cumple a nivel

nacional. En cierto sentido, los municipios son autónomos; pero históricamente han tenido dificultades para cumplir con sus objetivos debido fundamentalmente a limitaciones financieras. En los últimos años, se han hecho esfuerzos tendientes a darle mayor independencia financiera a los Gobiernos Locales para que cumplan con su rol; tal es el caso de la ley No.140, que especializa el 20% de las recaudaciones de Rentas Internas en beneficio de los Ayuntamientos de todo el país.

iv.- Las Empresas del Estado

Son aquellas entidades dentro del Sector Público, que se encargan de producir y vender bienes y servicios competitivos y que son sujetos de transacción en el mercado. En general, estas empresas pueden clasificarse en industriales, comerciales financieras y de servicios.

C.- BASE LEGAL, FUNCIONES Y PROBLEMATICA DE ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO.

i.- Instituto de Estabilización de Precios - INESPRES-

El INESPRES fué creado mediante ley No.526 del 11 de diciembre de 1969. Mediante Decreto No.5269, del 15 de marzo de 1975 se le adicionan nuevas funciones:

Las funciones principales del INESPRES son:

- Seleccionar los productos agrícolas y ganaderos cuyos precios serán sujetos de regulación por parte del Instituto.
- Establecer precios de compra y venta de los productos que comercializa.
- Estimular la producción y proteger al consumidor, estableciendo precios compatibles para ambos sectores.
- Regular las actividades tendientes al mejoramiento del mercado de los productos agrícolas.
- Proteger al productor cuando hayan excesos de producción, evitando que los precios se depriman.
- Realizar la importación de productos agropecuarios, cuando la producción nacional no sea suficiente para satisfacer el consumo interno.
- Llevar a cabo programas de sustentación de precios de productos agrícolas y pecuarios.

Debido a razones económicas, políticas y sociales el INESPRES ha ampliado grandemente su área de acción y su incidencia en la economía, al extremo de que el presupuesto de

gastos de dicho organismo para 1985 ronda los RD\$900 millones de pesos. El INESPRES, hoy día, además de sus funciones originales ejecuta diversos programas, tales como, producción de bacalao, de leche, comercialización de productos farmacéuticos (PROMESE), y ejecuta hasta un programa de emergencia para arreglos de calles, aceras y contenes en diferentes municipios del país.

El Banco Mundial sugiere, que el INESPRES se especialice en sus funciones originales, principalmente en la comercialización del arroz, y que se aparte de toda otra actividad.

ii.- Corporación Dominicana de Empresas Estatales -CORDE-

La CORDE fué creada el 30 de junio de 1966, mediante la Ley No.289, mediante cambios en sus funciones. Su objetivo fundamental es el control y manejo de todas aquellas empresas industriales, comerciales, financieras y de servicios, que pasaron a manos del Estado con la muerte de Trujillo.

La CORDE debe establecer políticas de producción de las diferentes empresas, así como también la política de

precios y financiamientos internos y externos de todo el consorcio; aprobar y controlar los presupuestos de las empresas; de igual manera, supervisar la administración y proporcionar servicios jurídicos y técnicos a cada una de sus empresas.

Existe un enfrentamiento a nivel de técnicos y analistas en cuanto al rol que deben desempeñar las empresas públicas en la economía, dependiendo de la visión filosófica que se tenga en cuanto a la intervención del Estado en la economía. Unos afirman, que el Estado es por esencia un mal administrador, por lo que la gran mayoría de las empresas de CORDE deben pasar a manos del Sector Privado. Otros consideran, que dichas empresas cumplen un rol social, por lo que el Estado debe mantenerlas, haciéndolas más eficientes.

Sin embargo, la verdad es que tradicionalmente gran parte de las Empresas de CORDE han registrado anualmente grandes déficits operativos, lo que se ha convertido en una carga en términos de subsidios para el gobierno central. Hay que señalar, que ésta situación ha mejorado en los últimos años, a consecuencia de medidas correctivas que se han adoptado.

iii.- Corporación Dominicana de Electricidad -CDE-

La CDE fue creada mediante decreto No.555 del 16 de enero de 1955. Asimismo, mediante otras disposiciones se modifica su estructura operativa y organizativa.

Las funciones principales de la CDE son la de producir, transmitir y distribuir la energía eléctrica, de manera exclusiva en todo el territorio nacional.

La CDE tradicionalmente ha sufrido de déficits financieros, razón por la cual, el Gobierno Central tiene anualmente que transferirle grandes cantidades de recursos. Estos déficits tienen su origen en problemas operativos, además de que vende la energía a los usuarios a precios muy por debajo de su costo de producción. Asimismo, las pérdidas en la transmisión de la energía supera un 30% del total de energía generada por la empresa.

iv.- Consejo Estatal del Azúcar -CEA-

El CEA fué creado el 19 de agosto de 1966, mediante Ley No.7 de la misma fecha, con la que se disuelve la antigua Corporación Azucarera.

Sus funciones principales son la dirección, coordinación, fiscalización o inspección de los doce (12) ingenios del Estado.

La operatividad del CEA en los últimos años se ha visto afectada seriamente a consecuencia de los deprimidos precios del azúcar en el Mercado Mundial, y a la cada vez menor cuota azucarera en el mercado preferencial de los Estados Unidos. En los últimos años, el CEA ha registrado déficits financieros de considerable magnitud.

Actualmente se está ejecutando el Proyecto CEA-Banco Mundial, orientado a diversificar la industria azucarera y a modernizar sus instalaciones.

II.- SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO
EN EL PROCESO ECONOMICO.

II.- SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR
PUBLICO EN EL PROCESO ECONOMICO

I. INTRODUCCION

Hasta 1961, con la muerte del dictador Rafael L. Trujillo, la cobertura institucional del sector público de la República Dominicana, fue estrecha. En cambio el papel desempeñado por el gobierno que se identificaba con la persona del dictador, fue amplio, debido a que la forma de gobierno impedía el avance de la iniciativa privada distinta a la del tirano.

A la muerte de Rafael Trujillo el país, incluyendo el sector público, inició un proceso de apertura. En este sentido las empresas industriales, agrícolas y comerciales, propiedad de Trujillo fueron transferida al Estado, las organizaciones internacionales de financiamiento requerirían la creación de entidades descentralizadas justificadas en base a la eficiencia en la gestión y a la independencia de la lenta burocracia del Gobierno Central. De esta manera, en poco tiempo, la cobertura del sector público dominicano se hizo muy amplia pero simultáneamente y paradójicamente, las funciones del Estado fueron res

tringidas en gran proporción, causado porque de absolutista cambió a neutral.

Un sector público ampliado de manera galopante e inesperada, no fue posible edificar a la misma velocidad los recursos humanos para su manejo, por lo que la administración fue deficiente y consideramos que, aún después de más de veinte años, mantiene esta delicada restricción.

II. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL

Un elemento de ponderación en la delicada situación del sector público, está representado por la crisis que afecta el conjunto del proceso económico. Esta crisis se ha caracterizado, entre otros, por un crecimiento desmedido de la deuda externa, disminución del Producto Bruto Interno, aumento del nivel de precios internos, elevación de las tasas de subempleo y desempleo, caída de las exportaciones, crecimiento del déficit en cuenta corriente, agravamiento de la situación en la Balanza de Pagos y déficit fiscal.

La economía de los países para financiar sus programas económicos, aplicaron totalmente sus reservas in-

ternacionales, procedieron al uso de recursos externos a través del endeudamiento y, finalmente, utilizaron la emisión monetaria.

Los factores causales de la crisis se destacan en la elevación de los precios del petróleo, excesiva liquidez internacional en la década de los años 70, recesión de las economías desarrolladas, elevación de la tasa de interés, deterioro de los términos de intercambio y medidas proteccionistas en los países desarrollados.

En la actualidad, se aplica un Programa de Ajustes con la finalidad de corregir las distorsiones existentes, reduciendo los desequilibrios macroeconómicos.

Estos desequilibrios se plantean por la existencia de una demanda mayor frente a una oferta menor, lo que genera problemas inflacionarios y aumento de las importaciones que incide en comportamiento poco deseables en la Balanza de Pagos.

Este déficit interno y la incapacidad de pagar el servicio de la deuda, han sido los originadores de la aplicación del Programa de Ajustes.

El Programa se fundamenta en la tasa de cambio, crecimiento de la oferta monetaria y el déficit del sector público. Las medidas que se aplican tienen como objetivo básico disminuir la inflación y los déficits en cuenta corriente.

El déficit comercial de la Balanza de Pagos se origina por falta de ahorros internos para financiar la inversión, lo que obliga a la búsqueda de capital externo o a la reducción de la inversión. Así como también, incide el exceso del gasto corriente del gobierno, por lo que es necesario equilibrar el presupuesto público. En la República Dominicana se intenta la consecución de recursos externos, el equilibrio presupuestal y simultáneamente hemos tenido que disminuir la inversión que ha incidido en una caída del producto. La oferta monetaria se restringe como medio de reducir la inflación y la sincronización de la tasa de cambio, pretende estimular las exportaciones y desestimular las importaciones, reduciendo el déficit comercial.

Al analizar la forma genérica la operatividad del programa de gastos hemos observado que las medidas enfrentan, principalmente, la Balanza de Pagos (déficit externo)

y el Sector Público (déficit presupuestario).

Con la finalidad de disminuir al máximo posible el déficit del Sector Público y frente a la imposibilidad de aumentar los Ingresos Públicos vía la imposición, el gobierno dominicano se ha visto obligado a reducir el nivel del gasto público, a través de disminuciones del consumo de gobierno, las transferencias de recursos a los organismos descentralizados y a las empresas públicas, llegando en ocasiones al extremo de estancar las inversiones financiadas con recursos externos por no disponer de los fondos de contrapartidas.

Las medidas de recortes presupuestarios señaladas han obstaculizado la gestión del Sector Público en todos los niveles.

Las entidades del Sector Público en general y los organismos descentralizados y empresas públicas de manera particular, están evidenciando deficiencias administrativas que se manifiestan en una inadecuada gestión institucional. Independientemente de la escasez de recursos, la ineficacia en la gestión influye ponderantemente en la demostrada ineficiencia de la inversión. Importantes entidades descentralizadas como el Consejo Estatal

del Azúcar, Corporación Dominicana de Electricidad, Corporación de Empresas Estatales, Instituto de Estabilización de Precios, se encuentran afectados por exceso de personal improductivo, deficiencias técnicas en los sistemas y procedimientos en vigencia, ineficacia en el cobro de las tarifas, distorsión de sus funciones, afectación de sus operaciones por la caída de la demanda y de los precios internacionales.

Entendemos también que otro elemento incidente en la problemática del Sector Público de la República Dominicana está representado por el crecimiento Institucional que le ha proporcionado una amplitud desproporcionada con respecto al tamaño del país. Existe un anárquico conglomerado de Instituciones que se entorpecen entre ellas mismas, su mejor desempeño, y el desembolvimiento sectorial.

La inexistencia de una estrategia económica social que suplemente al programa de ajustes, es otro elemento de importancia en la ineficiencia de la gestión gubernamental. Los objetivos básicos no están claramente definidos y a veces resultan contradictorios. No se dispone de un marco de referencia regional, no se definen

las políticas sectoriales, las Instituciones formulan y aplican acciones de tipo individual en base a sus propios objetivos y criterios, y en ocasiones se oponen al establecimiento de las políticas sectoriales por lo que se observa que las Instituciones correspondientes a un mismo sector se desempeña por vías diferentes cuando sus esfuerzos deberían estar encaminados en los mismos sentidos y metas. La formulación y aplicación de las principales políticas económicas (fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia) se formulan en comportamientos estancos y se aplican de forma dispersa imposibilitando una adecuada coherencia y consecución de los objetivos básicos.

Finalmente es necesario señalar que las informaciones disponibles en el Sector Público, aunque son amplias y confiables, pero desfachadas por los acontecimientos de la crisis económica y aistemática porque limita las posibilidades de análisis para determinar causas y estar en condiciones de formular las alternativas de soluciones.

III. PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO

El Programa de Ajustes que se aplica en la República Dominicana confronta parcialmente la crisis, porque

su objetivo fundamentalmente es que el país esté en condiciones en términos de reservas internacionales de pagar el servicio y las amortizaciones de la deuda. Las posibilidades de expansión económica ha sido marginada y entendemos que un asunto tan importante tiene que ser objetivo de un tratamiento especial, porque de no lograrse la expansión es muy difícil por no decir imposible pagar la deuda.

La reactivación económica constituye el objetivo básico-fundamental de la sociedad dominicana. Como la crisis económica ha originado efectos de dispersión en todos los ambitos, es necesario implementar un procedimiento de trabajo que permita unificar al máximo de elementos posibles, a través de una mayor racionalización, coherencia e integración.

El Estado "como expresión política de la Nación" obviamente que es la institución primaria responsable en la aplicación del conjunto de medidas que logran la reactivación económica. El gobierno representativo en el inmediato y mediano plazo del Estado, mantendrá y fortalecerá su papel de orientador de la economía, sin exceso de intervencionismo, pero regulando inteligentemente el que hacer en los distintos sectores y actividades de

esencias económico-social con la finalidad de estimular.

La crisis ofrece compás de acción de absoluta exclusividad estatal, pero es necesario convertirse en selectivo para lograr mejorar en alta proporción la eficiencia. En este sentido, somos de opinión, que el Sector Público no debe ampliar su cobertura sino que realice un reordenamiento institucional que permita modernizar y agilizar el aparato administrativo. El gobierno elaborará una estrategia económica y social, en cuya metodología de elaboración vinculará los aspectos globales, regionales, sectoriales e institucionales y viceversa, en base a la consecución del mismo objetivo que es la reactivación económica y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, principalmente de aquellas de bajos ingresos y desempleados.

En este esquema de trabajo "Integrador" la política regional constituirá el factor condicionante en la aplicación de las políticas económicas, en el entendido, que la política regional que permite diferenciar territorialmente las políticas nacionales podrían ampliar la oferta sin originar problemas extras en la Balanza de Pagos, debido a que permiten mejorar la eficiencia de la

inversión, estimula la sustitución de importaciones y fomenta las exportaciones. De esta forma se originan medidas expansivas en capacidad de neutralizar las acciones depresivas propias de la disminución de la demanda agregada.

La naturaleza intrínseca del sistema económico, libre empresa y la escasez de recursos disponibles en el Sector Público, hace imprescindible que el Sector Privado desempeñe un papel preponderante para lograr la reactivación económica. En esta vertiente es conveniente que el gobierno complete las principales obras de infraestructura económico social que ejecuta y simultáneamente que realice las obras complementarias que permitirán la incorporación definitiva de un conjunto de recursos a la producción efectiva.

El gobierno está en la obligación de poner claras las reglas del juego y ofrecer los suficientes estímulos para que la inversión privada, nacional y extranjera, se ubique y dinamice las actividades en los diferentes sectores productivos.

El Sector Privado, especialmente el nacional, está en la obligación de entender que la economía mixta,

lo económico y la democracia con lo político, constituyen su patrimonio intrínseco y que por tanto es su obligación ampliarlos y fortalecerlos a través de una adecuada visión de las reducciones, atrevida participación en el proceso económico y actitud ecuanime y justa con respecto a la distribución del ingreso. El Sector Privado dominicano requiere de una modernización en lo conceptual y en lo operativo.

Hemos planteado que la dinamización económica requiere de que los Sectores Público y Privado trabajen de forma concertada. El Sector Público responsable de los grandes objetivos y planteando las orientaciones, el Sector Privado complementando de forma efectiva a través de las actividades.

La crisis otorga al gobierno nuevas responsabilidades haciendo más preponderante su papel o funciones. Para que pueda desempeñarse con mayor eficiencia deberá disponer de un adecuado modelo económico que formule una estrategia y que ésta involucre un reordenamiento institucional y un conjunto de reformas estructurales. También es conveniente que se considere en esta oportunidad la conveniencia en mejorar y ampliar las informaciones

relativas al Sector Público, enfatizando en los sistemas Integrados de Informaciones, que permitan los datos en tiempo oportuno para la necesaria planificación (racionalización y coherencia) que involucre las alternativas de soluciones de una forma integral.

III.- PROPUESTA DEL MODELO Y SUS CARACTERISTICAS.



III.- PROPUESTA DEL MODELO ECONOMICO "SELECTIVO E INTEGRADOR"
COMO UNA ALTERNATIVA DE SOLUCION.

Una mejoría de la situación económico-social del país, únicamente podría lograrse, a través de implementar una adecuada y detallada programación de actividades, que involucre un conjunto de transformaciones de importancia en el proceso económico.

Estas informaciones tendrían como objetivos básicos incrementos de la producción y el empleo, involucrando necesariamente una necesaria mejora en la distribución del ingreso, con la finalidad de ampliar el actualmente estrecho mercado interno. Estas transformaciones coadyuvarían a la ampliación y fortalecimiento del sistema de libre empresa, afianzando simultáneamente la democracia participativa en su condición de sistema político vigente.

Hemos dicho y reiteramos, que la solución de la problemática económica, en la que inciden un conjunto de aspectos, consiste en unificar todos los elementos posibles y dirigir sus fuerzas en el mismo sentido hacia la consecución de los objetivos deseados. Esto significa una racionalización de amplia cobertura, relacionada con el conjunto de recursos y acciones necesarias contenidas en una programación 1986-1990, cuya primera etapa estará representada por la ejecución presupuestaria de 1986.

El planeamiento de mediano plazo se fundamentará en un modelo económico-social que hemos denominado de "Selectivo e Integrador", cuyos objetivos son los anteriormente citados. Su nombre proviene, de que el incremento de la producción se realizará tomando como marco de referencia, determinados criterios selectivos, que permitan escoger adecuadamente los productos que se destinarán al consumo interno, las exportaciones y aumentar el proceso de sustitución de las importaciones.

El modelo económico también es Integrador, porque supone aumentos simultáneos de la oferta y la demanda, específicamente la demanda interna.

Los aumentos de la oferta se realizarían, a través de la inversión pública en su condición de variable estratégica y el conjunto de esfuerzos, en término de estímulos, que el Gobierno realizaría a nivel de los sectores productivos para impulsar las actividades económicas; En este contexto la inversión privada, nacional y extranjera representaría la variable dinámica y principal motor generador de la expansión económica. Vista la responsabilidad y función preponderante de la inversión privada, es necesario estudiar cuidadosamente las medidas que conformen reformas, para que estas no resulten conflictivas a la necesaria radicación y desempeño de la Inversión Privada.

El principal estímulo para lograr el incremento de oferta está determinado por un aumento del mercado. A continuación es necesario lograr el incremento de la demanda interna. Entre los elementos que podríamos señalar para incrementar la demanda interna se encuentran: El incremento del empleo, la expansión de la zona franca, y parque industrial, la implementación de una política gubernamental de compra nacional, la consolidación y expansión del proceso de reforma agraria, canalizar el financiamiento a mediano y pequeños empresarios.

La expansión del proceso económico, en consecuencia, estaría determinado por el aumento de la demanda interna y el incremento de la oferta, que a su vez se incrementaría en base a la inversión pública como variable estratégica y la inversión privada como variable dinamizadora, lo que indiscutiblemente involucra una necesaria concertación entre los sectores; público y privado.

En el modelo se han considerado como prioritarios, el sector agropecuario, compuesto por los sub-sectores de: agrícola, ganadería, foresta y pesca, los sectores industrial y agroindustrial. Con respecto a la infraestructura se han considerado, energía y transporte y como áreas generadoras de divisas, se impulsarían las actividades de turismo y minería. Con respecto a condiciones de vida resultan preponderante educación, salud y seguridad social, agua potable y saneamiento.

La escasez de recursos públicos conlleva a que se racionalice el destino de la inversión gubernamental, la cual se canalizará hacia aquellos sectores que efectivamente logren la mayor eficientización de estos recursos. De manera preliminar, podríamos asegurar que siendo el sector agropecuario el de mayor importancia relativa, también tendría el máximo de atención en la utilización de los recursos públicos. En este sector los fondos se utilizarían para finalizar los proyectos de riego de mayor importancia y se inciciarían o completaría el conjunto de obras consideradas como complementarias.

Las actividades de los sectores industria y agroindustria estarían financiadas por la inversión privada. En el Sector transporte las acciones se cubrirían con aportes públicos y privados, igualmente que en la minería. En turismo el financiamiento básico provendría del sector privado. El energía considerado como estratégico, los recursos para financiar sus actividades provendrían principalmente del sector público, aunque se estudia la conveniencia de que el sector privado tenga oportunidades de inversión en este importante sector. Los sectores de condiciones de vida tendrían que ser financiados en alto porcentaje por el Gobierno, y la vivienda estaría a cargo de recursos ubicados en el sector privado.

En el modelo de "Selectivo e Integrador", el marco de referencia y la política regional constituyen un factor condicionante para la formulación y aplicación de las políticas globales y sectoriales. En consecuencia las políticas crediticias, fiscal, monetaria y cambiaria y de comercio exterior, entre otras, deberán estar referidas hacia la consecución de los objetivos institucionales, que estarán determinados por los objetivos sectoriales y estos a su vez constituyen desprendimiento de los objetivos globales, teniendo todos como elemento condicionante la política regional, que es la que de manera expresa determina las áreas geográficas, a las cuales dirigirán su atención el conjunto de sectores, productivos y sociales. Lo anterior es con el propósito, de que las implementaciones sectoriales e institucionales se realicen en áreas geográficas determinadas, cubriendo un amplio espectro en la satisfacción de las necesidades poblacionales.

Entendemos que esta programación de actividades sujetas a un modelo económico-social, como el anteriormente descrito, de forma muy general, es una de las principales alternativas para dinamizar el proceso económico y definitivamente despegar hacia un desarrollo económico de forma definitiva. A continuación presentamos las principales características del Modelo.

CARACTERISTICAS DEL MODELO "SELECTIVO E INTEGRADOR"

1.- El modelo propuesto se fundamenta en un análisis promenorizado y crítico del modelo que actualmente se aplica y la situación económica existente. Determinada la problemática, el modelo "Selectivo e Integrador", contiene el conjunto de medidas complementarias a las acciones sustitutivas y suplementarias para aquellas acciones o causas generadoras de la indeseada problemática.

2.- El modelo actual se caracteriza por no señalar caminos al incremento de la producción y en ocasiones no tiene como objetivo básico su incremento, sino más bien, el de eliminar distorsiones.

3.- El modelo actual es desintegrador, fundamentado en una aplicación con cierta coherencia de la política cambiaria con brechas significativas en la operatividad de la política fiscal. Quedando completamente libre y dispersa la ejecución de las políticas; inversiones públicas, crediticia, monetaria y sectoriales. Por lo que cada una pretende objetivos distintos y en ocasiones hasta contradictorias.

4.- El Modelo propuesto es Selectivo porque;

a) El aumento de la producción no se realiza de forma arbitraria, sino en base a determinados criterios de selección.

cción que permiten una escogencia de los bienes a producir en función, en primer lugar, del mercado potencial insatisfecho y en segundo lugar, en base a la rentabilidad o ventaja comparativa de los mismos. También es Selectiva la producción con respecto al destino, que puede ser para consumo interno, insumos o utilización de materia prima intersectorial y para la venta en el exterior.

b) Selecciona determinadas zonas geográficas para que funjan como ejes de desarrollo. Estos ejes de desarrollo incluyen los polos turísticos y los yacimientos mineros de importancia. Estos ejes de desarrollo constituyen un marco de referencia espacial obligatorio, para las actividades que programen y ejecuten el conjunto de sectores. De esta forma se logra, que en estos espacios geográficos se concentren por ejemplo: el asentamiento agrario, el acueducto, la escuela, el hospital, entre otros, y además, que la política económica global preste primera atención a las actividades económicas y sociales que se realizan en dichos ejes.

c) El modelo es selectivo, también, porque escoge entre el conjunto de proyectos que se ejecutan, aquellos de demostrada importancia con respecto a los efectos económicos y sociales. Además escoge, también, al conjunto de proyectos complementarios, por se aquellos que efectivamente, lograrán el impacto económico y social programado.

5.- El Modelo es Integrador porque:

a) Reune el conjunto de elementos posibles y dirige sus esfuerzos hacia la consecución de los objetivos institucionales, sectoriales y éstos hacia el logro de los objetivos globales.

b) El modelo es Integrador, porque plantea la forma de lograr una mayor articulación entre los sectores productivos.

c) No obstante que selecciona para las acciones determinadas zonas geográficas, las áreas de influencia de éstas cubren prácticamente todo el país, observando este aspecto, el modelo es Integrador.

d) Resumiendo de lo anterior, la política regional representa el factor condicionante en la formulación y aplicación de las políticas sectoriales y globales.

e) El Modelo plantea claramente, las funciones de los sectores: público y privado. Señalando que para el logro de una expansión económica se requiere que ambos trabajen de forma coordinada, en este sentido, el modelo es Integrador.

f) Involucra (integra) soluciones para mejorar las condiciones en que vive el hombre del campo y también presenta

soluciones a la problemática del hombre que habita en zonas urbanas, principalmente, los ubicados en los barrios marginados.

g) Se fundamenta en una planificación integral de las actividades. Lo que significa que la programación parte de lo global, regional, provincial, a través de programas y actividades específicas (proyectos), y viceversa, aplicando la metodología conocida de aproximaciones sucesivas.

h) El modelo es de oferta y demanda, la primera se incrementa vía, principalmente, la Inversión Privada, y la segunda, aumenta a través de la demanda interna. El modelo es Integrador al contemplar la necesaria vinculación entre la oferta y la demanda.

6.- Se requiere una racionalización con respecto al destino de los recursos públicos, en el entendido que estos serán insuficientes para dinamizar la economía.

7.- El modelo tiene como variable estratégica la inversión de gobierno y las acciones de incentivos sectoriales, que esté aplicando sus facultades intrínsecas para impulsar la producción en los sectores económicos.

8.- En este sentido, el modelo prioriza la canalización de los recursos disponibles en la economía, hacia el impulso de las actividades del sector agropecuario (agrícola, foresta, ganadería y pesca) como el fundamental, para lograr la dinamización económica. También representan alta prelación, la industria y la agroindustria. En los sectores de infraestructura obtienen importancia relativa, la energía y el transporte. Otros sectores claves serán el turismo y la minería, por su condición de generadores de divisas.

En el conjunto de actividades relativas a las condiciones de vida se destacan la educación, salud, seguridad social y agua potable y saneamiento. El sector vivienda y asentamiento humano tiene, en el modelo, un tratamiento especial.

9.- Involucra un reordenamiento institucional con el propósito, de que esta nueva organización del sector público permita agilizar las acciones sectoriales y en consecuencia, haciéndolo más eficiente.

10.- Contiene, también, un conjunto de reformas (entre otras, agraria, monetaria y crediticias, fiscal), que tiene como finalidad ampliar el mercado interno, así como también, lograr una mayor vinculación de los sectores productivos.

11.- El modelo demanda una ampliación, mejoría y ordenamiento de los datos relativos al Sector Público, a través de Sistemas Integrales de Informaciones, que permitan un planeamiento adecuado de las actividades económicas y el establecimiento efectivo de los mecanismos de supervisión y control.

Handwritten notes or scribbles in the center of the page, possibly including a signature or initials.

Vertical handwritten marks or characters on the right side of the page.

Vertical handwritten marks or characters on the right side of the page, lower down.