



**ILPES**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL**  
LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN INSTITUTE FOR ECONOMIC AND SOCIAL PLANNING

**NACIONES UNIDAS/SISTEMA CEPAL - CRP/CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACION**  
UNITED NATIONS/ECLAC SYSTEM - CRP/REGIONAL COUNCIL FOR PLANNING

---

**X CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 26 y 27 de noviembre de 1998

Instituto/G.X.2/L

**INTERVENCION DEL DELEGADO DE REPUBLICA DOMINICANA**

Sr. Rafael Camilo  
Director de Planificación

**REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO  
EN LA SOCIEDAD DOMINICANA:  
RETOS Y OPORTUNIDADES**

Exposición presentada por el  
Sr. Rafael Camilo  
Director General  
Oficina Nacional de Planificación  
del Secretariado Técnico de la Presidencia  
de la República Dominicana

X Conferencia de Ministros de Planificación  
y XI Reunión del Consejo Regional de Planificación

Santiago, Chile  
26-27 de noviembre de 1998

# REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD DOMINICANA: RETOS Y OPORTUNIDADES

## I. EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. Durante los últimos años, la visión predominante en torno al papel del Estado en las economías latinoamericanas ha sido drásticamente alterado. En efecto, mientras en décadas anteriores predominaba la idea del Estado como eje central del proceso de crecimiento, la visión moderna asigna el papel protagónico a los agentes productivos privados, y prioriza el papel del mercado como el mecanismo más idóneo para la asignación de los recursos económicos.

2. Esto motiva algunas preguntas importantes. Por ejemplo, ¿cuáles son las especificidades del papel del Estado en estas nuevas circunstancias? Y, en particular, ¿cuál es el futuro del proceso de planificación estatal? La respuesta a esas preguntas está aún en proceso de definición, pero algunos ingredientes importantes ---que influirán la respuesta a la cual finalmente arrivemos--- pueden desde ya ser destacados. En primer lugar, es importante reconocer que la economía moderna dista mucho de la abstracción teórica de agentes atomizados que actúan en condiciones de libre competencia, información perfecta y en ausencia de externalidades. Si ese fuese el caso, la teoría nos sugiere que la acción del mercado sería

suficiente para alcanzar una asignación eficiente de los recursos productivos. Pero ese no es el mundo en el cual vivimos. En segundo lugar, sabemos también que el concepto de "eficiencia alocativa de los recursos," en el sentido convencionalmente usado, no necesariamente implica una distribución social o éticamente deseable. Los factores derivados de la historia y de las diferencias en las dotaciones de riqueza, talentos, origen familiar y raza, por ejemplo, podrían tornar moralmente inaceptable la distribución de ingreso generada por la acción pura del mercado.

3. Los elementos anteriores sugieren un papel todavía fundamental para el Estado como promotor de la equidad social y como regulador de la producción privada en aquellas condiciones de mercado que se alejen de la libre competencia. Esto significa un papel de árbitro entre intereses privados a veces antagónicos. Al mismo tiempo, la presencia de externalidades torna necesaria la acción de los gobiernos como proveedores o financiadores de algunos servicios donde la iniciativa privada podría verse estancada debido a diferencias entre el retorno social y el retorno privado de la inversión.

4. Estas tareas exigen aprender nuevas reglas de comportamiento y, en particular, el papel de los planificadores se torna sumamente difícil. Ya no se puede pretender introducir la economía dentro de una camisa de fuerza diseñada en oficinas cerradas de los ministerios de planificación, sino en manipular un reducido número de áreas, a veces de manera indirecta, y esperar que los resultados no se aparten de lo deseable. En resumen, los

planificadores tenemos que admitir que ya no somos los protagonistas de la obra, sino más bien los asistentes detrás del telón, siempre en necesidad de detectar fallas o tendencias indeseables, pero evitando desbordar los límites que la experiencia más reciente ha impuesto a nuestra actuación.

5. Un punto especialmente importante en el nuevo esquema es reconocer el carácter de "juego" en la formulación de políticas económicas. Es decir, dado que el rol principal en el nuevo esquema es dado a los agentes privados, las decisiones de los mismos no pueden ser mínimamente ignoradas, lo cual hace que la planificación sea frecuentemente un intento por alcanzar blancos móviles. En particular, es fundamental percibir que el mundo económico no sólo está formado por agentes anónimos, sino también por grupos de presión organizados, y que la posibilidad de que tales grupos capturen amplias áreas del Estado está siempre latente. En muchos países ---como es ciertamente el caso de República Dominicana--- esa posibilidad se magnifica por la escasa experiencia reguladora del Estado, acostumbrado a un control directo de una gran parte de las empresas proveedoras de servicios.

6. La siguiente interrogante surge de inmediato: ¿Cómo ser mínimamente exitoso en esas circunstancias? A partir de la experiencia más reciente, algunas reglas generales han surgido como consenso.

a) **Necesidad de consolidación fiscal.** Esto simplemente significa que un gobierno no puede ejercer sus funciones sin ser financieramente sano. En

caso contrario, sabemos que más tarde o temprano se acabará generando desequilibrios que afectarán el buen funcionamiento de todo el sistema.

**b) Necesidad de eficiencia en el uso de los recursos públicos.** Dada la permanencia de grandes y variadas necesidades, junto a escasos recursos, esta necesidad se hace evidente.

**c) Necesidad de transparente y fiscalización de la acción pública.** La importancia de este aspecto aumenta en la medida en que los grupos de presión intentan capturar al Gobierno, por lo cual se hace conveniente que los demás agentes afectados puedan fiscalizar las acciones de los formuladores de política.

**d) Mantenimiento de una visión de largo plazo.** Esto implica especialmente desarrollar mecanismos que permitan resistir las tendencias cortoplacistas inducidas por el ciclo electoral y por la permanencia incierta de los funcionarios públicos en sus cargos.

**e) Concentración de la intervención fiscal en el área social,** lo cual simplemente reconoce que los niveles de inequidad existentes solo pueden ser reducidos mediante el uso deliberado del gasto social.

Más que una discusión pormenorizada de tales temas, y más que una descripción detallada de la evolución de la economía dominicana, me limitaré a destacar algunos aspectos. La breve reflexión a seguir no sólo

abarcará aspectos puramente económicos, sino también ingredientes políticos e institucionales que reflejan preocupaciones largamente sentidas por la Oficina Nacional de Planificación y por el Gobierno dominicano en general.

## II. LA EXPERIENCIA DOMINICANA

7. La intervención del Estado en la economía dominicana tiene algunas características en cierta medida singulares. La caída de la dictadura de Trujillo, tres décadas atrás, dejó en manos estatales una extensa cantidad de empresas, abarcando áreas tan diversas como la producción de cemento y cigarrillos. Posteriormente, los gobiernos de turno adoptaron sistemáticamente una actitud paternalista que extendió aún más las áreas de influencia estatal, influencia curiosamente disimulada por una presión tributaria relativamente baja. Es por ello que el Estado heredado por la presente generación dominicana es un monstruo de múltiples cabezas cuya transformación constituye un gran reto.

8. Esto ha afianzado la necesidad de actuar de forma simultánea en diversas direcciones, incluyendo reformas judiciales, reforma arancelaria y tributaria, reforma comercial y reforma de la estructura administrativa del gobierno, entre otras. Al mismo tiempo, se ha estado impulsando fuertemente un proceso de descentralización que otorgue mayor autonomía ---pero, al mismo tiempo, mayor nivel de responsabilidad--- a los gobiernos municipales. A su vez, el proceso de capitalización de las empresas públicas está demandando la necesidad de desarrollar a toda prisa una

capacidad reguladora que sobrepasa las condiciones actuales. Tal vez más importante, el gobierno ha visto la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de participación ciudadana, y de interacción del Gobierno con los agentes privados organizados. Qué se ha logrado en esos procesos? El balance es variable dependiendo del área de acción.

9. La transformación del sistema de justicia es probablemente un punto luminoso. Ese proceso alcanzó un momento importante con la promulgación de una ley mediante la cual se establece que los miembros de la Suprema Corte de Justicia son inamovibles, lo cual independiza la permanencia de los mismos de las preferencias del Ejecutivo. La independencia judicial representa una garantía para los agentes nacionales y extranjeros de la estabilidad e independencia de la estructura judicial. Las investigaciones teóricas y empíricas en materia de economía institucional indican que la influencia de este simple aspecto no debe ser subestimada.

10. En política comercial, el país ha decidido romper un relativo aislamiento que había caracterizado los años anteriores. La noción de isla-económica está en proceso de superación. En particular, la República Dominicana está en vías de implementar Acuerdos de Libre Comercio con los países del mercado común centroamericano y con los países del CARICOM. El proceso de negociación de tales acuerdos no sólo es importante en términos puramente comerciales, sino que también ha constituido una feliz experiencia de interacción Gobierno-sector privado, mediante la creación de un grupo consultivo abierto a cualquier persona física o jurídica que quiera participar activamente en las negociaciones. Si

bien las decisiones finales son tomadas en última instancia por los representantes públicos, los mismos se nutren ampliamente de las opiniones de los representantes privados, los cuales forman parte de las delegaciones oficiales del país. Así, además de usar los conocimientos del sector privado como complemento a la visión del sector público, se cuenta con un grado de transparencia que minimiza las aprehensiones de los intereses particulares. De hecho, el acuerdo con centroamérica ha recibido un apoyo casi absoluto.

11. La reforma de la estructura tributaria es un punto crítico en el caso dominicano. En la actualidad, se reconoce que la presión tributaria es relativamente baja y que la recaudación tiene una dependencia exagerada de los impuestos al comercio exterior, lo que torna conflictivas las intenciones de preservar el equilibrio fiscal y la necesidad de avanzar en la dirección de nuevos acuerdos pro-comercio. Los impuestos internos dependen básicamente del impuesto al valor agregado, con una tasa de 8% y con muy amplias exenciones. El impuesto sobre la renta es persistentemente evadido por las empresas y por las personas de mayor renta, recayendo principalmente en los asalariados cuyos tributos son retenidos por el empleador. Luego, la progresividad de ese impuesto es mucho menor que lo sugerido por la progresividad de las tasas impositivas. En la actualidad, acabamos de introducir al Congreso un proyecto de ley que combina una reducción considerable de las tarifas arancelarias y, como mecanismo compensador, un aumento de la tasa del IVA a 12%, en 1999, y a 14% en 2000.

12. Por otro lado, estamos dando varios pasos tendientes a combatir la gran desigualdad regional que, aunque talvez en menor medida que en otros países, están presentes en la República Dominicana. Un esfuerzo permanente en esa dirección consiste en la focalización del gasto social hacia aquellas regiones más necesitadas y dinamización del proceso de descentralización. Como parte de ese proceso, han sido creados los Consejos de Desarrollo Provinciales. Estos organismos operan bajo la dirección de la Oficina Nacional de Planificación y proveen un medio de comunicación continua entre el Gobierno Central y las entidades provinciales, aportando información e ideas.

Por otra parte, un proceso de descentralización requiere que los gobiernos municipales no dependan financieramente de la voluntad del Gobierno Central. Es por ello que, en 1997 se aprobó una ley mediante la cual los gobiernos municipales reciben un porcentaje fijo del total de ingresos internos del Gobierno Central. Por otro lado, un problema serio es garantizar el uso apropiado de tales recursos, así como evitar que los gobiernos locales adopten una actitud pasiva, limitándose a recibir recursos del gobierno central sin hacer suficiente para conseguir recursos propios. Luego, una parte importante del proceso de descentralización es crear una cultura de autogestión por parte de los municipios, y mecanismos de auditoría y fiscalización suficientemente confiables.

13. En materia de administración pública, uno de los puntos más importante es probablemente hacer más transparente la formulación y ejecución del Presupuesto de gastos públicos, y reducir la atomización de

la estructura actual del equipo económico. En particular, actualmente está en ejecución un proyecto tendiente a la creación de una especie de Gabinete Económico y Gabinete Social que permitan coordinar las acciones actualmente ejecutadas por muy diversas entidades independientes. Asimismo, la instauración de nuevos sistemas de seguimiento presupuestario se dirigen a garantizar que el Presupuesto del Gobierno constituya cada vez más un instrumento de desarrollo, y no una pieza de retórica.

### III. LA AGENDA PENDIENTE

14. Habiendo ya descrito parte del camino recorrido, es justo indagar someramente parte del camino por andar. Un punto de partida es encontrar un esquema que, en el marco de la democracia, permita romper el tranque político actual, en el cual las iniciativas del Ejecutivo son sistemáticamente bloqueadas por un Congreso adverso. En realidad, el país ha pasado de un juego con dos partidos relevantes a un juego donde actúan tres partidos con fuerza suficiente como para ser tomados en cuenta. Esto torna difícil la elaboración de estrategias de gobernabilidad y de reformas económicas y sociales.

15. La mayor focalización del gasto público en materia social y el mejoramiento de la capacidad reguladora del gobierno dominicano son también aspectos esenciales. Un importante paso en relación a ese último aspecto es el reciente sometimiento de una moderna Ley de Ordenamiento del Mercado, donde por primera vez se experimenta un esquema de

represión de la competencia desleal, protección al consumidor y derechos de propiedad. En materia de descentralización, se requiere fortalecer la capacidad operativa de los consejos provinciales y mejorar significativamente la capacidad gestora de los municipios.

16. ¿Cuál es el Estado que se vislumbra para la República Dominicana en el futuro cercano? Hay dos caminos posibles. El camino más probable es un Estado con menor rango de acción, pero más eficiente en el cumplimiento de sus nuevas funciones. Otra posibilidad, menos optimista, es que la coyuntura política conduzca a una situación de estancamiento prolongado del proceso de reforma actualmente en curso. El predominio de una opción u otra dependerá en gran medida de la capacidad de los distintos actores para mirar más allá del corto plazo.