

LA ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION URBANA EN LA R. D.

Por Ezequiel García Tatis

I. INTRODUCCION



TRATAR el tema de la planificación urbana requiere tocar actividades y niveles de decisión muy diversos. Esta consideración previa es consecuencia de observar que, en el caso de la República Dominicana, en el proceso de desarrollo de las ciudades intervienen actividades políticas, económicas, sociales y técnicas que interactúan con grados de influencia a veces imprecisos y difíciles de determinar. Los niveles de decisión más importantes: Presidencia de la República, autoridades municipales, entidades del gobierno o autónomas, y además, el sector privado, han intervenido en muchas ocasiones de manera independiente en el proceso de urbanización. En muchas oportunidades, estos sectores e instituciones han dispuesto de poder de decisión o de influencia suficientes para producir situaciones que afectan, bien o mal, el desarrollo urbano.

Sería insuficiente, por lo tanto, considerar la planificación urbana limitada a las actividades de los organismos establecidos específicamente para planificar el

crecimiento urbano, entendida esta actividad como la determinación de objetivos o metas y la prepreparación de programas para su consecución. La planificación a que forzosamente tenemos que referirnos, es a la acción y sus resultados de las entidades e instituciones que producen cambios en la fisonomía urbana.

II. ANTECEDENTES ORGANIZATIVOS DE LA PLANIFICACION URBANA

La primera preocupación oficial sobre organización urbana se manifiesta en 1944 con la promulgación de la Ley No. 675 sobre Urbanizaciones, Ornato Público y Construcciones; esta ley establece "los requisitos que regulan la actividad de subdivisión y urbanización de terrenos".(1)

En 1955 fue creada, dentro de la Oficina de Obras Públicas del Consejo Administrativo del Distrito Nacional, la Sección Reguladora del Crecimiento Urbano; y para 1956 su Director, con la asistencia del experto de la Organización de los Estados Americanos, Anatole Salow, elaboraron el Plan Trujillo de Mejoramiento Urbano de la Capital de la República, que contenía una zonificación y un plan vial, así como el reglamento del plan.

La Liga Municipal Dominicana organizada en 1938 para dar asistencia técnica y coordinar las actividades municipales, siguió el modelo del Consejo Administrativo del Distrito Nacional, creando en la Oficina de Construcciones Municipales una Sección Reguladora del Crecimiento Urbano para orientar el desarrollo urbano de las ciudades del interior del país. Entre 1958 y 1961 se prepararon los planes reguladores de Higüey y Pedernales y los planes viales de La Vega y San Juan de la Maguana.

En enero de 1962 se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación que consta, entre otras, de una División de Planificación Urbana. Entre las funciones principales de esta División se destacan: la elaboración de un Código Nacional de Urbanismo a fin de compilar todas las

reglamentaciones y normas de carácter urbano y la coordinación de los Planes de Desarrollo Urbano con los de carácter regional y nacional. Esta División fue suprimida a los pocos años, debido a que las actividades de la Junta Nacional de Planificación fueran limitadas al análisis y planificación de nivel regional y nacional. En mi opinión dicha decisión fue errónea, ya que esa área ofrecía algunas posibilidades específicas de que la Junta Nacional de Planificación careció durante mucho tiempo.

En febrero de 1963 se dicta la Ley No. 6232 que establece un Proceso de Planificación Urbana. Dicha ley dispone la creación de oficinas de Planeamiento Urbano en las ciudades con una población superior a 50 mil habitantes, transforma las Secciones Reguladoras del Crecimiento Urbano en Oficinas de Planeamiento Urbano a las que indica funciones específicas; entre ellas: elaborar los planes reguladores y las reglamentaciones correspondientes; preparar, para los Ayuntamientos, programas de inversiones en las obras permanentes; indicar las expropiaciones necesarias para establecer los servicios públicos requeridos en los planes de desarrollo y otros.

Mediante la Ley 6232 se crearon tres Oficinas de Planeamiento Urbano, una en la Liga Municipal Dominicana y las otras dos en los Ayuntamientos de Santo Domingo y Santiago, ciudades que al momento de dictarse la ley tenían más de 50 mil habitantes.

La labor de las Oficinas de Planeamiento Urbano ha sido de utilidad relativa para guiar el desarrollo urbano de las ciudades dominicanas; si bien han elaborado planes y ordenanzas y, mediante la aprobación de urbanizaciones, viviendas y otro tipo de construcciones, tienen cierto grado de influencia, esta no es suficiente, por carecer los ayuntamientos de fondos para aplicar los planes, por la falta de apoyo legal a sus decisiones; la escasa o casi nula participación de la ciudadanía organizada en los planes y medidas que se preparan, y, lo que quizás es más importante, porque varias entidades que realizan la mayor proporción de inversiones

urbanas actúan por propia iniciativa, sin consideración a los planes y programas de dichas Oficinas. Así, el desarrollo urbano no obedece a las disposiciones de los organismos establecidos por las leyes ni a las orientaciones de los técnicos de dichos organismos, sino que la fisonomía urbana es conformada por las inversiones de entidades que controlan grandes volúmenes de obras.

III. ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LA PLANIFICACION URBANA

Las entidades más importantes que han preparado planes y ejecutado proyectos urbanos son:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La mayor proporción de la actividad de construcción en todas las áreas: comunicaciones, infraestructura agrícola, salud, educación y deportes, viviendas y urbanismo, ha sido realizada directamente por la Presidencia de la República. En las áreas urbanas se han ejecutado obras de diversos tipos: avenidas, parques, puentes, edificios públicos, urbanizaciones, viviendas, acueductos, alcantarillados, restauración de monumentos y otros.

Una opinión sobre la razón de la intervención directa de la Presidencia en el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer, en la construcción de obras, era la lentitud para decidir qué hacer y cómo hacerlo, de las Secretarías de Estado y Organismos establecidos al efecto en relación con los grandes problemas y urgentes soluciones que requería la situación dominicana, aunque también es posible que esa acción obedeciera al criterio político de querer, el Presidente, reservarse las decisiones sobre los asuntos más importantes.

Para el control de la ejecución de las obras se creó en julio de 1966, mediante el Decreto 111, la Comisión Fiscalizadora, integrada por representantes de la Dirección General de Edificaciones de la Secretaría de Obras Públicas,

del Secretariado Técnico de la Presidencia, de la Administración General de Bienes Nacionales y otras 6 personas de la exclusiva confianza del Poder Ejecutivo (2). Al poco tiempo se creó la Oficina Técnica de la Presidencia; ésta oficina tenía su sede en el Palacio Nacional.

Las inversiones realizadas por el Gobierno Central en los años 1974 y 1976, se muestran en el cuadro No. 1; en el cuadro No. 2 se indican las viviendas construidas desde 1968.

CUADRO NO. 1

INVERSIONES REALIZADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL
(en miles de RD\$*)

Año	Comunicaciones	Infraestructura		Educación y Deportes		Vivienda	Urbanismo
		Agrícola	Salud				
1974	60,078.3	18,317.1	15,387.9	12,933.9	18,401.3	53,970.1	
1976	29,339.8	21,641.2	30,432.7	8,450.4	26,055.2	42,629.0	
1977	36,453.3	32,731.1	24,774.7	14,392.6	35,222.4	52,360.1	

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

Nota : El año 1975 no había sido compilado

* IRD\$= 1US\$

CUADRO NO. 2

CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL GOBIERNO CENTRAL

Año	En el Distrito Nacional	En el Interior del País	Total Nacional
1968	120	-	120
1969	120	72	192
1970	1,733	242	1,975
1971	124	326	450
1972	74	415	489
1973	666	142	808
1974	293	256	549
1975	1,943	939	2,882
1976	1,202	1,375	2,577
1977	1,715	944	2,659
TOTAL	7,990	4,711	12,701

Fuente: Administración General de Bienes Nacionales

Puede apreciarse en el cuadro No. 1 que las sumas

invertidas en urbanismos son las más altas de las actividades indicadas; allí se incluyen todo tipo de obras urbanas excepto viviendas, como se dijo arriba.

La suma invertida en viviendas en 1974 no guarda relación con la cantidad de unidades construidas ese año; la inversión no tiene que coincidir necesariamente con el año en que las viviendas son terminadas.

Con excepción de 1970, la cantidad de viviendas terminadas por la Presidencia no era muy alta; en los últimos tres años las cifras son del orden de 2,500 ó más en todo el país y por encima de 1,000 solamente en Santo Domingo

Proceso, Organización y Administración

La forma como operaba la Presidencia de la República, consistía en ejecutar obras mediante contratos directos con firmas constructoras e ingenieros particulares.

En el caso de Santo Domingo, ciudad que cuenta con un millón de habitantes, la magnitud de la población de bajos ingresos que demanda viviendas y servicios, así como las clases medias que requieren estas y otras facilidades es de tal volumen que la Presidencia operaba a través de tres firmas que preparaban proyectos y ejecutaban grandes cantidades de viviendas de bajo costo, principalmente en edificios de apartamentos y obras recreacionales; si bien estas firmas trabajaban por contratos, la relación con el Presidente era tan estrecha que eran en la práctica, Oficinas de la Presidencia. Además de estas firmas que contaban con unos 60 profesionales y técnicos medios, otras 10 firmas más y un número indeterminado de ingenieros y arquitectos trabajaban para la Presidencia.

La decisión sobre los tipos de obras y su magnitud se realizaba de dos maneras: unas veces el proyecto surgía del Presidente; por ejemplo, en los casos en que el gobierno poseía terrenos y sobre ellos había otros interesados, el Presidente actuaba rápido indicándole a alguna firma constructora que iniciara cuanto antes la construcción de

viviendas u otro tipo de proyecto. Por otra parte, los ingenieros y arquitectos mejor relacionados con el Presidente, le presentaban proyectos para su aprobación.

La aprobación de un proyecto por el Presidente, fuera éste urbanización, vivienda, parque, avenida, edificio o restauración de monumento, era suficiente para que se ejecutara. El rol, por lo tanto, de la Oficina Técnica de la Presidencia era limitado; igual sucedía con los ayuntamientos que ni aprobaban ni controlaban y muchas veces no conocían los planes y proyectos de las firmas que trabajaban para la Presidencia. El funcionamiento y efecto de estas obras sobre las ciudades, dependían exclusivamente de los criterios de sus diseñadores y de modificaciones que podrían experimentar en la presentación y discusión con el Presidente de la República.

Para las obras que se ejecutaban en el interior del país existía otra cantidad de profesionales de la construcción que trabajaban para la Presidencia; se seguía el mismo procedimiento que en Santo Domingo. En una ciudad, por ejemplo, existía mucha intranquilidad y necesidad de viviendas en un barrio pobre; las autoridades (gobernador, síndico o cualquiera de ellos) trataban el caso al Presidente, quien acogía la solicitud, las autoridades buscaban un ingeniero y luego de conversar con el Presidente, el ingeniero presentaba un proyecto con presupuesto de desalojos, obras urbanas y viviendas, el proyecto era aprobado y las obras ejecutadas; al terminar se le decía que continuara construyendo en los terrenos aledaños. La aprobación de estos proyectos dependía del Presidente, el control del propio ingeniero y las obras las recibía el Presidente. En los grandes proyectos de vivienda de bajo costo, sucedía, por la premura con que se requerían las obras, que los urbanistas pasaban los diseños directamente a los agrimensores o topógrafos que ejecutaban inmediatamente el trabajo de campo.

En los últimos años del gobierno del Dr. Balaguer, surgió la Cruzada de Amor, entidad con fines sociales que dirigía una hermana del Presidente de la República y que también promovía y administraba obras urbanas. Sin embargo, los

proyectos que se ejecutaban con los auspicios de la Cruzada de Amor, así como los que administraba, que en el caso de urbanizaciones le permitían asignar viviendas a solicitantes, eran canalizados a través de la Oficina Técnica de la Presidencia, y sólo se ejecutaban después de ser aprobados por el Presidente de la República, que ordenaba la erogación de fondos.

LIGA MUNICIPAL DOMINICANA

Este organismo creado en 1938 está integrado por todos los 98 ayuntamientos y distritos municipales del país, con el propósito de promover la cooperación y coordinar las actividades municipales; su organismo máximo es la Asamblea General de Municipios que cada año se reúne para conocer las labores realizadas por los organismos ejecutivos y para decidir sobre las tareas nuevas a realizar.

Los órganos de implementación de las medidas que aprueba la Asamblea General con el Comité Ejecutivo, integrado por 13 ayuntamientos en representación de las tres regiones del país, el Secretario de Estado de Interior y Policía, titular de la cartera que vincula a la Liga Municipal Dominicana con el Gobierno Central y el Secretario General.

La Secretaría General consta de varios departamentos para proporcionar asistencia técnica a los ayuntamientos en aspectos jurídicos, administrativos, de ingeniería y construcciones, planeamientos y de acueductos y plantas eléctricas.

Hasta 1961 (Gobierno de Trujillo) los ayuntamientos estuvieron muy limitados en sus actividades, que controlaba el propio Presidente de la República y la Secretaría de Interior y Policía; ese año se promulga la Ley No. 5622 de Autonomía Municipal que establece las actividades que los Ayuntamientos podrán realizar sin la autorización de los organismos de control (Presidente de la República y Secretaría de Interior y Policía). El Art. 3 de esa Ley expresa que "la Liga Municipal no tendrá facultad para intervenir en el

funcionamiento de los ayuntamientos (3)", quedando su misión limitada a "un asesoramiento meramente técnico, en materia de servicios de utilidad pública, presupuestaria, urbanística y de construcciones (4)".

Esta autonomía fue ampliada en 1962 mediante las Leyes No. 6139 bis y 73 consagrando la autonomía económica municipal. El financiamiento a cada municipio provenía del 20 por ciento de los ingresos del Estado por concepto de Rentas Internas recaudadas en el municipio correspondiente, más el 20 por ciento de los ingresos directos a la Tesorería Nacional; también se facultó a la Asamblea General a elegir el Secretario General de la Liga Municipal Dominicana. Esta facultad le fue suprimida en 1964, pasando nuevamente este funcionario a ser designado por el Presidente de la República.

Por otra parte, la Ley No. 40 de octubre de 1966 derogó la Ley No. 73, dispuso una nueva forma de atender las necesidades económicas de los ayuntamientos y de la Liga Municipal Dominicana, con sumas mensuales proporcionales a los ingresos procedentes de las recaudaciones aduaneras y de rentas internas. Se considera que esta Ley No. 40 redujo la autonomía económica de los ayuntamientos.

En la actualidad, los fondos propios que recaudan los

CUADRO NO. 3

MONTO DE LAS OBRAS EJECUTADAS POR LA OFICINA DE CONSTRUCCIONES DE LA LIGA MUNICIPAL DOMINICANA, POR FUENTES DE ORIGEN -1974 - 1977-

	1974	1975	1976	1977
Fondos Propios	9,393	2,056	-	-
Fondo Reactivo	-	64,517	71,494	98,180
Subsidios	344,464	417,921	1'061,068	1'055,630
TOTAL	RD\$353,857	484,494	1'132,562	1'143,810

Fuente: Liga Municipal Dominicana

Nota : No incluyen Santo Domingo y Santiago que no solicitan servicios a la Liga Municipal Dominicana.

ayuntamientos se gastan en pago de personal y en mantenimiento de servicios. La inversión es mínima, como se demuestra examinando la fuente de los fondos con que trabaja la Oficina de Construcciones de la Liga Municipal Dominicana.

La Oficina de Planeamiento Urbano de la Liga Municipal Dominicana desempeña un rol importante en el planeamiento y control del desarrollo urbano de las ciudades del país, excepto Santo Domingo y Santiago que no se asesoran de dicho organismo.

Las tareas de la OPU en 1976 fueron:

Actualización de los planos de 5 ciudades,

Aprobación de 11 urbanizaciones y rechazo de otras 5,

Localización de 45 obras de diferente tipo,

Aprobación de 479 planos de construcciones y rechazo de 50,

Diseño de una urbanización municipal,

Estudio y asesoramiento de 14 resoluciones municipales.

Proceso, Organización y Administración

Los 96 ayuntamientos y distritos municipales que reciben asesoramiento de la Liga Municipal Dominicana, canalizan a este organismo la aprobación de todas las obras que tienen relación con el desarrollo urbano, tanto de particulares como las que serán administradas por los municipios. Se excluyen los proyectos de vivienda que realizaba la Presidencia de la República en el gobierno del Dr. Balaguer, que no eran controlados por los ayuntamientos.

Las obras municipales surgen de requerimientos que llevan las autoridades municipales al Secretario General de la Liga Municipal Dominicana; otras veces las necesidades son detectadas por los técnicos de la L. M. D. En ambos casos la Oficina de Planeamiento Urbano realiza los estudios o localización de las obras urbanas y, cuando estas van a ser ejecutadas, con fondos propios o con créditos del Fondo Rotativo de la L. M.D., pasa los estudios a la Oficina de

Construcciones Municipales que elabora los diseños y presupuestos.

La construcción puede ser ejecutada y administrada por el propio ayuntamiento; esto es lo menos común por la escasa capacidad técnica de éstos; por personal de la L.M.D. o mediante contrato entre el ayuntamiento y algún ingeniero, supervisado por la L.M.D.

También las autoridades municipales hacen solicitudes al Presidente de la República. Estas obras eran, en el régimen del Presidente Balaguer, contratadas con ingenieros o firmas particulares que las diseñaban y ejecutaban; muchas de estas obras eran supervisadas por técnicos de la L.M.D. que operan como departamentos técnicos al servicio de los ayuntamientos; en estos casos la Presidencia pagaba después de recibir las cubriciones de la L. M.D. Este no es el caso de los proyectos de viviendas y obras de envergadura que administraba directamente la Presidencia.

AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL

El Ayuntamiento del Distrito Nacional es una gran corporación edilicia que por ley le corresponde ofrecer servicios a toda el área urbana de Santo Domingo; las tareas de planificación se concentran en la Oficina de Planeamiento Urbano, creada por la Ley No. 6232, antes mencionada.

Las actividades de la OPU se rigen por esta Ley, por la Ley No. 675 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, que los técnicos de la OPU consideran "superada en muchos aspectos" (5), lo cual refuerza la necesidad de apelar a "numerosas resoluciones municipales" (6).

Es, precisamente, por deficiencias legales, poco poder de control del Ayuntamiento y carencia de fondos, por lo que muchas entidades desconocen esta autoridad municipal. El mismo Director de la OPU del Ayuntamiento admite que "la inexistencia de un presupuesto particular para que la OPU pueda ejecutar determinados proyectos urbanos, los cuales

muchas veces son aprovechados por otras instituciones que cuentan con los recursos necesarios para llevarlos a cabo, son elementos generadores de la problemática de la planificación urbana dentro del Ayuntamiento del Distrito” (7). Sobre este particular el Arq. Andrés Aquino C., Director de la División Regional de la Oficina Nacional de Planificación opina que “la ciudad con el sistema de comunicaciones, radio, vialidad, etc. tiene influencias regionales y nacionales y el Ayuntamiento no puede ofrecer los servicios correspondientes, por lo tanto, no es representativo de la nueva realidad, siendo muy débil para controlar el desarrollo urbano de la Gran Ciudad; el desarrollo es consecuencia del financiamiento y es por esta vía que tendría que producirse el control” (8).

No siendo la OPU del Ayuntamiento del Distrito Nacional efectiva en la Planificación e implementación de Planes para la capital, sobre todo en la actualidad con la instalación de la Comisión del Plan Regulador de Santo Domingo, la tarea fundamental es controlar parcialmente el

CUADRO NO. 4

URBANIZACIONES, INCLUYENDO AREA Y NUMERO DE SOLARES APROBADOS PARA SER EJECUTADOS EN SANTO DOMINGO

Año	No. de Urbanizaciones	No. de Solares	Area de las Urbanizaciones M ²
1970	11	1,327	881,149
1971	15	1,302	344,130
1972	9	1,102	463,361
1973	12	5,070	3'446,826
1974	10	996	424,877
1975	27	5,044	3'487,821
1976	13	1,771	783,977
1977	23	1,769	818,472
TOTAL	120	18,381	10'650,613

Fuente: Oficina de Planeamiento Urbano, Ayuntamiento del Distrito Nacional

desarrollo de la ciudad, principalmente las urbanizaciones y construcciones del sector privado.

Desde 1970 las urbanizaciones aprobadas por la OPU del Ayuntamiento del Distrito Nacional se muestran en el Cuadro No. 4.

El crecimiento de la ciudad en los últimos 8 años es muy superior a los 10.6 millones de M2 aprobados por la OPU del Ayuntamiento del Distrito Nacional, debido a las entidades que no son controladas por esta oficina.

Proceso, organización y administración

En la OPU del Ayuntamiento del Distrito Nacional se ha establecido que los urbanizadores presenten, en primer lugar, un esquema preliminar del proyecto a realizar, incluidos planos catastral y título de propiedad. Examinados estos documentos la solicitud puede ser rechazada, se sugieren modificaciones o aprobada, en cuyo caso se expide un certificado de no objeción.

En una segunda etapa se preparan los planos definitivos que podrían experimentar modificaciones o ser aprobados. La aprobación incluye la de otros organismos que controlan las instalaciones eléctricas, de agua y sanitarios.

Los planos de las obras incluidas en las urbanizaciones requieren la aprobación de la Dirección General de Edificaciones de la Secretaría de Estado de Obras Públicas, que es, en definitiva, la entidad que controla las construcciones.

PLAN REGULADOR DE SANTO DOMINGO

En consideración al rápido crecimiento horizontal de la ciudad de Santo Domingo y a la falta de plan o regulación urbanística con que se verifica este crecimiento, el Gobierno del Dr. Balaguer dictó la Ley No. 262 para la Instauración del Plan Regulador de Santo Domingo.

Dicha ley establece los límites urbanos de la ciudad y lo

hace dejando como área suburbana un 25 por ciento del área construida; al parecer, el objetivo de esta medida es ofrecer servicios solamente a las urbanizaciones comprendidas dentro de los límites urbanos y obligar a los urbanizadores fuera de esta área a dotarlas de agua, desagües, luz, recogida de basura y otros servicios.

La Ley 262 crea una Comisión que se encargará de estudiar y proponer al Poder Ejecutivo el proyecto de Plan Regulador de Santo Domingo y la facultad para aprobar los proyectos de urbanizaciones, ensanches y remodelaciones urbanas dentro del ámbito del Distrito Nacional, hasta tanto se elabore y apruebe el Plan Regulador.

Otras actividades que señala la Ley, que deberán estudiarse y proponer soluciones son:

- A. Actualización del plano de Santo Domingo y alrededores, señalando los terrenos no urbanizados y terrenos baldíos dentro de las zonas urbanas y suburbanas.
- B. Remodelación de zonas obreras y de personas de escasos recursos carentes de servicios públicos y equipamiento urbano.
- C. Asentamiento de familias afectadas por proyectos de remodelación urbana y provisión de áreas habitacionales vinculadas a las zonas industriales y centros de trabajo.
- D. Normas sobre densidades, volúmenes y altura de construcción dentro de las zonas urbanas y suburbanas.
- E. Estudio del nuevo puerto de Haina y sus áreas circundantes.

La Comisión del Plan Regulador fue instalada en espacios

del edificio del Ayuntamiento del Distrito Nacional, entidad que nombró un Director de la Oficina y personal auxiliar; otros dos profesionales son pagados del fondo de RD\$25,000.00 renovables, establecido para sufragar los gastos en que incurra la Comisión.

Sin embargo, el equipo de trabajo se ha ampliado con personal pagado por otras entidades: uno de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo, uno de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones y otro del Banco Nacional de la Vivienda. Este equipo ha preparado normas sobre densidades, planes de desarrollo urbano del sector Villa Mella, un estudio sobre el centro urbano de Santo Domingo y otros trabajos.

Encaminado a la elaboración del Plan Regulador se ha contratado un Estudio—Diagnóstico de Santo Domingo; dicho trabajo se realizará con un donativo de RD\$200,000.00 del Banco Interamericano de Desarrollo y será la base para la formulación del Plan Regulador.

La Comisión del Plan Regulador ha revisado, en el año 1977, la cantidad de 50 proyectos de urbanización solicitadas para erigirse en Santo Domingo; de ellos, 27 han estado en el proceso de expedirles certificado de no objeción y 23, que habían cumplido esa etapa, fueron examinados para propósitos de aprobación definitiva. Esta cantidad de urbanizaciones, todas privadas, ya que muchas gubernamentales no son enviadas al Ayuntamiento, es un indicador del extraordinario crecimiento de Santo Domingo.

BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y ASOCIACIONES DE AHORROS Y PRESTAMOS.

Son entidades privadas que comenzaron a establecerse en el año 1962, con el propósito fundamental de proporcionar viviendas a las clases medias. En la actualidad existen 15 asociaciones de Ahorro y Préstamo y otras 15 sucursales en todo el territorio nacional.

El Banco Nacional de la Vivienda opera como banco

central del sistema, otorga franquicia de instalación a las asociaciones nuevas y a las sucursales, y, al mismo tiempo, les proporciona liquidez, asistencia técnica y seguros. Al actuar como asegurador de todos los deudores, garantizándoles a las asociaciones, mediante el sistema F. H. A., el cobro del principal y de los accesorios (comisiones, seguros, mora, etc.)

CUADRO NO. 5

UNIDADES DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO EN
URBANIZACIONES Y CONDOMINIOS

Año	Santo Domingo			Interior del País			Monto Totales * (miles)
	Urbs.	Viviendas	Condominios	Vivienda	Urbs.	Vivienda	
1962	4	214	-	-	-	-	666.2
1963	3	89	-	-	1	14	1,968.9
1964	4	587	-	-	1	42	4,412.9
1965	1	100	-	-	2	130	4,264.8
1966	8	425	1	2	4	759	6,063.0
1967	2	79	1	6	2	105	5,432.7
1968	2	42	5	42	8	682	5,559.6
1969	5	409;	2	12	5	910	7,760.4
1970	2	45	5	25	7	388	8,579.0
1971	2	161	4	22	2	70	6,382.0
1972	9	595	7	93	5	554	15,529.4
1973	13	564	1	8	7	713	23,711.1
1974	13	738	7	310	3	112	33,100.5
1975	22	945	24	190	3	194	43,436.7
1976	22	1,142	25	419	4	156	55,054.9
1977	57	2,377	41	476	4	92	60,477.2
TOTAL	169	8,512	123	1,605	58	4,921	282,568.3

Fuente: Banco Nacional de la Vivienda

* Incluye el financiamiento a unidades individuales.

el Banco aprueba todos los proyectos de préstamos, sean estos una vivienda, un edificio o una urbanización.

Las unidades de viviendas construidas por el Banco Nacional de la Vivienda y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, en urbanizaciones y condominios, que se muestran en el cuadro No. 5, dan una idea del volumen de sus actividades.

Totalizan 12,097 las viviendas en urbanizaciones y edificios financiados por el Sistema de Ahorro y Préstamo hasta 1976; esta cifra incluye 4 unidades en 1 edificio de apartamentos construido en el interior del país, que no aparece en el Cuadro No. 5. Además el Sistema de Ahorro y Préstamo financió en el mismo período 3,297 unidades individuales.

Proceso, organización y administración

El Banco Nacional de la Vivienda dispone de un departamento técnico que controla los proyectos en que interviene la entidad. En los casos de urbanizaciones y edificios en condominio, los diseñadores, con los planos catastrales y títulos de los terrenos que desean urbanizar, se orientan directamente con dicho departamento; éste les requiere, además de esos documentos, indicar el mercado (posibles destinatarios) del proyecto y la anuencia de la Asociación de Ahorro y Préstamo que lo financiará.

El Departamento Técnico del Banco Nacional de la Vivienda dispone de una serie de orientaciones específicas sobre los usos del suelo, dimensiones de las vías, áreas de lotes y de la construcción, especificaciones sobre los servicios de agua y desagüe, etc. que hacen que su control sobre los proyectos sea muy amplio; a tal punto, que los proyectistas atribuyen más importancia a la aprobación de los diseños por el Banco que por el Ayuntamiento.

Al ser de importancia para el Banco mantener a niveles aceptables los precios de las unidades en urbanizaciones y

edificios de apartamentos, influye en el diseño y, por lo tanto, en la fisonomía urbana.

Una vez que las urbanizaciones y edificios son aprobados por el Banco, el control de la construcción es ejercido por la Asociación de Ahorro y Préstamo que financia el proyecto.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA

El INVI fue creado en 1962 para dotar de viviendas todas las familias de bajos ingresos, entre RD\$100.00 y RD\$200.00, con capacidad de pagar hasta RD\$40.00 mensuales para amortizar los préstamos. Es una entidad autónoma del Estado que opera con los fondos de la recuperación de los préstamos de sus beneficiarios y con créditos de la banca comercial y de instituciones internacionales; también ha actuado como constructora en proyectos del Gobierno Central así como en proyectos que han sido traspasados al Banco Nacional de la Vivienda.

Los proyectos de vivienda de interés social han sido ejecutados, principalmente, en terrenos donados por el Estado; el INVI carga por el solar RD\$1.00 a cada beneficiario. Generalmente la entidad ofrece unidades de vivienda en urbanizaciones; la única excepción han sido préstamos para viviendas a sus empleados.

El número de urbanizaciones y viviendas construidas por el INVI hasta 1976 y sus montos, se muestran en el Cuadro No. 6. Se observa en el cuadro que en los primeros años el INVI ejecutaba mayor número de proyectos en el interior del país; a partir de 1971 esa tendencia cambia y la entidad se concentra, en gran medida, en Santo Domingo, capital del país. Las unidades construidas en Santo Domingo son más costosas que las ejecutadas en el interior del país, lo cual se deduce de relacionar las unidades construidas y los montos invertidos en ambas áreas.

CUADRO NO. 6

NUMERO DE URBANIZACIONES Y VIVIENDAS, CON MONTOS DE INVERSIÓN EJECUTADAS
POR EL INVI EN EL PERIODO 1972 - 1977

Año	Santo Domingo			Interior del País		
	Urbs.	Viviendas	Monto (miles)	Urbs.	Vivienda	Monto (miles)
1962/63	2	225	472.5	23	969	1,938.0
1964	2	307	822.2	9	595	941.2
1965	-	-	-	2	150	197.2
1966	-	-	-	6	497	1,224.2
1967	-	-	-	5	576	1,031.5
1968	1	106	216.5	2	169	367.4
1969	1	365	1,022.0	2	259	766.4
1970	-	-	-	3	296	592.0
1971	3	340	1,635.6	-	-	-
1972	3	103	645.8	-	-	-
1973	4	502	4,288.4	-	-	-
1974	4	458	3,816.2	3	283	1,485.4
1975	3	175	1,534.0	1	66	723.5
1976	3	336	3,036.6	1	35	335.3
1977	2	217	1,397.0	1	119	1,032.1
TOTAL	28	3,134	18,886.8	58	4,014	10,634.2

Fuente: Instituto Nacional de la Vivienda

Proceso, organización y administración

Los proyectos de urbanizaciones y construcción de viviendas que ejecuta el INVI surgen de las solicitudes de personas que demandan viviendas; estas solicitudes son analizadas por el Departamento de Programas Sociales y cuando de una ciudad (o de un sector de la capital) hay un número elevado de solicitudes, la entidad localiza un lote de

terreno para desarrollar una urbanización. En el caso de Santo Domingo, este proceso puede ser inverso; aquí el INVI adquiere terrenos, del Estado o por compra, y dispone la ejecución de los proyectos; en este caso se indica a los solicitantes los lugares donde se dispondrá de viviendas a corto plazo.

Los proyectos de urbanizaciones y las viviendas son diseñados y presupuestados en el Departamento de Proyectos y Construcciones, que cuenta con una Sección de Planeamiento, integrada por 8 profesionales. La construcción es realizada por ingenieros o firmas mediante el sistema de grado a grado y es supervisada por técnicos de la entidad.

Todos los proyectos diseñados por este organismo han sido sometidos a los ayuntamientos y a la Liga Municipal Dominicana para su aprobación; pero el control de la ejecución lo realiza el propio INVI.

Instituto de Auxilios y Viviendas

Esta entidad es producto de la transformación de la Compañía de Seguros, Auxilios y Viviendas, C. por A. (SAVICA) en un organismo autónomo del Estado. SAVICA operaba desde 1959 principalmente financiada con el 2 por ciento de los sueldos de los empleados públicos; también aseguraba empleados de empresas privadas, otorgando seguros de vida, cesantía e invalidez. La liquidez de la institución le permitió además de esas funciones, construir viviendas que se distribuían entre los empleados públicos mediante rifas.

Desde 1961 se convirtió en el Instituto de Auxilios y Viviendas con las mismas fuentes de ingresos de la entidad anterior y con mayor incidencia en el financiamiento de viviendas a los empleados de la administración pública.

Las urbanizaciones y viviendas financiadas por el Instituto de Auxilios y Viviendas se muestran en el cuadro No. 7.

CUADRO NO. 7

NUMERO DE URBANIZACIONES Y VIVIENDAS EJECUTADAS POR EL IAV DESDE 1961

Año	Santo-Domingo			Interior del País		
	Urbs.	Viviendas	Monto (miles)	Urbs.	Viviendas	Monto (miles)
1961	-	-	-	1	40	133.0
1962	-	-	-	2	211	168.8
1963	5	857	1'525.3	3	300	541.7
1964	6	325	3'195.5	-	-	-
1965	2	13	96.9	-	-	-
1968	5	130	705.3	-	-	-
1969	2	54	326.4	-	-	-
1970	4	779	822.0	-	-	-
1971	5	242	2'482.8	-	-	-
1972	4	139	1'144.3	-	-	-
1973	2	177	2'997.8	-	-	-
TOTAL	35	2,716	13'296.3	6	551	843.5

Fuente: Instituto Auxilios y Viviendas

No se construyeron viviendas en 1966 y 1967. Desde 1973 el IAV ha estado dedicado exclusivamente al Proyecto del Millón, cuya primera etapa es de 650 viviendas. Este proyecto contará de 800 unidades con centro comercial y servicios de agua y desagüe.

Proceso, Organización y Administración

Las unidades habitacionales que construye el Instituto de Auxilios y Viviendas surgen de dos fuentes: solicitudes de clientes, fundamentalmente empleados públicos, en cualquiera escala de ingresos, para los cuales el IAV diseña y ejecuta unidades habitacionales conforme sus requerimientos, y proyectos que desarrolla la entidad y vende las viviendas a quienes califiquen, con suma inicial y posibilidades de pago de los créditos.

El IAV dispone de un departamento técnico que diseña las urbanizaciones y los diferentes tipos de vivienda que financia la entidad; estos proyectos son aprobados por los ayuntamientos.

La construcción de los proyectos las asigna el IAV a ingenieros del sector privado mediante el sistema de grado a grado; el control es ejercido por la propia entidad; esta hace las cubriciones y los pagos a los constructores.

BANCOS HIPOTECARIOS

Los bancos hipotecarios han comenzado a establecerse amparados por la Ley Orgánica sobre los Bancos Hipotecarios de la Construcción No. 171 de julio, 1971. Hasta ahora se han formado cuatro de estas entidades: Banco Hipotecario Dominicano, S. A. en 1973; Banco Hipotecario de la Construcción en 1977; Banco Hipotecario Miramar en 1977 y Banco Hipotecario Financiero en 1977. El Banco Hipotecario Dominicano, S. A. estableció una sucursal en Santiago, la segunda ciudad del país, en 1975.

Los bancos hipotecarios son compañías privadas autorizadas a financiar la industria de la construcción, a emitir cédulas hipotecarias, bonos y otros instrumentos de captación de ahorros; etc.

La labor del Banco Hipotecario Dominicano, S. A. en 1975 y 1976 es la siguiente:

CUADRO NO. 8
PRESTAMOS APROBADOS POR LOS BANCOS HIPOTECARIOS

	1975		1976		1977	
	No.	Monto (miles)	No.	Monto (miles)	No.	Monto (miles)
Viviendas unifamiliares	81	1,767	179	4,459	402	10,598
Apartamentos en edificios	45	2,837	99	3,035	46	2,719
Edificios para oficinas	1	90	7	299	3	304
Edificios para comercio	9	527	40	2,489	41	2,727
Edificios industriales	2	110	6	734	8	645
Urbanizaciones	3	1,766	3	1,360	9	1,334
Compra de solares	3	142	17	159	19	324
Colegios	2	109	4	330	3	367
Otros	2	330	33	440	19	1,068
TOTAL		7,678		13,305		20,086

Fuentes: Bancos Hipotecarios Dominicano, S. A., de Santo Domingo y Miramar.

El financiamiento de éste y los demás bancos instalados este año se orienta al sector de altos ingresos; no obstante, la cantidad de viviendas unifamiliares y en edificios de apartamentos es apreciable. Este renglón tiende a crecer con el financiamiento de urbanizaciones y la apertura de nuevos bancos hipotecarios que, según se aprecia, tenderán a satisfacer el mercado de viviendas de los sectores de ingresos medios y crearán competencia al Sistema de Ahorro y Préstamo.

Proceso, organización y administración

Los proyectos de urbanizaciones y edificios de distintos usos surgen como solicitudes de financiamiento de promotores de proyectos. La planificación y el diseño de las unidades dependen exclusivamente de los responsables de los proyectos; la única incidencia en los proyectos ha consistido en guardar los criterios de densidad establecidos para las diferentes áreas de la capital, cuando los diseñadores no los han considerado correctamente.

Estas entidades requieren la aprobación de los organismos de gobierno a los planos de las urbanizaciones, edificios y sus servicios correspondientes, antes de otorgar cualquier financiamiento. Cuentan con departamentos de ingeniería para la revisión de los proyectos y la inspección de su ejecución.

Infraestructura turística

En 1971 se dictó la Ley No. 153 de Incentivo Turístico, mediante la cual se autoriza al Banco Central a crear un departamento para el desarrollo de la infraestructura turística nacional. INFRATUR está facultado para elaborar los planes y normas de las áreas declaradas de interés turístico, construir la infraestructura necesaria, negociar con los interesados la ejecución de las obras principales.

Se declararon como polos para el desarrollo turístico las siguientes áreas:

- Polo I. Boca Chica (Costa Sur—Este del País)
- Polo II. Puerto Plata (Costa Norte del País)
- Polo III. El Macao (Costa Este del País)
- Polo IV. Barahona (Costa Sur—Oeste del País)
- Polo V. Jarabacoa (Montaña Central).

Comenzaron por la planificación de la infraestructura turística de la Costa Norte del País (polo II), para lo cual se delimitó una zona que se extiende desde Luperón hasta Cabrera, unos 150 Kms. La elaboración de los planes de desarrollo turístico urbano fue realizada por INFRATUR y por contrato con firmas extranjeras. Los planes reguladores y normas turísticas elaboradas para la Costa Norte, incluyen: Luperón, Puerto Plata, Sosúa, Gaspar Hernández y Río San Juan, así como Playa Grande y Playa Dorada.

INFRATUR busca la coordinación requerida con los ayuntamientos localizados en las zonas turísticas y con la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, a fin de controlar el desarrollo de las urbanizaciones y de cualquier tipo de edificación. Para tales fines el Banco Central ha comprado grandes cantidades de terreno en la zona norte y ha creado un cuerpo de vigilancia que impide la construcción de obras que no tengan la aprobación de INFRATUR.

Se está construyendo, administrado por INFRATUR, la infraestructura (calles, redes de acueducto y alcantarillado) de Playa Grande, Playa Dorada y Río San Juan; así como los campos de golf de la zona y 68 villas vacacionales. La construcción de hoteles y otras obras turísticas será contratada con firmas privadas, manteniendo el Banco Central la propiedad de la tierra; para tales fines el Banco financia una gran proporción de la construcción.

Para la planificación del Polo I (Boca Chica y Costa Sur—Este), se declaró de interés turístico una extensión de 50 Kms. con ancho de 1 Km. a partir de la Costa, desde Punta Caucedo hasta la ribera occidental del río Higuamo. También para esta zona se han elaborado los planes y reglamentos turísticos concebidos por INFRATUR; actualmente tratan de

controlar todo tipo de construcción o urbanización con el propósito de que no sean violados los planes aprobados.

Proceso, Organización y Administración

Previo a la elaboración de planes e inicio del desarrollo del área turística, INFRATUR somete al Poder Ejecutivo la creación de los proyectos de zona turística, y una vez se dictan los decretos, comienza la labor de planificación y desarrollo.

Los decretos facultan a INFRATUR a decidir sobre el uso del suelo de las áreas turísticas y, en algunos casos, declaran terrenos de utilidad pública, pudiendo ser expropiados para la ejecución de los planes turísticos.

Ninguna persona, ayuntamiento o entidad, puede autorizar obras en las zonas turísticas sin la aprobación de INFRATUR, ya que los planes y normas de desarrollo turístico son aprobados por el Poder Ejecutivo con carácter de Decreto. El departamento es, por lo tanto, decisivo en las áreas que administra.

Corporación de Fomento Industrial

Esta entidad establecida desde 1962, está especializada exclusivamente en financiamiento al sector industrial y está a la vanguardia en la promoción de este sector en el país. Su participación en el proceso de urbanización se refiere al desarrollo de zonas industriales y zonas francas en varias ciudades.

Las zonas industriales establecidas en Santo Domingo y sus alrededores son las de Herrera y Haina; y las zonas francas operan en La Romana, San Pedro de Macorís y Santiago. La diferencia consiste en que los productos de las zonas industriales se comercializan en el país, en tanto que la producción de las zonas francas es para exportación.

La C.F.I. administra la zona franca de San Pedro de Macorís que ya tiene unas veinte industrias instaladas, también

administra el desarrollo y es propietaria de los terrenos de las zonas industriales de Santo Domingo, que cuenta con 130 industrias, y de Haina con 4 industrias establecidas. Las zonas francas de Santiago y La Romana son administradas por el sector privado.

Proceso, organización y administración

Los primeros parques industriales, Herrera y Haina, fueron diseñados por técnicos al servicio del Ayuntamiento de Santo Domingo, por lo tanto, se concibieron siguiendo las normas urbanas establecidas. Esto no significó que fueron sometidos a esa entidad para aprobación, el procedimiento utilizado por C.F.I. fue contratar los diseños con técnicos relacionados con los planes urbanos, pero no seguir el proceso administrativo requerido para su aprobación.

Actualmente la C.F.I. cuenta, dentro de la División de Zonas y Parques Industriales, con una Sección de Ingeniería; aquí se diseñan las nuevas urbanizaciones y edificios, tanto industriales como de administración. Esta sección controla la construcción de las naves industriales, generalmente standar y aprobadas por la Secretaría de Obras Públicas, que la C.F.I. arrienda a los propietarios de las industrias que se establecen en los parques industriales que administra.

IV. LOS ARRABALES URBANOS

Los arrabales son áreas generalmente localizadas en la periferia de las ciudades, que se van formando por personas provenientes del interior. La Dirección General de Bienes Nacionales realizó en enero de 1977 una encuesta entre las familias de las barriadas El Ancón y La Ciénaga, localizadas a lo largo de la ribera occidental del río Ozama entre los puentes Duarte y Francisco del Rosario Sánchez en Santo Domingo y comprobó que de las 5,012 familias integrantes de dichos arrabales, más del 90 por ciento procedían de diversas áreas rurales del interior del país.

Esas familias manifestaron que los motivos principales que las indujeron a trasladarse a la capital fueron: falta de trabajo por no poseer tierras, necesidad de proporcionarle educación a los hijos y las mejores condiciones de vida en la ciudad, entre ellas la posibilidad de obtener alguna vivienda. En semejante situación se encuentran los arrbales El Manguito, Las Cañitas, Gualey, Engombe, etc.

El nacimiento y crecimiento de las barriadas es rápido e incontrolado. Los Alcarrizos, por ejemplo, tenía 4,000 habitantes en 1971, comenzaron a llegar familias y hoy existen alrededor de 45,000 personas. El proceso comienza con alguna persona que levanta una vivienda provisional en un terreno marginal en los alrededores de Santo Domingo; generalmente esta vivienda no la destruyen por su carácter provisional; a esta siguen otras de familiares o amigos que se instalan a cierta distancia y así comienza a crecer el área.

Generalmente, en las áreas arrabalizadas no se construyen calles ni se instalan redes de agua; es posible que se extienda alguna tubería cercana y se instalen algunas tomas donde una gran cantidad de personas se aglomeran buscando el agua. También extienden cables e instalan luces que no pagan.

Los barrios marginados carecen de instalaciones sanitarias, inclusive de retretes; la basura se acumula en las calles y, con frecuencia, los puercos, perros y otros animales la diseminan extendiendo las fuentes de infección y fetidez. Cuando estos asentamientos se forman en las riberas de los ríos muchas veces son inundados y sus habitantes corren peligro con los desprendimientos de rocas de las laderas en los períodos lluviosos.

El proceso de arrabalización es cada vez mayor, el incremento de las migraciones a las áreas urbanas es de una gran magnitud, como lo revela la tasa de crecimiento de las principales ciudades entre 1960 y 1970: Santo Domingo 6.9 por ciento, Santiago 6.8 por ciento, San Pedro de Macorís 7.8 por ciento, Barahona 7.0 por ciento, San Francisco de Macorís 5.7 por ciento, Puerto Plata 6.3 por ciento, La Romana 5.7 por ciento; otras de menor tamaño tienen

altísimas tasas de crecimiento: Nagua 9.3 por ciento, Santiago Rodríguez 8.3 por ciento y Pedernales 9.7 por ciento; en tanto que el país creció en el mismo período a una tasa de 2.9 por ciento.

En el caso de Santo Domingo, se estima que un tercio del crecimiento anual de la ciudad es de arrabales y éstos tienen densidad cinco o seis veces mayor que los otros dos tercios. Lo que estaba haciendo el Gobierno del Dr. Balaguer no satisfacía más del 5 por ciento de la demanda; el Gobierno estaba consciente de que no podía afectar sensiblemente el problema porque no tenía recursos para solucionarlo y prefería hacer algo con cierta calidad.

Las áreas arrabalizadas, en condiciones similares a las de Santo Domingo aunque en menor proporción, existen en todas las áreas urbanas del país. Ciudades no mayores de 6,000 habitantes tienen sectores de baja calidad. Los bajos ingresos, poca cultura y la inexistencia de programas municipales o gubernamentales para estos migrantes hacen el problema permanente. Los programas de viviendas en muchos casos no han beneficiado a las familias que son desalojadas, teniendo que trasladarse de un lugar a otro. No se vislumbra una verdadera solución a esta situación en las condiciones actuales.

V. PARTICIPACION CIUDADANA Y COORDINACION DE ACTIVIDADES

La participación ciudadana en la planificación urbana es prácticamente nula en la República Dominicana; no existe en el país tradición de participación de la población en labores de gobierno, y las decisiones y su ejecución se verifican verticalmente, tanto en los órganos legislativos, como en los gobiernos central y municipal.

En las Cámaras Legislativas se efectúan vistas públicas para algunos proyectos; sin embargo, la deficiente representación de la población, tanto la que integran estos

organismos como la que acude a las vistas públicas, hace que esta participación sea formal y no efectiva, ya que los legisladores podrán aprobar cualquier tipo de proyecto, sin que la población disponga de sistemas idóneos para canalizar sus actitudes. Igual sucede en los ayuntamientos; sus sesiones son abiertas al público, pero éste no está suficientemente organizado ni informado para tomar parte en las deliberaciones.

Las únicas asociaciones que muestran características de cohesión son las de tipo económico, de industriales, comerciantes y en cierta medida las cooperativas; éstas, a excepción de las cooperativas, sólo existen en escasas ciudades; las de tipo social como juntas de vecinos, asociaciones por profesiones, sindicales, de consumidores, religiosas, son débiles; igual sucede con las organizaciones políticas. Por lo tanto, la planificación se elabora y efectúa sin participación ciudadana.

Igual sucede con la coordinación; a lo largo de este trabajo se aprecia la individualidad con que actúan los organismos que intervienen en el desarrollo urbano; debemos consignar, no obstante, que la participación de las entidades que les concierne en las tareas encaminadas a la instauración del Plan Regulador de Santo Domingo, es un esfuerzo de coordinación que podría ser modelo para la solución a los extremadamente difíciles problemas urbanos que enfrenta ya el país y que se magnificarán en los próximos años.

VI. CONCLUSIONES

—La conclusión principal que surge del análisis realizado, es que los problemas de urbanismo y otros con ellos relacionados no son solamente causa de escasez de recursos; quizás de tanta importancia como los recursos son la poca organización y la debilidad administrativa de los organismos responsables.

—La poca coordinación entre las entidades responsables y la individualidad con que actúan es una de las principales

causas de la falta de planificación general o macro—planificación. El Gobierno del Dr. Balaguer no parecía tener mucho interés en la planificación, ya que los organismos del gobierno eran los que menos cumplían las leyes al respecto.

—La participación de la ciudadanía organizada es una tarea difícil y que requerirá mucho tiempo. La ciudadanía carece de la suficiente solidaridad y las instituciones de cohesión y fuerza orgánica. Esto puede ser consecuencia, en parte, de las grandes desigualdades socioeconómicas existentes en la población dominicana; pero además, es muy pobre la tradición organizativa en todos los estratos. Esto disminuye la capacidad de participación ciudadana en los organismos de planificación y de decisión; y facilita la actuación independiente de las autoridades.