

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA, VENEZUELA



**SECRETARIADO TECNICO
DE LA PRESIDENCIA**

SEMINARIO DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

**EVALUACION DEL SISTEMA
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE LA
REPUBLICA DOMINICANA**

Ing. Guillermo Caram

SANTO DOMINGO, R. D.

Noviembre, 1971

Secretariado Técnico de la Presidencia
Oficina Nacional de Planificación

EVALUACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Por: Ing. Guillermo Caram,
Subdirector Técnico, Oficina
Nacional de Planificación.

Santo Domingo, D. N.
30 de noviembre, 1971.

La evaluación del sistema de planificación en la República Dominicana puede realizarse desde dos puntos de vista: el estructural o de acuerdo al funcionamiento real del sistema. Dentro del primero habría que evaluar los órganos existentes, sus funciones y atribuciones así como la interrelación entre ellos. Dentro del segundo punto de vista se tiene necesariamente que enfatizar en aquellos resultados efectivos que han surgido del sistema como producto de las relaciones político-técnicas necesarias en un sistema de planificación, a la luz del principio de que la planificación es una función técnica asesora del poder político.

Frente a estos dos puntos de vista, reviste más interés práctico y científico la evaluación del sistema de planificación de la República Dominicana examinando detenidamente las relaciones con los niveles políticos de decisión, a lo largo del período 1962-1971.

En este período, los aspectos estructurales del sistema sufren modificaciones importantes. Pero estas modificaciones no han surgido como consecuencia lógica de la evolución normal de la organización política de la sociedad y el Estado, sino que se ha pretendido implantar artificialmente a través de disposiciones legales que no correspondan a la realidad político-social del país. En tales circunstancias conviene reconocer que se dificulta producir un efecto favorable en las relaciones políticas de la planificación.

Existe por otra parte un elemento que influye permanentemente a lo largo de la historia de la planificación en el país. Nos referimos al funcionamiento poco institucionalizado del Estado y de la sociedad dominicana. La planificación, como sistema formal de decisiones, requiere de un ambiente de elevada institucionalidad para que responda a este proceso racionalizante. La República Dominicana posee una notoria debilidad institucional, en el cual los órganos y los sistemas tanto del Estado como de la sociedad en general, carecen de, o son muy débiles las normas y procedimientos que rigen su funcionamiento. En tales circunstancias, puede considerarse un error estratégico pretender introducir la planificación en el ámbito de la administración pública, a través de un sistema cargado de formalismo y rigidez, tal y como se ha expresado en las leyes de creación en la República Dominicana.

Vistas estas observaciones generales, pasemos a analizar las diversas etapas que ha atravesado la planificación en la República Dominicana.

1. Primer Período o Período de Despegue:

Aún cuando con anterioridad a 1962, existieron organismos que cumplían algunas funciones relacionadas con la planificación, tales como: la Junta de Mejoras Públicas en 1929; la Comisión de Fomento en 1951; la Comisión Directiva de Planificación Industrial en 1961, la planificación, conforme los principios

y procedimientos técnicos que hoy se le atribuyen, nace realmente con la Ley No.5788 de 1962.

El análisis de la planificación en esos momentos, debe enjuiciarse a la luz de las circunstancias política-estructurales que existían en aquella época. El país abría una nueva etapa política. Se iniciaba un experimento democrático, en el cual se trataba de instituir la planificación inmediatamente después a la caída de un régimen dictatorial que impuso una maquinaria centralizada para la formulación y ejecución de la política económica. La escasez de recursos humanos existentes para aquella época, el carácter eminentemente novedoso de la planificación como técnica, la radicalización política y la poca experiencia en el ejercicio de este género de funciones asesoras, condicionó las primeras actuaciones de la planificación.

Es de notar la influencia externa que rodea el establecimiento de la planificación. Con la creación de la Alianza para el Progreso en 1961, se estableció la condición de que la asistencia financiera que se otorgara por la vía de la AID, requerían de un enmarcamiento con planes de desarrollo, para lo cual se exigía la creación de organismos nacionales de planificación. Esta circunstancia y nuestra proximidad geográfica con Puerto Rico, así como los lazos culturales y comerciales existentes con este país generó el asesoramiento de técnicos de ese país, para la elaboración de la Ley No.5788, que creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Siguiendo las experiencias

puertorriqueñas sobre la materia, este organismo centralizó la planificación económica, social y física en un solo organismo.

La influencia de este fenómeno no ha llegado a evaluarse en toda su magnitud, sobre todo si se pondera que junto a esta exigencia de organismos extranacionales, los únicos precursores de la planificación en el país lo eran jóvenes profesionales, agrupados en torno a la Asociación Dominicana de Planificación (ADOPLAN), asociación privada formada en esa época y con actitudes políticas poco vinculadas a las fuerzas tradicionales.

La influencia de estas dos fuerzas, contradictorias entre sí, dieron por origen la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. En aquellos momentos era difícil rechazar iniciativas tendientes a propugnar por el desarrollo del país, tanto por la desorientación relativa que existía como por la adopción, aunque sea en forma implícita, de una política gubernamental que complacía casi todas las iniciativas provenientes del sector privado.

Por último es conveniente hacer notar que la planificación nació bajo la égida de un Gobierno transitorio, cuya misión específica era la de preparar elecciones del período constitucional subsiguiente. Esta transitoriedad restaba la dedicación necesaria por parte del alto poder del Estado a una técnica esencialmente futurista, frente a los urgentes y convulsionados problemas que tenía que resolver a diario el gobierno de aquella época. El Consejo de Estado, compuesto por siete miembros, designó a

uno de ellos como presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Este miembro le otorgó su apoyo a esta novedosa técnica, pero no resultó suficiente para incidir en una aceptación generalizada de la misma.

Todos estos elementos permiten concluir afirmando que el nacimiento de la planificación en la República Dominicana no contó con el calor político nacional necesario para influir determinadamente en las decisiones públicas.

El advenimiento del gobierno constitucional en febrero de 1963, pudo haber consolidado la planificación, en razón de la mayor ingerencia que tuvo este organismo en importantes proyectos específicos, como fue la Ley de Plusvalía. Sin embargo, la corta duración del orden constitucional, interrumpió este proceso.

De todos modos, resulta difícil emitir una evaluación categórica que cualifique las relaciones políticas de la planificación en este primer período, especialmente por su carácter naciente.

2. Segundo Período o Período de Indiferencia:

El golpe de estado que derrocó al gobierno constitucional dió paso a una nueva política económica que orientaría las decisiones de los grupos que, en esa ocasión, asumieron los poderes del Estado. Los intereses que éstos representaban dieron por resultado la instauración de una época que se caracterizó por

un marcado alejamiento de la idea de una acción programada para el sector público, lo cual acusó como consecuencia inmediata una falta de coherencia en la política económica y una virtual anarquía en las entidades públicas.

En estas circunstancias, no causa ninguna sorpresa comprobar que la función planificadora haya caído en una de sus etapas más depresivas y de menos intensidad de trabajo.

De nuevo las circunstancias políticas del país gravitan sobre la planificación. Los sucesos de abril de 1965, y el gobierno provisional creado posteriormente, introducen un cambio radical en los aspectos estructurales de la planificación con la promulgación de la Ley No.55 del 22 de noviembre de ese año. A diferencia de la Ley No.5788, la No.55 establece un sistema que contiene todos los elementos estructurales necesarios para el funcionamiento de la planificación. Vincula la función de planificación con las de estadística, presupuesto y administración pública, así como con los organismos del Estado que cumplen funciones económicas y sociales, a través de las oficinas de programación sectorial.

3. Tercer Período o Período del Antagonismo:

Se pensaba en ese entonces que las modificaciones introducidas al sistema de planificación vigente hasta esa época garantizaban el ejercicio de esta función. No obstante, bajo esa nueva ley se generó una actitud acentuada de antagonismo que alejó, en vez de acercar, las relaciones entre la planificación y el poder político.

El nacimiento de este nuevo sistema está rodeado de circunstancias similares a la primera etapa, especialmente en lo que se refiere al carácter provisional del gobierno frente a una función de largo plazo y a la influencia externa en la definición del nuevo sistema de planificación.

En efecto, al momento de la promulgación de la Ley N°55, el país se encontraba política y militarmente intervenido, así como fuertemente asesorado por organismos internacionales que deseaban prestar su colaboración técnica y financiera a nuestro país, cuya extrema necesidad lo hacía atractivo a estas agencias.

Tal vez por el exceso de celo y de voluntad de colaboración, o quizás por el estado de deterioro interno, muchas agencias internacionales precipitaron su colaboración al país, con sacrificio de la necesaria participación de autoridades nacionales. La Ley N°55 es un ejemplo vivo de esta afirmación. Aunque se desconoce hasta la fecha el autor del primer anteproyecto de ley, hay signos evidentes de que fue concebido en círculos vinculados a organismos internacionales de asistencia técnica y financiera. Esta situación reviste mayor gravedad que la similar encontrada en el primer período debido a que ya se disponía de experiencias, como es el caso de la Comisión de Planeamiento Educativo de la Secretaría de Estado de Educación, cuyos evidentes logros no fueron debidamente aprovechados.

El sistema de planificación nuevamente formulado renace pues en circunstancias relativamente similares a las del 1962:

alta influencia externa y gobierno provisional. La diferencia más importante radica en el apoyo más amplio del gobierno de ese momento. Sin embargo, hay que recordar que el mismo gobierno surgió como consecuencia de la intervención militar norteamericana y de la posterior acción de la OEA, y el apoyo recibido de ese gobierno no es posible generalizarlo hasta pensar que contaba con el apoyo decidido de las fuerzas políticas mayoritarias que facilitarían el cumplimiento de la función política de la planificación.

El gobierno constitucional de 1966 surgido de las elecciones de junio y consecuentemente representativo de las mayorías políticas nacionales, establece nuevos mecanismos para la programación y fiscalización de las tareas del desarrollo que coexisten con los establecidos por la Ley N°55. A partir de este momento se acentúa un paralelismo entre los organismos del sistema de planificación con facultad legal de programación y los organismos creados por decretos del Poder Ejecutivo para satisfacer sus necesidades en esta materia. Estos últimos, constituidos por personas o funcionarios de alta relevancia política y de comunidad de principios con el gobierno.

El primer organismo creado fue la Comisión Fiscalizadora de Obras del Estado. Luego se creó la Comisión Nacional para el Año del Desarrollo la cual, por último, posteriormente se convirtió en la Comisión Nacional de Desarrollo, organismo que hoy es relevante en la formulación de la política de desarrollo,

hasta tal punto que ha sustituido de hecho al Consejo Nacional de Desarrollo, previsto en la Ley N°55.

Esta situación generó un estado de rivalidad entre el sistema de planificación y las comisiones creadas por el Poder Ejecutivo hasta tal punto que se ignoraban, se duplicaban y se criticaban el producto de cada una de ellas. Lo ocurrido con el Programa de Inversiones Públicas preparado por la Oficina Nacional de Planificación y las metas anuales alentadas por la Comisión de Desarrollo en 1968 son un reflejo de esta situación.

Lógicamente, la inanición de la cabeza del sistema de planificación, el Consejo Nacional de Desarrollo y la actitud de antagonismo que se creó consecuentemente entre el sistema de planificación y los mecanismos ad-hoc, creados para estos fines inició un proceso de debilitación de los órganos formales del sistema que persiste hasta la fecha. Este proceso se fue acentuando por la actitud notablemente indiferente que asumieron algunos ejecutivos del propio sistema de planificación.

Contradictoriamente al debilitamiento formal del sistema, en este período se producen los antecedentes básicos más importantes para el proceso de planificación. Se concluye la serie de trabajos iniciados con la Ley N°55 que permiten el diagnóstico de la economía del país, entre ellos "Bases para el Desarrollo de la Economía Nacional" y el "Estudio de Recursos Naturales". Por otra parte, se trazan los primeros lineamientos

a corto y largo plazo sobre el desarrollo del país, al publicarse la "Plataforma para el Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana" y se concreta el período de corto plazo con recomendaciones relativas al Sector Público, en el programa de Inversiones Públicas 1968-1970.

Estamos, pues, ante un fenómeno de singular características. A pesar del antagonismo existente con los altos niveles de decisión y a pesar del debilitamiento de los órganos formales del sistema, se avanza firmemente en la preparación de instrumentos indispensables para el proceso de planificación. En gran parte y tal vez con ligera excepción del Programa de Inversiones Públicas, estos instrumentos fueron elaborados con asistencia técnica de organismos interesados.

4. Cuarto Período o Período de Tolerancia:

El Programa de Inversiones Públicas, a diferencia de las estrategias de desarrollo, se diseñan para que sean ejecutados por un gobierno determinado. El destino final del Programa de Inversiones Públicas 1968-1970 no pasó de la simple consideración formal, en el presupuesto de la nación, de algunos de sus objetivos. Sin embargo, la experiencia, tanto en el proceso de formulación como durante las relaciones posteriores a nivel político, sirvieron de base para el diseño de una estrategia de promoción de la planificación que tuvo como objetivo un mayor acercamiento entre los organismos de formulación de planes y los niveles de decisión.

Se inicia, con posterioridad al Programa de Inversiones Públicas, el rompimiento del antagonismo existente hasta ese momento. Se pasa a la tolerancia. Mediante ésta, los organismos de planificación comienzan a funcionar sin ser criticados por el Poder político, aún cuando sus trabajos no cumplían el cometido de ser considerados por las más altas autoridades de la nación.

En este período, el deterioro de los órganos formales del sistema persiste y las oficinas de Programación Sectorial son las más afectadas. Sin embargo, durante el mismo, se concibe y se prepara la versión preliminar del Primer Plan de Desarrollo, tomando en consideración las circunstancias de que en el 1970 el país celebraría conicios nacionales para elegir a las nuevas autoridades que encabezarían el actual período constitucional de gobierno.

La expresión máxima de esta tolerancia se puede observar al examinar la versión preliminar del primer Plan. Mientras los principales titulares de las entidades públicas apoyaban la constitución de grupos de trabajos para la elaboración del primer Plan, el mismo se preparaba con flexibilidad y alternativas adecuadas para adaptarlo al gobierno que resultare electo. Se señalaba, con anterioridad a los resultados electorales, que se procedería a discutir con el grupo político triunfador y se adaptaría a la plataforma de gobierno de ese grupo.

5. Quinto Período o Período de Permeabilidad:

Al iniciarse el período constitucional de gobierno 1970-1974, se requería una definición en torno al primer Plan de Desarrollo. Se propugnó por una definición considerada factible a la luz de la concepción política del gobierno y de las posibilidades del sistema de planificación. Se buscaron debilitadamente aquellos elementos comunes y compatibles entre el sistema político y el sistema de planificación.

El resultado de este esfuerzo lo constituyen las disposiciones ejecutivas que introducen la planificación en los mecanismos de decisión. El Decreto No.301, crea el Consejo Nacional de Salud para formular la política de salud, vivienda y alcantarillado y adopta los planteamientos que para estos sectores que formula el Plan de Desarrollo.

El Decreto No.338, es la expresión máxima de esta nueva política. Preparado por la Oficina Nacional de Planificación y adoptado textualmente por el Presidente de la República, el decreto adopta la versión preliminar del Primer Plan de Desarrollo como base de discusión para la definición de la política económica del gobierno e instituye comisiones sectoriales interdepartamentales para su discusión.

Posteriormente el Decreto No.1520, preparado también en la Oficina Nacional de Planificación, se avanza un poco más y se instituye un mecanismo de implementación financiera y

administrativa del primer Plan de Desarrollo Agropecuario, elaborado dentro de las pautas del primer Plan de Desarrollo. Dicho decreto establece un fondo de desarrollo agropecuario, dirigido por un comité presidido por el primer mandatario de la nación.

En este período se llega pues, a una comunicación entre las más altas autoridades nacionales y los órganos de planificación. Las relaciones se materializan, pero no hasta tal punto de permitir una influencia real en las decisiones públicas vinculada al proceso de desarrollo nacional, aun cuando se encuentra en un momento propicio para su realización.

De nuevo, el signo de la contradicción que parece gravitar permanentemente sobre el sistema vuelve a aparecer y a pesar de haber logrado los avances señalados en materia de planificación, los aspectos estructurales, continúan su proceso de deterioro interno. Mientras la imagen externa de la planificación ha llegado a niveles nunca alcanzados, los órganos del sistema de planificación se van debilitando hasta el extremo de haber desaparecido algunos y estar en proceso de desaparecer otros. Las condiciones administrativas en que se encuentran sumidos estos órganos dificulta enormemente el ejercicio de esta función. El desplazamiento de técnicos por causa de bajas remuneraciones podría ocasionar la fuga total del personal capacitado y su consecuencia más desastrosa: la caída de la planificación.

Para concluir esta parte del examen, quisiera señalar algunas actitudes muy características de los planificadores y de los políticos y las cuales han sido comunes a todos los períodos y han dificultado la utilización de la planificación en el país.

Por parte de los planificadores, es frecuente encontrar los siguientes problemas:

- a. La elevación de la planificación a posiciones abstractas que colinden con las atribuciones inherentes a las autoridades políticas;
- b. La incapacidad de adoptar decisiones prácticas en el preciso momento en que los estudios sobre un asunto tratado hayan llegado a los límites de perfección admisibles en función de la naturaleza e importancia del mismo;
- c. La rigidez y formalismo en el comportamiento de los órganos de planificación; y
- d. La ausencia de promoción política adecuada. Muchas veces se ha actuado en los órganos de planificación con una pasividad burocrática incompatible con la naturaleza de los trabajos que la planificación desarrolla. Obviamente el producto de estas oficinas, no puede "tramitarse" a la superioridad con el mismo tenor con que se tratan problemas burocráticos rutinarios. Se requiere de una continua, hábil,

persistente y valiente agresividad para la promoción y defensa de los planteamientos efectuados, que muchas veces no se practica.

Por parte de las autoridades políticas la principal dificultad observada la encontramos unas veces en cierta resistencia y otras veces hasta en la abierta oposición, contra todo lo que provenga de los organismos planificadores en temor a lo que ella pueda introducir o modificar en las estructuras económicas y sociales vigentes.

Tampoco podemos olvidar la suspicacia que despierta en el político, la supeditación de las decisiones improvisadas al marco racional de la planificación del desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De las consideraciones precedentes se desprenden las siguientes conclusiones:

1ª. La planificación como técnica para la toma de decisiones no ha sido utilizada en el país debido a las dificultosas relaciones existentes entre los organismos de planificación y las autoridades políticas nacionales.

2ª. Los cuerpos de planificación no han respondido al tipo de demanda emanada del poder político. Los trabajos realizados por los cuerpos de planificación no han encontrado acogida

suficiente por parte de los niveles de decisión, mientras que los trabajos solicitados por estos niveles no fueron realizados.

3°. La utilización de la planificación ha sido totalmente independiente de las características estructurales de los sistemas de planificación que han existido en el país.

4°. Sin embargo en estos momentos la planificación se encuentra en un momento oportuno para su eficaz utilización debido a que se han superado las principales actitudes que dificultaban las relaciones político-planificación.

El proceso de planificación exige la puesta en marcha de una nueva etapa que tienda a la utilización efectiva de esta técnica como auxiliar del proceso de decisiones públicas encaminadas a la obtención del desarrollo. La nueva etapa no debe conformarse con la aceptación platónica y simplemente declarativa de los planteamientos emanados del sistema de planificación. La etapa de creación de conciencia, de eliminación de asperezas puede considerarse superada. Se impone una expresión más práctica, especialmente a nivel de asignación de recursos, de la planificación. Para ello se sugieren las siguientes medidas específicas.

En razón de que los aspectos formales del sistema no han incidido en la utilización de la técnica, se recomienda no enfatizar, en esta nueva etapa, en las tareas relacionadas con la reforma estructural del sistema de planificación. A nuestro

juicio el sistema vigente debe mantenerse e introducirse progresivamente las modificaciones que surjan del ejercicio de la planificación, tales como la de otorgar carácter de permanencia a las Comisiones Sectoriales Interdepartamentales previstas en el Decreto N°338 y vinculadas a las oficinas sectoriales de programación.

Por el contrario, la utilización de la planificación debe buscarse en torno a la implementación del primer Plan de Desarrollo cuya versión revisada ha sido entregada al Presidente de la República. A tal efecto, se sugiere el siguiente procedimiento:

1. Que el Presidente de la República considere la nueva Versión del Plan elaborado conforme a sus instrucciones impartidas mediante el Decreto N°.338;
2. Las tareas de planificación deberán desarrollarse en mayor medida en aquellas áreas que faciliten una colaboración efectiva con las autoridades nacionales, como por ejemplo, a través de la preparación de proyectos específicos. Para estos fines urge la constitución del Fondo de Preinversión cuyo alcance y contenido está bajo consideración del Presidente de la República;
3. Que se instituyan reuniones periódicas con los principales funcionarios del gobierno encargados de ejecutar los diversos aspectos considerados del Plan de Desarrollo;

4. Que se impartan instrucciones precisas a las diversas entidades públicas a fin de que la elaboración del presupuesto para los próximos años fiscales, tome como base la asignación de recursos propuesta en el Plan de Desarrollo;
5. Que el Poder Ejecutivo promueva la inclusión de funcionarios del sistema de planificación en los diversos organismos, Consejos y Juntas Directivas de las entidades autónomas del Estado para que se garantice el trabajo de estas entidades en torno al Plan de Desarrollo; y
6. Que las comisiones sectoriales interdepartamentales, una vez otorgados el carácter permanente propuesto anteriormente, preparen en el término de 6 meses, programas sectoriales específicos y mecanismos similares al establecido para el sector agropecuario en el Decreto N^o.1520.

Muchas gracias,

Guillermo Caram