

Estructuras del Estado Dominicano

Hacia una renovación pertinente

Estructuras del Estado Dominicano. Hacia una renovación pertinente

Este proyecto es llevado a cabo por:



Este proyecto es financiado por:



Cooperación para el Desarrollo



Capítulo Dominicano de



Estructuras del Estado Dominicano

Hacia una renovaci3n pertinente



PARTICIPACION CIUDADANA
Movimiento Cívico no Partidista
Calle Wenceslao Alvares #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
Teléfono (809) 685-6200 • Fax (809) 685-6631
Email: info@pciudadana.org
www.pciudadana.com

Título:

Estructuras del Estado Dominicano. Hacia una renovación permitente

Dra. Rosalía Sosa Pérez
Directora Ejecutiva de PC

Autor: Faustino Collado

PROGRAMA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Diseño y Diagramación: Jesús Alberto de la Cruz

Febrero 2014

Proyecto:

“Participación de la Sociedad Civil en la Reforma y la Gestión de la Administración Pública”

Este proyecto es llevado a cabo por:



Este proyecto es financiado por:



Impreso en República Dominicana
Editora Búho, S.R.L.

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de Participación Ciudadana y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contenido

Resumen ejecutivo	9
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CULTURALES	15
2. DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL ESTADO DOMINICANO	19
• Primera etapa:	19
• Segunda etapa:	20
• Tercera etapa:	20
• Cuarta etapa:	21
3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO Y EL PODER EJECUTIVO ACTUAL	25
3.1. Peso de la Rama Ejecutiva	25
3.2. Centralización Política y Administrativa	26
3.3. Prioridades de la Reforma Política	30
3.4. Movimientos y corrientes sobre las reformas	30
3.4. Tamaño del Estado y la eficiencia	34
3.4.1.1. Un Estado pequeño	34
3.4.1.2. Un Estado Fuerte	35
4. LA REFORMA DEL ESTADO Y EL PODER EJECUTIVO EN REPÚBLICA DOMINICANA	39
5. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO DOMINICANO. RECOMENDACIONES	49
5.1. Los ministerios y la macro estructura del Estado dominicano	50

Resumen ejecutivo

El Estado dominicano tiene el sello del caudillo, del tirano, del déspota, y su organización ha sido hecha a la imagen y semejanza de estos, que no es otra que la de la concentración del poder, el irrespeto a la ley, el clientelismo, la confusión entre la persona y el órgano, la creación o supresión del órgano por conveniencia particular.

La historia del país lo confirma, en especial la historia del caudillismo.

“En los primeros momentos de nuestra vida política, el caudillo característico será un “militar”, general, con ambiciones políticas y económicas. En estos casos la estructura caudillista tendrá forma de ejército...”, nos dice Danilo Clime (1984).

En otros casos puede ser un letrado rodeado de una estructura clientelista, con variadas formas de sumisión, aun dentro del instrumento moderno que es el partido político, donde la “disciplina partidaria” muchas veces no es más que un medio de “renovación” caudillista y en el reverso, de envejecimiento de la institucionalidad”.

Tomando el número de años de gobierno como indicador del peso del caudillismo dominicano (patriarcal, militar, despótico, ilustrado), tenemos que desde 1844 a 1996, cinco caudillos (Santana, Báez, Heureaux, Trujillo y Balaguer) gobernaron 89 años, más de la mitad del período republicano.

Esta presencia del caudillismo, el peso del pasado colonial, las condiciones materiales de existencia y el desarrollo político y cultural de las élites y de la población en general han tenido una gran influencia en el desarrollo organizativo del Estado

dominicano, tomando en cuenta las diferentes etapas o “repúblicas”, en que los historiadores dividen la historia nacional

A partir de 1962, por ejemplo, el desarrollo organizativo del Estado dominicano y su administración pública ha sido una suma creciente de instituciones, no ha habido en algún momento una suma–resta ni mucho menos una suma–cero, que cree pero que al mismo tiempo elimine o fusione otros órganos, partiendo de un criterio de racionalidad.

En cada período de gobierno se agregan más y más instituciones, a veces con funciones semejantes y compitiendo con instituciones existentes dentro Poder Ejecutivo, y la competencia es aún mayor con la administración local representada por los Ayuntamientos y las Juntas de Distritos Municipales.

Esta situación de duplicación se ha presentado en los diferentes gobiernos de los diferentes partidos. Ha sobrepasado la partidocracia para hacerse una práctica estatal. Incluso, va más allá de los gobiernos de un mismo partido, evidenciando que la cultura clientelar que la origina se extiende a todo el espectro político.

En una situación así, en que sólo del Poder Ejecutivo dependen más de 4,500 órganos y organismos, muchos de los cuales han sido creados en los últimos cinco decenios, lo que representa un gasto anual para la población de miles de millones de pesos, utilizados en función de las estrategias clientelares de las cúpulas de los partidos políticos mayoritarios, tradicionales y de sus aliados, así como de la acumulación de capital de los nuevos burgueses “estatizados”, se impone una renovación del Estado dominicano.

Esta renovación o reforma renovadora debe atender en cada caso a las características propias de cada sociedad y de su Estado. Si prima el copismo de otras experiencias el esfuerzo puede frustrarse, lo que no implica que se examinen y se adapten reformas exitosas en otros lugares.

En este sentido, hay que reconocer que todo sistema y sus modelos están sujetos a cambios continuos para mantener su vigencia histórica y su efectividad social. El Estado liberal, el democrático, como el socialista se anquilosaron, física e intelectualmente. Desde este punto de vista, la empresa privada, en general, fue más dinámica, presentando más innovaciones que la administración estatal; pero algunas de estas innovaciones, sin embargo, cuando han tratado de aplicarse en otras empresas (benchmarking) han resultado en un fracaso, lo cual significa que hay casos particulares exitosos que no debe forzarse su aplicación generalizada.

En este contexto, uno de los temas más discutido es el tamaño del Estado. Un planteamiento da por sentado que mientras “menor Estado” más eficiencia.

Sin embargo, la eficiencia no tiene una relación directamente proporcional con el tamaño. Puede haber un Estado grande con altos niveles de eficiencia, y uno pequeño que sea ineficiente.

También ha surgido la posición de que el Estado no debe ser grande, pero si fuerte.

Pero esta fortaleza del Estado debe concebirse, más que algo material, como sería el poderío militar, como la capacidad de gestionar el Estado y su Administración, utilizando los diferentes medios intelectuales, informativos, políticos y legales a su alcance, creando un liderazgo que consiga los resultados que espera la población. Además de la ejecución por si, donde sea necesario, fortaleza es también la capacidad de conducir procesos y estrategias; es, en el lenguaje de Osborne, “llevar el timón que ponerse a remar”.

Si bien en República Dominicana no ha habido una proliferación de aportes académicos, sea desde la academia, desde los partidos políticos u otras instancias, sobre estos temas y concepciones, a partir de 1990 empezó un proceso de reforma en algunas áreas del Estado que tomó coherencia y más integralidad a partir de 1997 con la creación de la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) y de otros programas de reformas auspiciados por gobiernos extranjeros y agencias internacionales.

Producto de ese esfuerzo se aprobaron, entre otras, las siguientes leyes:

1. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (No.14-91)
2. Modificación del Código Laboral (Ley 16-92)
3. Nueva ley sobre Tributación (No.11-92)
4. Código Arancelario (Ley 14-93)
5. Código de Niños, Niñas y Adolescentes, y el Organismo Rector de este sistema (Ley 14-94)
6. Ley de Inversión Extranjera (16-95)
7. Ley General de Telecomunicaciones (No. 153-98).

8. Creación de nuevos ministerios.
9. Ley que fusionó las Direcciones de Impuesto Interno y de Rentas Internas, en la Dirección General de Impuestos Internos (Ley No. 166-97, modificada por la Ley No. 227-06).
10. Código Monetario y Financiero (Ley No.183-02).
11. Ley de la Función Pública (41-08).
12. Constitución de la República del 2010.

Uno de los principales resultados de estas leyes y otras medidas de reformas es que el Estado dominicano y su administración ha resultado más grande, sin ganar en eficiencia, con excepción de pocas áreas, como la impositiva, licencias de conducir y pasaportes.

Todo esto requería de una nueva ola de reforma, que el propio Consejo nacional de la Reforma (CONARE) lo admitía con estas palabras: “Un objetivo de la reforma del Estado que requiere la atención prioritaria del Gobierno, es la reducción de la macrocefalia y la dispersión existente en el Gobierno central, ya que la anterior administración lo dejó con más de 50 organismos descentralizados dependientes directamente del Poder Ejecutivo”.

El análisis hecho por la CONARE debió haber llevado a los últimos gobiernos a comprender que la eliminación de esa dispersión administrativa que afecta tanto la definición política como a la coordinación de las funciones de la administración pública, abría un proceso que implicaba necesariamente la reubicación de competencias dispersas, la integración de competencias repetidas, la creación de instancias superiores de coordinación que redefinieran y organizaran los niveles de las secretarías de Estado, direcciones nacionales y similares, así como definir la desconcentración y descentralización de las funciones nacionales hacia las regiones de desarrollo, las provincias y los municipios.

Pero esto no se hecho. Las instancias más conscientes dentro del Estado, dentro de los partidos políticos, de la sociedad civil, de las academias, de los ciudadanos y ciudadanas deben consensuar ahora esta nueva ola de la reforma. En este trabajo se ofrecen explicaciones, contextualizaciones y propuestas para retomar el debate de la renovación del Estado dominicano.

ESTRUCTURAS DEL ESTADO DOMINICANO. HACIA UNA RENOVACIÓN PERTINENTE



Un pueblo rompe las cadenas que le oprimen. Nace la República, y pronto se interpone una sombra para obscurecerla. Conquistados los laureles de Azua y Santiago, el interés mezquino rodea al héroe sencillo y puro que ha triunfado. La intriga emprende su obra... culpa es de un pérfido que ha introducido veneno en el alma del héroe y en el corazón de la República. Este pérfido, enemigo de todo buen principio, usurpador constante de los derechos ciudadanos, cuando no haya en el poder verdugo que mata las ideas, la opinión, las leyes mismas, que no respeta la garantía de la persona, ¿no adivinan quien es? ¡El personalismo!”¹

Francisco Gregorio Billini

¹ Francisco Gregorio Billini, Habeas Corpus, tomado de Américo Lugo, Obras Escogidas, Tomo 2, Editora Corripio, Santo Domingo, 1993, pág. 387.



1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CULTURALES

El Estado dominicano surgido el 27 de febrero de 1844, hereda la fisonomía y características del Estado colonial español, especialmente el centralismo, el militarismo, el patrimonialismo y, por supuesto, las faltas de garantías legales e institucionales para las mayorías, pues su esencia discriminatoria lo llevaba a defender por encima de todos los derechos cívicos, las propiedades e intereses de las personas con título de nobleza, hasta llegar al rey o la reina.

Dentro de este Estado colonial segregador permaneció como excepción, una muestra de práctica democrática, los cabildos².

El cabildo español, sobre todo después que el artículo 312 de la Constitución de Cádiz (1812), eliminó a los Regidores designados por el rey para pasar a ser todos electos por sus méritos, presagió un Estado diferente con el que soñó el inspirador de la nacionalidad dominicana, Juan Pablo Duarte³.

² Aida Caro Costas, *El Cabildo o Régimen Municipal Puertorriqueño en el Siglo XVIII*, Tomo II, Instituto de Cultura Puertorriqueño, San Juan, 1874.

³ Estas ideas de Duarte están en su proyecto de Constitución elaborado a inicios de 1844, donde coloca al Poder Municipal de primero, dentro de los Poderes del Estado. Ver a Emilio Rodríguez Demorizi, *En torno a Duarte*, Editora Taller, 1976, páginas 59-65. También, *Revista "Clío"*, Academia Dominicana de la Historia, Vol. V, páginas 138-140.

Sin embargo, como dice Nelson Moreno Ceballos (1984), al constituirse la república y adoptarse una forma jurídica democrática liberal parlamentaria, se creó una doble ficción.

Por un lado, un Estado nacional cuya nación, que debía servirle de soporte, no estaba claramente configurada; por el otro lado, una superestructura correspondiente a un Estado capitalista, sin asidero material en la formación social, la cual era pre capitalista.

“Aunque proclamado democrático, el poder político adquirió, de hecho, una naturaleza absolutista, impidiendo que el poder se despersonalizara, se desprivatizara, y se especializara...”⁴.

Esa debilidad material y espiritual se evidencia claramente cuando la República pasa de nuevo a ser colonia española (1861-1865) a solicitud de Pedro Santana y el apoyo de un grupo de “dominicanos”.

Si bien grupos importantes de dominicanos se mantuvieron defendiendo con las armas la meta republicana durante los 15 años posteriores a la separación de Haití (1844-1860), y en la guerra de la Restauración de la Independencia (1863-1865), frente a España, participó “un torrente impetuoso que brotó de las entrañas del pueblo”, lo que indicaba un fortalecimiento de la nacionalidad y el patriotismo, aún había profundas razones sociales que retardaban ese proceso constitutivo del Estado.

Juan Bosch, al hablar de lo que es una guerra de liberación o de independencia, expresa que: “Toda guerra de independencia o de liberación nacional es al mismo tiempo una guerra social... Las guerras sociales son siempre feroces”.

La razón de su ferocidad está en que el enemigo le cierra al soldado libertador, o pretende cerrárselo, el camino que ha de conducirlo a donde él se propuso llegar el día en que decidió tomar las armas para liberar a su país, acto con el cual conquistó el derecho de labrar su destino personal...”.

“Se engañan los que creen que las masas toman las armas contra los poderes extranjeros que ocupan sus países por razones patrióticas”.

Por eso, Pedro Henríquez Ureña, al evaluar el período histórico que va de 1844 a 1873, dice que: “Entre tantos azares, difícilmente podía formarse una conciencia general, segura y clara, de nacionalidad”.

⁴ Nelson Moreno Ceballos, *El Estado Dominicano, Origen, Evolución y su Forma Actual, 1844-1982*, Impresora Siglo XXI, Tercera Edición, Santo Domingo, 1984, páginas 125-126.

Para Pedro Henríquez Ureña, es en 1873, después de despejarse el temor de anexión de República Dominicana a Estados Unidos de América, al ser rechazada por el Senado norteamericano tal propuesta, y de rescindirse el contrato de arrendamiento de la Bahía de Samaná a una empresa de los Estados Unidos, cuando se forma “una voluntad firme de mantener la nación y de dar tono liberal a la política: ha comenzado una era nueva”⁵.

Habría que completar los juicios de Pedro Henríquez Ureña, diciendo que se despejaron las dudas sobre el Estado en cuanto a su territorio, y en cuanto a la definición cultural y política de la nación que le daba vida; no así, sin embargo, el tercer elemento clave de todo Estado, el Poder Público y su organización, que es el elemento formal del Estado.

El poder público, cuya legalidad y legitimidad debe descansar en el principio de la soberanía popular, se manifiesta con la capacidad material de hacer cumplir las decisiones de los gobernantes, o capacidad de dominación, así como con la adhesión del pueblo que obedece positivamente a la autoridad, al reconocerle competencia al gobernante.

Esto no sucedió o sucedió en períodos muy cortos entre 1873 y 1924.

La fuerza, la coacción, el despotismo, la imposición, la continuidad en el poder, la ausencia del derecho, es lo que prima en el siglo XIX y continúa en el XX.

Resulta que: “El consentimiento al poder ha sido considerado como condición esencial para la existencia del Estado, ya que cuando ese fenómeno se cumple se le da un asiento sólido al poder institucional, en el cual, el fundamento del poder se transfiere de la persona que lo ejerce a un ente que es el Estado”⁶.

El caudillismo dominicano tronchó y sepultó la noción del poder político, de un poder institucional. Esto es válido, tanto para el caudillismo militar, el de las “revoluciones” del siglo XIX e inicios del siglo XX, como para el caudillismo político del siglo XX, semejante a los que algunos han llamado el despotismo ilustrado.

Basta recordar que cuando se instaló un gobierno civilista en 1876, encabezado por Ulises Francisco Espaillat e integrado por cinco (5) personas ilustradas (Galván,

⁵ Juan Bosch, *La Guerra de la Restauración*, Editora Corripio, Santo Domingo, 1982, páginas 103-111.

⁶ Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Tenis, Santa Fe de Bogotá, 1997, páginas 199-123.

Peña y Reynoso, José Gabriel García, Mariano A. Cestero y Gregorio Luperón), el Presidente hubo de renunciar a los seis meses; también tuvo que renunciar el escritor Francisco Gregorio Billini, al año de ocupar la Presidencia (1883); muy semejante a lo ocurrido a otro de los más grandes escritores dominicanos, Juan Bosch, un siglo después (1963), desalojado por un golpe de Estado a los siete meses de asumir la Presidencia de la República.

“En los primeros momentos de nuestra vida política, el caudillo característico será un “militar”, general, con ambiciones políticas y económicas. En estos casos la estructura caudillista tendrá forma de ejército...”, nos dice Danilo Clime (1984).

En otros casos puede ser un letrado rodeado de una estructura clientelista, con variadas formas de sumisión, aun dentro del instrumento moderno que es el partido político, donde la “disciplina partidaria” muchas veces no es más que un medio de “renovación” caudillista y en el reverso, de envejecimiento de la institucionalidad”⁷.

Tomando el número de años de gobierno como indicador del peso del caudillismo dominicano (patriarcal, militar, despótico, ilustrado), tenemos que desde 1844 a 1996, cinco caudillos (Santana, Báez, Heureaux, Trujillo y Balaguer) gobernaron 89 años, más de la mitad del período republicano.

El Estado dominicano tiene el sello del caudillo, del tirano, del déspota, y su organización ha sido hecha a la imagen y semejanza de estos, que no es otra que la de la concentración del poder, el irrespeto a la ley, el clientelismo, la confusión entre la persona y el órgano, la creación o supresión del órgano por conveniencia particular.

También hay que decir en este balance del Estado dominicano, que el poder extranjero, en varias ocasiones, con sus injerencias e intervenciones, distorsionó el proceso de desarrollo estatal de la nación dominicana, pues, tras sus intervenciones no hubo Estado de derecho, no hubo desarrollo institucional, al contrario, más concentración, más despotismo, más corrupción y violaciones a los derechos humanos”⁸.

⁷ Danilo P. Clime, *Caudillismo y Estructura Social en América Latina*, Editora Diálogo, Santo Domingo, 1994, páginas 59-69.

⁸ A. Hoepelman y J. Señor, *Documentos Históricos*, Librería Dominicana, Santo Domingo, 1973. También, la nota de respuesta del Secretario de Relaciones Exteriores dominicano, D. Bernardo Pichardo, dirigida el 8 de diciembre del 1915 al ministro americano, William W. Russell, en *Américo Lugo, Obras Escogidas*, Tomo 2, Editora Corripio, Santo Domingo, 1993, páginas 261-262.

2. DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL ESTADO DOMINICANO

El desarrollo organizativo del Estado dominicano puede ser dividido en cuatro (4) etapas.

• Primera etapa:

Comprende el período que va desde 1844 al 1916. Se caracteriza por la existencia de pocos órganos, por la asignación de varias funciones ejecutivas a un solo órgano (Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Guerra, Marina y Obras Públicas, Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública), la existencia de pocas provincias y municipios (las provincias pasan de 5 a 12 en el período y los municipios de 26 a 27).

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste surge en 1844 con 4 Secretarías, las cuales pasan a 5 en 1874, a 6 en 1887, a 7 en 1897, las que tenían rango constitucional. Es a partir de 1924, cuando el artículo 56 de la nueva Constitución estableció que las Secretarías de Estado se crearían por ley⁹.

Esta estructura del Ejecutivo estuvo relacionada con el bajo nivel de desarrollo económico, la escasa población, las limitadas vías de comunicación, a la orientación

⁹ Manuel Arturo Peña Batlle, Constitución Política y Reformas Constitucionales, 1844-1942, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981.

concentrada del poder. Este Estado pequeño no estaba inspirado por la concepción que había planteado el liberalismo clásico (Adam Smith, 1776).

• Segunda etapa:

La segunda etapa organizativa del Estado dominicano va del 1916 al 1930, siendo el período más significativo el ocupado por la intervención militar norteamericana o usamericana (1916-1924).

Aquí se producen grandes cambios con la supresión de órganos y la creación de otros nuevos. Se crean la Intendencia de Educación, el Tribunal de Tierras, la Junta Central Electoral, la Policía Nacional, entre otros.

Se trasplantan legislaciones, como la electoral, la de registro de tierras (Sistema Torrens) y diferentes conceptos presentes en la nueva Constitución del 13 de junio de 1924.

Como parte del acuerdo de desocupación de las tropas norteamericanas siguieron vigentes las Órdenes Ejecutivas del gobierno interventor, Resoluciones Ejecutivas y Reglamentos Administrativos, con lo cual se le impuso al “restaurado” Estado dominicano, una determinada estructura¹⁰, que reforzaba la concentración política tradicional y la ponía más a tono con la ampliación de las relaciones capitalistas iniciadas a finales del siglo XIX.

• Tercera etapa:

La tercera etapa va de 1930 a 1961. Es la etapa de la dictadura, caracterizada por la creación de una gran cantidad de leyes, organismos y provincias¹¹.

Se crean organismos como la Dirección de Presupuesto, Oficina de Estadística, Contraloría y Auditoría General de la República, Dirección General de Bienes Nacionales, las instituciones del área financiera, varias direcciones en la Secretaría de Educación, y otras secretarías, etc.

¹⁰ Franklin Franco Pichardo, Historia del Pueblo Dominicano, Impresora Mediabyte, Santo Domingo de Guzmán, 2002, páginas 454-457.

¹¹ Las provincias pasan de 12 a 25, más el Distrito Nacional.

En la dictadura surge, por primera vez, la empresa pública productiva y los bancos del Estado (de Crédito Agrícola y de Reservas).

Algunos de estos organismos son el resultado de un desarrollo normal de la sociedad, pongamos de ejemplo la Dirección General de Bellas Artes (1940), creado tras el impulso cultural de los emigrantes españoles llegados al país a partir de 1936.

Otros órganos obedecieron a necesidades propias de la lógica interna del Estado, para racionalizar y modernizar sus actividades (Dirección General de Edificaciones, Dirección General de Bienes Nacionales).

Una parte importante de estos órganos se crean por la necesidad de la seguridad y la represión, de la acumulación de capital, y la continuidad de la tiranía y sus grupos de soporte.

Aunque se puede decir que todo Estado es un producto social e histórico, construido como hace un pájaro con su nido, rama a rama, el Estado dominicano de hoy es, en lo esencial, un producto orgánico del Estado “trujillista”.

• Cuarta etapa:

La cuarta es la etapa de la transición democrática, que aún no termina, prolongándose a la actualidad.

A partir de 1962 el Estado dominicano experimenta un aumento estructural considerable, empezando por el traspaso que recibe de todas las empresas propiedad del tirano, más las que figuraban como públicas antes de 1961. Con todas estas empresas se forma la Corporación de Empresas Estatales (CORDE), y con los ingenios azucareros, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA).

Por recomendación y gestiones externas, especialmente de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), de los Estados Unidos de América (USAID), se crean nuevos órganos, como el Secretariado Técnico de la Presidencia, con sus diferentes dependencias: Oficina nacional de Administración y Personal (ONAP) la Oficina Nacional de Planificación, (ONAPLAN), la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y la Oficina nacional de Presupuesto (ONAPRES)¹².

¹² La Oficina de Estadísticas existía desde 1959 y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), como Dirección perteneciente a la Presidencia de la República, desde 1937.

Sin entrar a valorar los efectos de esa recomendación de la USAID, que pudieran haber resultado positivos, sólo deseo destacar la permanente presencia del factor externo en la configuración del Estado dominicano.

Otro programa, (Programa de Administración Financiera –PAFI-), con presencia de otra agencia internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recomendó, que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), pasara del Secretariado Técnico a la Secretaría de Estado de Finanzas, hoy Ministerio de Hacienda, lo que aceptó el Poder Ejecutivo enviando un proyecto de ley al respecto al Congreso Nacional.

A partir de 1962 el desarrollo organizativo del Estado dominicano y su administración pública ha sido una suma creciente de instituciones, no ha habido en algún momento una suma–resta ni mucho menos una suma-cero, que cree pero que al mismo tiempo elimine o fusione otros órganos, partiendo de un criterio de racionalidad.

En cada período de gobierno se agregan más y más instituciones, a veces con funciones semejantes y compitiendo con instituciones existentes dentro Poder Ejecutivo, y la competencia es aun mayor con la administración local representada por los Ayuntamientos y las Juntas de Distritos Municipales.

Un ejemplo típico se presenta en el área de las obras públicas. Dos casos de duplicidad de funciones que llaman mucho la atención en esta área es la existencia de la Dirección General de Mantenimiento de Carreteras y Caminos Vecinales, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas (MOPC), y la Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación, dependiente de la Presidencia de la República; con igual duplicidad se encuentra la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Obras, dependiente del MOPC, y dependiente de la Presidencia de la República fue creada la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE).

Esta situación de duplicación se ha presentado en los diferentes gobiernos de los diferentes partidos. Ha sobrepasado la partidocracia para hacerse una práctica estatal. Incluso, va más allá de los gobiernos de un mismo partido, evidenciando que la cultura clientelar que la origina se extiende a todo el espectro político.

Es el caso del sector transporte, donde además de existir la Dirección General de Tránsito Terrestre (1966, PR), perteneciente al MOPC, se crea la Oficina Nacional de Transporte Terrestre (ONATRATE, 1979, PRD); le siguió la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT, 1987, PRSC); luego la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMET, PLD), que ha cambiado de funciones y tipo de mando va-

rias veces (1997, 2001, 2004); la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA, 1997, PLD); más adelante se crea el Consejo de Administración y Regulación de Taxis (CART, Septiembre 2000, PLD-PRD); luego la Oficina Técnica de Transporte del Plan Renove (2001, PRD); le sigue la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET, 2005, PLD); y finalmente el Fondo de Desarrollo del Transporte Terrestre (FONDET, 2007, PLD).

En esa larga lista, no ha habido eliminación de una sola estructura, sino sustitución, como son los casos de la ONATRATE por la OMSA, y el Plan Renove por el FONDET, quedando siete instancias públicas que intervienen en la operación y regulación del transporte, que, si se le suma a la Policía Nacional (Ley 241) y al ayuntamiento del municipio correspondiente (Ley 176-07), en el transporte intervienen nueve (9) instituciones estatales.

Lo más triste de la situación es que a pesar de contar con tantas instituciones que intervienen en el funcionamiento del transporte, en la sociedad persiste un desorden mayúsculo en este servicio público, tanto a nivel urbano como interurbano.

Esta situación de macrocefalia estatal se presenta, entre otras, en el área del desarrollo social. Además de la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC), se encuentra Procomunidad, la Oficina de Desarrollo Provincial, Comunidad Digna, los Institutos de Desarrollo del Suroeste (INDESUR), y del Noroeste, Dirección General de Desarrollo Fronterizo, Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas, entre otros organismos.

La suma ha ido creciendo en otras áreas, llegando a tener la Presidencia de la República, excluyendo los ministerios y gobernaciones, más de sesenta (60) organismos que dependen de ella, bajo la denominación de oficinas, fondos, consejos y comisiones¹³, cuyas funciones corresponden a los ministerios. Con el Secretariado/Ministerio Administrativo de la Presidencia pasó lo mismo, que llegó a tener 19 dependencias bajo su autoridad¹⁴. Si bien la mayoría de estas instancias han pasado a varios ministerios, especialmente al Ministerio de Cultura, todavía existen varios organismos que dependen de este ministerio, como son el Centro Nacional de Arte y Oficios (CENAARTE), la Comisión de Reforma del Sector Salud (CERS), y que no se relacionan con sus funciones.

¹³ Oficina Nacional de administración y Personal (ONAP), Manual de Organización del Gobierno, Séptima Edición, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1998, paginas 75-77.

¹⁴ Ídem, página 233.

Desde el punto de vista del gasto público, sólo las duplicaciones orgánicas que corresponden a la Presidencia de la República, tienen un presupuesto asignado que sobrepasa los mil millones de pesos (RD\$1,000,000,000.00) en el Presupuesto público del 2013. Una carga pesada que sostiene el pueblo dominicano, tomando en cuenta que la mayoría de los ingresos del gobierno provienen de los impuestos al consumo que pagan los sectores medios y los más pobres, que son la mayoría de la población.

No hubo desde el Poder Ejecutivo, por lo menos hasta 1997, una reflexión al respecto, una lógica basada en los principios de economía y efectividad de la Administración del Estado. La práctica sistemática, la racionalidad fue, o más bien la irracionalidad, la de agregar órganos y organismos. La política organizacional ha sido la agrandar un edificio sin fortalecer sus columnas, sin reestructurarlo ni darle mantenimiento, para entregar esos órganos y organismos a parciales y aliados coyunturales, cuan botín de guerra, con fines electorales y para la acumulación de capital de particulares, socios y grupos partidarios.

Y no es que muchos de los temas que se le asigna a estas instancias no necesiten ser abordados, sino que ya existen estructuras estatales que tienen esas funciones o que perfectamente pueden asumirlas, sin la necesidad de ampliar la burocracia y los gastos estatales.

En esta carrera de insuflar las estructuras del Estado dominicano los gobiernos de la transición democrática continuaron una práctica de la dictadura de Trujillo (1930-1961) con el agravante de que se montaron en el Estado “trujillista” y neotrujillista balaguerista (1966-1978), sin cuestionar sus irracionalidades y contradicciones, como son la acumulación capitalista vía la corrupción administrativa, el centralismo, la atomización orgánica y territorial, la lógica del control al ciudadano¹⁵, y del gasto clientelar.

A esa lógica de seguridad militarizada y de concentración del poder, principalmente en el Presidente de la República, que decide vía decreto la creación de muchos de estos órganos, los protagonistas orgánicos de la transición democrática le han agregado la multiplicación del clientelismo, de estructuras y, en general, de puestos públicos, como nunca antes se había imaginado.

¹⁵ Todavía hoy, el Secretario de Estado de Interior y Policía es el Presidente, ex officio, del Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana, un órgano de los Ayuntamientos o Poder Local, una evidencia de la continuidad del Estado policial trujillista.

3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO Y EL PODER EJECUTIVO ACTUAL

Además de las características estructurales ya enunciadas en los puntos desarrollados anteriormente, hay que tomar en cuenta otros componentes funcionales y conceptuales. Se llama la atención sobre los siguientes cuatro aspectos esenciales.

3.1. Peso de la Rama Ejecutiva

Como órgano, como estructura, el Ejecutivo tiene un peso avasallante, lo cual podría explicarse desde el punto de vista administrativo porque del Ejecutivo depende lo fundamental de la Administración Pública.

Independientemente de lo anterior, el Poder o Rama Ejecutiva ha tenido un desarrollo más que desproporcional con otros Poderes o Ramas del Estado, especialmente con la Rama Judicial, como también con los órganos autónomos, principalmente los ayuntamientos.

Esa desproporcionalidad se verifica en el plano financiero, donde el presupuesto del Ejecutivo ha estado por encima del 90% del Presupuesto Público, pero que debería ser de menos de 77.50%. Efectivamente, si se aplica la Ley 166-03 se asignaría un 10% a los ayuntamientos; un 5% a la educación superior pública (ley139-01); al Congreso Nacional (3.10%); a la Suprema Corte de Justicia y al Ministerio Público

(4.10%), y la Cámara de Cuentas (0.30%), porcentajes que en conjunto suman 22.50%¹⁶.

3.2. Centralización Política y Administrativa

La centralización administrativa se refiere a las funciones que guardan para sí los órganos del Ejecutivo, especialmente las estructuras colocadas en la cúspide o en la parte media del organigrama, existiendo poca desconcentración, poca descentralización y autonomía y poca delegación en mecanismos de participación ciudadana y de cogestión.

Esto ha pasado, por ejemplo, con el gasto público, donde la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) debía aprobar cada asignación; la Secretaría de Obras Públicas aprobar cada construcción de una casa; la Dirección de Impuestos Internos, emitir cada placa de los vehículos; la Contraloría General auditar cada pago, a pesar de existir en cada institución una estructura de auditoría; ahora el Ministerio de Medio Ambiente debe autorizar la apertura de cada empresa; la nueva Superintendencia de Transporte que se propone crear por ley, autorizaría cada ruta urbana en las ciudades del país; cada dispensario médico que se abra en cualquier punto del país debe hacerlo el Ministerio de Salud Pública. Los ejemplos podrán multiplicarse.

No es el mismo esquema que existe en la área judicial, donde el/la Juez y el/la Fiscal tienen mucha autonomía en sus actuaciones, aunque está contemplado un sistema de supervigilancia, instrucciones y control a cargo de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República y los Procuradores de Cortes.

La centralización política por su parte, reside en la capacidad de tomar decisiones sobre una gran variedad de materias, que traspasan el propio esquema de Montesquieu, de la separación de poderes.

A este esquema de separación de poderes, para que funcione adecuadamente, se le supone un contra balance, un mutuo control. Cuando esto no ocurre y la balanza se inclina hacia un poder u órgano determinado, decimos que existe una centralización política.

¹⁶ En el caso de los ayuntamientos se ha violado constantemente la ley 166-03, pues estos han estado recibiendo alrededor del 5% del Presupuesto Público.

Comparando los sistemas políticos y la distribución de poderes existentes en la vieja Europa y en la nueva república moderna de Estados Unidos de Norteamérica, Alexis de Tocqueville señala que en Estados Unidos había una gran descentralización administrativa vía los condados y estados, pero una gran centralización política, que él llamaba gubernamental, mayor que en Europa, ubicada en la Suprema Corte de Justicia, habilitada constitucionalmente para tomar cualquier decisión, tanto a nivel estatal como federal¹⁷.

En el caso dominicano, la concentración¹⁸ y centralización políticas se ubican en el Poder Ejecutivo, pero especialmente en el Presidente de la República.

El Presidente de la República es el jefe del Estado (política exterior e interior), jefe del gobierno o de la Administración Pública, Autoridad superior de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad (Constitución de la República, artículo 128). En el caso de la Policía Nacional, a pesar de ser una dependencia del Ministerio de Interior y Policía, y el Ministro del Interior presidir el Consejo Superior Policial, el Jefe de la Policía se reporta diariamente al Presidente y no por ante el Ministro que le corresponde, lo cual es una herencia del Estado “trujillista” y neotrujillista balaguerista.

El Presidente de la República tiene iniciativa legislativa y controla la labor legislativa vía la observación y la promulgación de las leyes; también legisla vía los decretos y reglamentos¹⁹.

Tiene un largo brazo en la Justicia. Preside el Consejo Nacional de la Magistratura, que selecciona los jueces del Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de justicia y del Tribunal Superior Electoral. Nombra los integrantes del Ministerio Público; aunque esta facultad ha sido atenuada por el nuevo Estatuto del Ministerio Público (Ley 78-03 del 21 de abril de 2003), que faculta al Consejo de Procuradores a realizar la preselección de los Fiscales y Fiscalizadores, que luego nombrará el Presidente. También tiene determinadas funciones jurisdicciones, vía el otorgamiento de indultos.

¹⁷ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, páginas 97-147.

¹⁸ Puede haber diferentes órganos que concentran poder, pero muy pocos, a veces uno solo, que centraliza el poder, siendo una especie de centro común que dirige a los demás.

¹⁹ Manuel A. Amiama, *Notas de Derecho Constitucional*, Editorial Tiempo, Santo Domingo, 1995, página 145.

Autoriza o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyen en garantía inmuebles o rentas municipales (Art. 128.3.d de la Constitución).

Sobre la relación del Ejecutivo con el ámbito municipal del Estado, la investigación realizada por el autor en las 37 constituciones aprobadas desde 1844, arrojó que al Ejecutivo se le ha ido otorgando progresivamente funciones que pertenecían a los ayuntamientos, o dándole cada vez más prerrogativas para limitar el “poder” municipal. Ese mismo fenómeno ha ocurrido a nivel legal²⁰.

Otro estudio sobre los llamados organismos autónomos y descentralizados, revela la gran dependencia de estos del Presidente²¹.

En cuanto a la relación de los Ministros y el Presidente de la República, si bien estos actúan a su nombre y sus decisiones se presumen emanadas del Presidente, mientras no ocurra una revocación o modificación por parte de éste, en el reverso, el Presidente no tiene ninguna ligazón con sus ministros para tomar cualquier decisión, lo cual quiere decir que los actos del Gobierno están bajo la responsabilidad absoluta del Presidente de la República. Esto es una concentración a lo interno del Poder Ejecutivo, y representa un retroceso en la vida política y constitucional dominicana.

Se debe recordar que esto no fue siempre así. Desde la primera Constitución (1844) y las 17 Constituciones que siguieron hasta 1908, estuvo instituido el refrendo de los actos del Presidente por el Secretario de Estado o Ministro correspondiente, repartiéndose la decisión política y la responsabilidad administrativa entre el presidente y sus Secretarios de Estados. Esto disminuía la concentración en una sola persona.

Estamos hablando de concentración y centralización en el Poder Ejecutivo, amparándose en bases constitucionales y legales. Pero la tradición despótica que ha ensombrecido a la República ha aumentado esa centralización con actos de fuerza, inconstitucionales e ilegales (despojo de propiedad privada y municipal, establecimiento de impuestos por decretos, desacatos judiciales, exoneraciones improcedentes, nombramientos de personas que no califican según leyes especiales, violación de la carrera militar, etc., etc.

20 Faustino Collado, *La Administración Pública en Santo Domingo de Guzmán, Ficción de una autonomía*. Impresora Mediabyte, Santo Domingo, 2002, Páginas 70.73, 105-163.

21 *Supra* 10.

El contrapeso que debe hacer el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo es muy débil, pues tan solo puede interpelar algunos funcionarios, y sólo con el voto de las dos terceras partes puede aprobar un voto de censura y recomendar al Ejecutivo la destitución.

Esta es la situación legal, pero si se incorpora en el análisis el elemento político o la correlación de fuerzas políticas, se verá que en varias ocasiones un solo partido controla el Ejecutivo y el Congreso al mismo tiempo (2002-2004, 2006-2013), por lo que las funciones de control político y de fiscalización del Congreso se ven mediatizadas y pueden ser manipuladas por el interés político del Ejecutivo, que como hemos señalado, tiene la mayor cuota de poder en nuestro país, a lo que se le ha llamado presidencialismo.

Igual mayoría calificada de las dos terceras partes necesita el Senado para destituir un funcionamiento electo, luego que la Cámara de Diputados aprueba la acusación, lo cual hace muy difícil que un juicio político prospere. En los últimos 47 años sólo ha ocurrido en una ocasión: en 1968, con la destitución del Síndico del Distrito Nacional. El fallido intento en el 2010 de destituir el Alcalde del municipio de Villa Altagracia, luego de graves acusaciones de corrupción, es un ejemplo de lo expresado en el párrafo anterior, de cómo las conveniencias político pueden permear las decisiones del Congreso Nacional.

La destitución de los integrantes de la Cámara de Cuentas en el 2010 hay que verlo como el resultado de las contradicciones internas en ese organismo, así como de la gran presión pública que se generó a favor de la referida destitución.

Hay que admitir, sin embargo, que después de las reformas constitucionales de 1994 y del 2010 se ha fortalecido la Rama Judicial, primero de la Suprema Corte de Justicia, la cual podía recibir acciones directas de inconstitucionalidad de cualquier parte interesada, y ahora función que tiene el Tribunal Constitucional, lo cual ha permitido que en los últimos 18 años se derogue o modifiquen leyes del Congreso Nacional, decretos del Poder Ejecutivo y Resoluciones de Ayuntamientos²².

22 Ver Boletines Judiciales de la Suprema Corte de Justicia, y decisiones del Tribunal Constitucional.

3.3. Prioridades de la Reforma Política

Las prioridades son históricas, es decir, dependen de los contextos internos y externos, corresponden a periodos específicos, a tipos de Estado, a formas estatales determinadas, al avance de las ideas y la cultura política, a la correlación de fuerzas sociales y políticas.

Lo que ha ocurrido históricamente es que en una forma de Estado monárquico-absolutista se genera una reforma política hacia una monarquía constitucional o hacia una república. Un Estado fascista, una tiranía y otras formas de estados dictatoriales y despóticos desencadenan en un reforma política hacia un Estado liberal o democrático. Un Estado de derecho, una república con democracia representativa, estimula la demanda de una democracia participativa o una democracia integral, esto es, una democracia económica, social y política.

Dado que es muy difícil que exista una forma de Estado químicamente pura, un paquete de reformas, frecuentemente, combina propuestas de diferentes tipos y formas de Estados. Por ejemplo, las reformas de los sistemas electorales parten de una esencia republicana y liberal (derecho al voto, voto secreto, proporcionalidad, voto preferencial, etc.) e incluyen propuestas democráticas (plebiscito, referendo, cuotas a las mujeres, etc.).

En cada momento debe hacerse un examen del Estado, de la política y lo político, para plantear las reformas más necesarias y pertinentes, las ideales y las posibles.

3.4. Movimientos y corrientes sobre las reformas

Las reformas del Estado, del gobierno y la administración son el producto normal del desarrollo material y espiritual de los pueblos. Diferentes factores se acumulan, presionando los cambios jurídicos, políticos y administrativos. Esta es una constante histórica, así lo atestiguan las obras clásicas sobre el tema de Platón, Aristóteles, Locke, Montesquieu, Engels, entre otros.

Tres aspectos básicos, por lo menos, serán distintos en cada país: 1. Las causas de las reformas, 2. Su profundidad y extensión, 3. Las formas organizativas resultantes.

Así, por ejemplo, en algunos países de Europa va a subsistir la monarquía, en otros países no; en unos países va a primar el federalismo, en otros el unitarismo; en unos la figura del jefe del Estado o del Presidente va a ser más fuerte, en otros

estará más atenuada; lo mismo con las facultades del parlamento o congreso de legisladores.

Haciendo una panorámica de Occidente, en el siglo XVIII y principios del XIX ocurre el ascenso del movimiento y las formas estatales republicanas; el siglo XIX es de acomodo, transición, incubamiento ideológico, fortalecimiento del Estado nacional, y el inicio del otorgamiento y conquistas de derechos Políticos; el siglo XX es el siglo del autoritarismo (fascismo, dictaduras, Socialismo real) y, al mismo tiempo, de la liberación nacional (Asia, África) y la democratización (América Latina, España, Portugal).

El siglo XX también es el escenario del Estado benefactor o social o providencial, con variadas nuevas estructuras para brindar servicios sociales.

A finales del siglo XX se inicia la nueva oleada de reformas hacia el Estado-empresa o Estado privatizado, al influjo de la corriente político-económica conocida como neoliberal.

Esta corriente liberal y neoliberal, partiendo de Adam Smith (1776), John Stuart Mill (1861), Frederick Taylor (1911), y siguiendo a Milton Friedman (Capitalismo y libertad, 1962; Libertad para elegir: hacia un nuevo liberalismo económico, 1992), entre otros, ha planteado de que el sector público es menos eficiente que el sector privado; ha cuestionado la capacidad para financiar los gastos del Estado benefactor.

Basándose en diferentes estudios sobre las precariedades de los Estados en la década del 80 y principios de los 90 los neoliberales se formulan preguntas acerca de qué puede hacer el Estado, que no puede hacer y como lo debe hacer.

Las conclusiones básicas de esa ofensiva intelectual apuntaron en el sentido de que el Estado Benefactor debía ser reformado; de que las reformas debían incorporar al Estado técnicas usadas en el sector privado; que se debía prestar atención a los resultados siguiendo parámetros de eficiencias, eficacia y calidad de los servicios públicos; que había que reemplazar estructuras jerárquicas y centralizadas, por una gerencia publica descentralizada, incluyendo la privatización.

El estilo gerencial que se propone, por ejemplo en el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), consiste en que la administración pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle

competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración. Es decir, adoptar un nuevo estilo administrativo: el de la gestión pública.

En todo este nuevo movimiento de reformas ha influido el fenómeno de la globalización, la idea de un Estado gerencial, centralizado o no, cuya agenda fundamental es económica y financiera, elaborada por las principales organizaciones económicas internacionales y los principales centros de poder capitalistas (OMC, OCDE, BIRF, FMI, UE, ALCA-USA).

Desde mi punto de vista hay pocos aportes teóricos en todos estos planteamientos, se trata, principalmente, de una sustitución de palabras “viejas”, por las palabras “nuevas”. Primero, ya se sabe que el liberalismo abogó por un Estado pequeño, que en cierto modo Montesquieu (*Del Espíritu de las Leyes*, 1748) formuló antes que Adam Smith (*Riquezas de las Naciones*, 1776), con el planteamiento de que el gobierno debía sólo hacer lo que el pueblo no era capaz de hacer.

En el caso de Max Weber, este plantea con claridad que “Desde el punto de vista de la Sociología, el Estado moderno es una “empresa” con el mismo título de una fábrica. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud, como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina” (*Economía y Sociedad*, 1922).

El concepto de cliente, que implica, en esencia, la satisfacción al recibir algo a cambio; está en la ontología de la finalidad del Estado, que es el bien común, abordado por Locke, Rousseau, Mill.

El planteamiento de la descentralización, por ejemplo, lleva siglos. Se plantea en la Ilustración y lo aplicaron los Padres Fundadores en Estados Unidos, en la Constitución de 1787; lo planteó en Francia, en 1795, cuando Benjamín Constant propuso el Poder Municipal, y Duarte hizo lo mismo en República Dominicana en 1844; en nuestro país está ampliamente analizado por Eugenio María de Hostos (*Notas de Derecho Constitucional*, 1882); antes lo habían planteado Simón Bolívar, Pedro Francisco Bonó, entre otros.

Claro está, una cosa son estas formulaciones liberales y/o democráticas, planteadas por muchos pensadores ilustrados y decimonónicos, y otra cosa es su cumpli-

miento o adaptación a cada realidad. La falta de aplicación y de su remozamiento intelectual, ha dado lugar al surgimiento de estas corrientes “neo” que plantean con fuerza la reprivatización, y la primacía de principios económicos como el costo/beneficio y la eficiencia en la administración pública, sobre todo en tiempos de crisis económicas.

Hay que reconocer que todo sistema y sus modelos están sujetos a cambios continuos para mantener su vigencia histórica y su efectividad social. El Estado liberal, el democrático, como el socialista se anquilosaron, física e intelectualmente. Desde este punto de vista, la empresa privada, en general, fue más dinámica, presentando más innovaciones que la administración estatal; pero algunas de estas innovaciones, sin embargo, cuando han tratado de aplicarse en otras empresas (benchmarking) han resultado en un fracaso, lo cual significa que hay casos particulares exitosos que no debe forzarse su aplicación generalizada .

Este modelo gerencial está en auge, incluso, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), una organización intergubernamental, lo ha asumido, señalando que tiene un papel estratégico que cumplir: “Promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mayores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina”.

Estas reformas han sido divididas por algunos autores en dos tipos:

1. **Sustanciales:** Para redefinir la finalidad, objetivos y alcance de la acción pública, respondiendo a las preguntas: qué se hace o debe hacer el Estado, y cómo lo hace.
2. **Institucionales:** Referidas al diseño y funcionamiento de las instituciones, la manera de organizarse y articularse.

El avances hacia estas reformas es desigual en cada país, en razón de que, como dice María Nalleno, “no existe un único modelo de relación Estado-Sociedad válido y aplicable universalmente, del mismo modo que no existe un único modelo de gestionar. Ambos dependerán, entre otras cosas, de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y de los valores privilegiados por cada sociedad concreta. Ni siquiera los modelos exitosos adquieren carta del ciudadanía, por ese solo hecho, en otros contexto”.

También debe ser tomado en cuenta el juicio de Platón de que “hay necesariamente tantas especies de gobiernos como caracteres de hombres” (La República).

3.4. Tamaño del Estado y la eficiencia

3.4.1.1. Un Estado pequeño

En este contexto, uno de los temas más discutido es el tamaño del Estado. Un planteamiento da por sentado que mientras “menor Estado” más eficiencia. Este criterio es respaldado por los privatizadores de los servicios públicos, pues al contratar o desprenderse totalmente de algunos de ellos se reduce el número de empleados y el gobierno se vuelve pequeño. Sin embargo, el tamaño no solo debe medirse por el número de empleados, sino que también debe tomarse en cuenta el nivel del gasto. Aquí es que debe ser considerado el concepto de eficiencia, entendido, desde el punto de vista técnico, como “el aumento de la producción (servicios) a partir de un determinado nivel de recursos o si es posible reducir el uso de estos para obtener un nivel dado de producción” (23).

La eficiencia no tiene una relación directamente proporcional con el tamaño. Puede haber un Estado grande con altos niveles de eficiencia, y uno pequeño que sea ineficiente. En el caso de los países nórdicos, a los cuales se les reconoce un alto índice de desarrollo, de competitividad y satisfacción o felicidad de sus ciudadanos (PNUD, IDH 2010), son Estados grandes, medidos por la cantidad de empleos públicos respecto a la población total o a la población activa, que está por encima del 20%, así como por el gasto público que sobrepasa el 40% del PIB.

(23). David Trillo del Pozo, Análisis económico y eficiencia del sector público; ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre del 2002, página 5.

En otro nivel se encuentran los Estados de Alemania, Holanda, Suiza, Japón, Chile y Corea, que tienen menos personal al servicio de las Administraciones Públicas, y menos porcentaje del PIB dedicados al gasto, y que también son considerados como eficientes (24).

La eficiencia no depende, necesariamente, del tamaño del Estado; ahora bien, es claro que si un Estado es ineficiente de origen, un aumento de su tamaño provocará un aumento de la ineficiencia, a menos que no experimente una reinversión.

En relación a sus actividades, cómo influye lo que hace o a lo que se dedica el Estado y sus organizaciones? Aquí tampoco pueden expresarse juicios categóricos, pues, la variedad de ejemplos llevan a obtener una opinión flexible, a menos que, como dice Stiglitz, se adopte el simplismo de la Escuela de Chicago. Este reputado economista señala que hay empresas públicas, como la Electricité de France y la Renault de Francia, entre otras, que están reputadas como eficientes y eficaces; las corporaciones públicas del acero de Corea y Taiwan estuvieron entre las más eficientes del negocio, no así la privada Steel de Estados Unidos (25). Sin embargo, las compañías aéreas públicas han tenido problemas prácticamente en todo el mundo, pero también muchas privadas. En cuanto a los servicios, hay gobiernos locales que son un desastre en la recogida de los desechos sólidos, y hay otros que tienen grandes éxitos en ese renglón. En el caso del Estado dominicano, hubo empresas productivas, como Molinos Dominicanos y Baterías Hércules, que eran eficientes y luego fueron llevadas a la ineficiencia. Otras, como el Banco de Reservas siempre ha tenido buenos resultados financieros, no así el Banco Agrícola.

3.4.1.2. Un Estado Fuerte

También ha surgido la posición de que el Estado no debe ser grande, pero si fuerte.

(24) Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Departamento de Economía, Debate de la eficiencia del sector público, diciembre 2011.

(25) Joseph Stiglitz, Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 22, Febrero 2002, Caracas.

El Estado debería ser, por definición, fuerte. Así se mostraron los primeros Estados, los imperios, las monarquías y otras formas o regímenes estatales. Así lo describió Thomas Hobbes, como una bestia o monstruo, (El Leviatán, 1651). Sin embargo, la acumulación capitalista y la aparición de las grandes empresas, convertidas en monopolios, enclaves, multinacionales y transnacionales, ha llevado a que algunas corporaciones, con frecuencia, se les imponen a los Estados, a veces con la ayuda de otros Estados o de sectores pro lucrativos dentro del mismo Estado.

La fortaleza del Estado debe concebirse, más que algo material, como sería el poderío militar, como la capacidad de gestionar el Estado y su Administración uti-

lizando los diferentes medios intelectuales, informativos, políticos y legales a su alcance, creando un liderazgo que consigue los resultados que espera la población. Además de la realización por sí, donde sea necesario, es conducción de procesos y estrategias; es, en el lenguaje de Osborne, “llevar el timón que ponerse a remar” (26).

El Estado fuerte es más que la función de regular planteada por el Estado liberal. Se expande a la incorporación de iniciativas de gestión en todas direcciones. Se crea así una organización estatal con fuerza política que logra consensos y disuade o resuelve los micro y grandes conflictos y/o conspiraciones, apelando más que a una fuerza material limitada (Suiza, Costa Rica), a su gran capacidad intelectual y fuerza moral.

Esta conceptualización lleva a la posibilidad de tener un Estado grande y fuerte, un Estado grande y débil, un Estado pequeño débil y un Estado pequeño fuerte. Con cualquiera de estas posibilidades no debe pasarse por alto que se financia con las contribuciones de la gente, y esta exige que su dinero se invierta y gaste bien. Por eso, la variable eficiencia siempre debe ser considerada.

Partiendo de los recursos a utilizar, no hay dudas que a mayor Estado más recursos se necesitan. Si se incrementa el número de empleados, aunque no sea relativamente en relación a la población total, sino de manera absoluta, el gasto aumentará, a menos que los salarios sean tan bajos que los empleados públicos financien doblemente al Estado.

(26) Osborne, David, y Gaebler, Ted, *La reinversión del gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1994, página 66.

También, como ya se expresó, un Estado pequeño, por el número de empleados e instituciones que tiene, puede ser un Estado caro, por derroche o porque gasta intensamente en algunos renglones, como es el caso de Israel y su gran gasto militar.

En el caso de Israel, su Administración civil consta de 400,000 empleados, un 12% de su población económicamente activa, y al sumarse la fuerza militar profesional llega a 587,000 servidores, para llegar al 15% de la población activa, pasando de un Estado pequeño a uno mediano. Es decir, la tercera parte de los empleados públicos israelíes están en el Ministerio de Defensa. Esa fuerza militar, sin embargo, se expande, en ocasiones, a más de 700,000 personas al incorporarse la reserva. Eso contribuye a que el presupuesto militar sobrepase los 14 mil millones de dólares, dentro de un total de 100 mil millones de dólares, para un 14%.

El tamaño del Estado se relaciona también con el tipo de régimen político. Hay que tomar en cuenta el grado de federalismo y descentralización, o si se trata de un gobierno unitario centralizado. Entre los federados, Alemania tiene el 10.34% de la PEA en la Administración Pública, España tiene el 13.4% y Estados Unidos de Norteamérica el 16%; sin embargo, Francia, que es más centralizado, tiene el 18.5% de la PEA en el servicio público.

Tomando sólo los empleados públicos federales o nacionales, es interesante observar que en el caso de Estados Unidos (USA) con 20 millones de empleados en el año 2000, sólo 2.9 millones trabajaban en el nivel federal, para un 14%; sin embargo, España para el 2011, tenía 583,447 empleados federales, para un 22% en su administración central, frente a 2, 659, 011 en toda la administración estatal (583,447/2, 659,011).

En el caso dominicano, con un Estado unitario y centralizado, las administraciones descentralizadas y autónomas, especialmente los Ayuntamientos y las Juntas de Distritos Municipales, tienen muy poco peso, dándose una relación de casi 20 a 1 a favor de la Administración Central. Esto hace que las reformas organizativas en el Poder Ejecutivo son las que tendrán el mayor impacto en la estructura del Estado.

Desde el punto de vista de la dirección un Estado pequeño puede generar menos dificultades para manejarlo; así, dentro de una lógica matemática: mientras más pequeño el Estado sería mejor. La lógica libertaria también convendría: mientras menos opresión de ese monstruo mejor. Entonces, quizá lo más conveniente sería que no hubiera Estado, como se ha planteado desde hace muchos años; pero, dada la realidad de que la raza humana ha sido incapaz de concertarse y autogobernarse, necesita de supra estructuras, una de ellas el Estado, y este se moldea o modela de acuerdo de las necesidades y desarrollo de la sociedad, del papel de los líderes en la historia, y de cada sociedad en concreto.

En medio de toda esta casuística, hay que tomar en cuenta la forma en que está organizado cada Estado, sus relaciones internas, sus procesos, el grado de monopolio de sus actividades o servicios, el sistema político, el sistema de partidos, la cultura organizacional, la ética administrativa. Entonces, no es solo un asunto organizativo o de ingeniería organizacional. Aquí vale recordar la recomendación marxista, a propósito del uso del método científico en el estudio de los problemas económicos, sociales y políticos, de que se debe partir del “estudio concreto de la realidad concreta”.

Desde el punto de vista de la ciencia o técnica de la administración, más allá de las premisas o motivaciones ideológicas, el Estado como organización, debe tener el tamaño que le permita cumplir bien sus funciones, definidas constitucional, legal y democráticamente, financiadas según la capacidad de la economía, controladas para evitar la corrupción, y evaluadas periódicamente, para comprobar su eficiencia y eficacia y para rectificar en caso que sea necesario.

Finalmente, por los resultados mediocres que han venido teniendo los Estados en diferentes partes del mundo, es innegable que mantener en alto la bandera de su reforma es un imperio político, social, académico y ciudadano.

Y como dijimos al principio de este punto, la reforma debe ser continua, para avanzar, o no es reforma.

4. La Reforma del Estado y el Poder Ejecutivo en República Dominicana

Como se afirmó en el punto dos (2), el Estado dominicano se ha ido construyendo en base a la suma de institucionales, sin reflexión político-administrativa por parte de las élites del poder social y el gubernamental, y sin haber sido sometido a procesos de reformas consistentes.

No significa que en la sociedad dominicana, en diferentes grupos sociales, políticos y académicos, no se planteara e impulsaran reformas políticas y administrativas, constitucionales y legales.

Ya para 1992 se habían acumulado decenas de propuestas de reformas electorales, judiciales, legislativas y del ejecutivo. Desde 1990, por ejemplo, el Foro Nacional, organizado por el Centro Dominicano de Organizaciones de Interés Social (CEDOIS), así como el Centro para la Democracia, propiciaron continuos debates sobre las reformas institucionales y realizaron publicaciones con propuestas específicas. Lo mismo hizo Participación Ciudadana a partir de 1993.

Otro tanto empezaron a propiciar las organizaciones sin fines de lucro, algunas auspiciadas por el sector empresarial desarrollista (EDUCA y Plan Educativo), que contribuyeron a desencadenar todo lo que fue el Plan Decenal de Educación y la nueva Ley Orgánica de Educación No. 66-97, aprobada en 1997.

En 1990 el grupo MODERNO presentó una propuesta sobre reformas políticas e institucionales; en 1991 el grupo político de izquierda PCT-MIUCA presentó

una propuesta de reforma constitucional, y lo mismo hizo en 1993 la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS); por el mismo periodo surge en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) el proyecto de Iniciativas Democrática (PID), financiado por la USAID, que impulsó la reforma municipal y la descentralización.

En 1993 va a surgir Participación Ciudadana, la cual se propuso, en sus estatutos y en su declaración de principios:

1. Impulsar las reformas políticas, constitucionales, legales y administrativas.
2. La real autonomía de los poderes Ejecutivos Legislativo, y Judicial.
3. Saneamiento y control de los poderes públicos
4. La descentralización del Estado
5. Promoción y apoyo de las iniciativas autogestionarias
6. Adecuada y equitativa distribución del gasto social.

Desde el gobierno, tras graves problemas económicos reflejados en una inflación de más del 50% por varios años, de una crisis social expresada en continuas huelgas nacionales, de la incidencia en el tema de varias agencias nacionales, y de las influencias en el tema de varias agencias extranjeras de cooperación y financiamiento (FMI, AID, PNUD, UNICEF, Banco Mundial, BID), se crearon varias comisiones que elaboraron un conjunto de proyectos, que al convertirse en leyes, iniciaron lo que podría llamarse la primera generación de las reformas.

Se inició así un proceso muy heterogéneo de reformas, a las que se les denominó estructurales. Este proceso se caracterizó por la ausencia de una estrategia integral de modernización del Estado, la economía y la sociedad.

Bajo este impulso se aprobaron, entre otras, las siguientes leyes:

1. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (No.14-91).
2. Modificación del Código Laboral (Ley 16-92).
3. Nueva ley sobre Tributación (No.11-92).
4. Código Arancelario (Ley 14-93).

5. Código de Niños, Niñas y Adolescentes, y el Organismo Rector de este sistema (Ley 14-94).
6. Ley de Inversión Extranjera (16-95).
7. Ley General de Telecomunicaciones (No. 153-98).
8. Ley que fusionó las Direcciones de Impuesto Interno y de Rentas Internas, en la Dirección General de Impuestos Internos(Ley No. 166-97, modificada por la Ley No. 227-06)

Se sometió un proyecto de nuevo Código Monetario y Financiero, que permaneció 10 años sin aprobarse (Ley No.183-02)

En 1992, bajo los auspicio del PNUD, se iniciaron los trabajos de formulación de un proyecto de reforma del Sistema de Presupuesto, que no llegó a concluirse.

En 1994, tras otra crisis política surgida por acusaciones de fraude en las elecciones generales del 16 de mayo de ese año, se aprobó el 14 de agosto una reforma constitucional, donde se prohibió la reelección presidencial, se otorgó mayor independencia y autoridad al Poder Judicial, se estableció la doble vuelta electoral para elegir al Presidente de la República, entre otros cambios.

La campaña electoral para las elecciones presidenciales del 1996 se convirtió en un importante escenario de debate sobre la reforma, donde los candidatos y partidos políticos mayoritarios (PRD, PLD y PRSC), también varios partidos minoritarios, presentaron amplias propuestas de reformas políticas e institucionales, incluyendo una reforma constitucional.

De esos debates, unos auspiciados por la sociedad civil, otros por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), surgió el compromiso de asignar un 10% del Presupuesto público a los ayuntamientos, de donde en el 1997 se aprobó la ley No. 17-97, otorgando un 4% del Presupuesto a esos organismos.

Es el 2003 que se aprueba la ley No.166-03 consignando que para el 2005 los ayuntamientos recibirían un 10% del Presupuesto Público. Un consenso del 1996 va a necesitar casi 10 años para aplicarse en términos legislativos, pero no así en la práctica, pues hasta la fecha ese 10% no se ha cumplido, entregándose menos del 5%; en cambio se han creado instituciones y programas paralelos a las funciones de los ayuntamientos, tanto de parte del Ejecutivo como de los legisladores, lo que evidencia el caos organizacional y funcional del Estado dominicano.

En 1997 también se aprobó una nueva Ley electoral (Ley No.275-97), que entre sus novedades tuvo la asignación de un 0.5% del Fondo General de la Nación a los partidos políticos.

Fruto de todo este movimiento pro reforma y de convicciones propias del equipo de gobierno que asumió la dirección del Estado el 16 de agosto de 1996, se creó en 1996 la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), la cual a través de varias comisiones incorporó a reconocidas figuras de los partidos políticos, las academias y del Estado, generándose un importante debate sobre el tema.

La COPRYME aprobó a mediados de 1997 el programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado, el cual se propuso realizar en 1998 una Asamblea Constituyente para una revisión completa de la Constitución dominicana, así como reformas en las distintas áreas del sector público.

En cuanto al tipo de Estado que se quiere configurar, este Programa se pronunció por uno que asigne la realización de una gestión pública transparente, eficiente, eficaz y descentralizada, de manera que los ciudadanos y ciudadanas puedan ser servidos y servidas adecuadamente y percibir con claridad el manejo de estos recursos públicos; que garantice el logro de las metas de desarrollo humano sostenibles y, en especial, la erradicación de las condiciones que genera la pobreza.

Los valores fundamentales del programa fueron los siguientes: democracia, transparencia, solidaridad, equidad, participación, sostenibilidad, eficiencia, soberanía e interés nacional.

Las áreas aprobadas se centraron en: 1 Reforma y Modernización de la Administración Pública. 2. Reforma Constitucional. 3. Reforma Social. 4. Reforma Judicial y Consolidación del Estado de Derecho. 5 Descentralización del Estado y Política Municipal. 6. Reformas Políticas, Partidos Políticos y Ley Electoral. 7. Modernización del Poder Legislativo.

Este programa contribuyó a crear una visión integral sobre la reforma del Estado, pero visto estratégicamente, pretendió abarcar demasiado, incluso en áreas que traspasaban al Poder Ejecutivo, de quien dependía la COPRYME. Si hubiera habido una concentración, en el mismo Poder Ejecutivo, los logros de este programa hubieran sido mayores y más duraderos.

Paralelamente a los esfuerzos de la COPRYME, que produjo un gran material sobre la reforma en diferentes áreas, se instauró en el país en diciembre de 1997, por convocatoria del Presidente de la República, doctor Leonel Fernández, el Dialogo Nacional, un mecanismo más político que la COPRYME, que discutió los mismos temas agendados por la Comisión en un escenario más popular y masivo.

El producto del Dialogo Nacional se condensó en una publicación que recogió 3,134 propuestas sobre las reformas, la democracia y el desarrollo. Conjuntamente a esta publicación el Presidente de la República creó una Comisión Nacional de Seguimiento del Diálogo Nacional y una Casa Nacional del Diálogo, las cuales impulsaron algunos acuerdos del Dialogo Nacional.

Al crearse estas dos instancias también se generó una duplicación frente a los esfuerzos de COPRYME; duplicaciones que se repiten por doquier, por ejemplo al crearse las Comisiones Presidenciales para el Desarrollo Barrial y para el Desarrollo Provincial, en relación a Secretarías de Estado existentes.

En 1997 se aprobó la ley de Capitalización de la Empresa Pública, una de las reformas más destacadas dentro de los planteamientos neoliberales. De aquí surgió un nuevo organismo: la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), contemplada en la ley de capitalización No. 141-97, y creada por la Resolución No. 257-97 del Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo. Esta Comisión dio paso a la formación del Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), creado mediante la Ley No. 124-01, que hoy administra los beneficios de las empresas semi privatizadas.

Si bien es comprensible que todo fenómeno o proceso nuevo dentro de la estructura o patrimonio del Estado pueda dar lugar a nuevas instituciones, no deja de llamar la atención que ese proceso de capitalización y su posterior fracaso generó en el sector eléctrico tres nuevas empresas públicas de distribución, una empresa pública de generación hidroeléctrica, más la CDEE como consorcio; pero siguieron existiendo el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y la Corporación de Empresas Estatales (CORDE). Si se le agrega el FONPER, más los asesores del Poder Ejecutivo relacionados a esa era económica se tiene una amplia ramificación que a nuestro parecer debe ser repensada.

En los inicios del periodo presidencial 1996-2000 también se formó una Comisión Técnica para elaborar las propuestas de reformas y modernización de la Administración Financiera, de donde resultó el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI).

Independientemente de que los productos del PAFI tuvieron seriedad técnica y pertinencia, pues abordaron los temas de la dirección y la coordinación interinstitucional, la disminución de procesos y la transparencia en la gestión financiera, fue después de ocho (8) años que estos productos empezaron a ser considerados por los entes de decisión.

Esto evidencia que la reforma ha tenido tropiezos, obstáculos e ineficiencia a consecuencia de la inacción de los gerentes políticos encargados de aplicarlas.

También más adelante se aprobó el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, mediante el Convenio de Préstamo No. 1176/OC-RD, suscrito entre el Estado dominicano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ratificado por el Congreso Nacional, siendo de los pocos programas con rango de ley, lo cual le da una mayor legitimidad.

Este programa se centró en cuatro ejes o subprogramas:

1. Fortalecimiento de la capacidad para formular y coordinar políticas macroeconómicas y sociales.
2. Fortalecimiento de la capacidad básica para la gestión estratégica, operativa y financiera de la Administración Pública.
3. Formulación de un plan estratégico para la reestructura, renacionalización, organización, funcionamiento, régimen interno y profesionalización de la Administración Pública.
4. Fortalecimiento institucional en el ámbito de los Sistemas y Tecnologías de la Información.

El programa tuvo dos novedades que no se encuentra en programas anteriores, por lo menos formando parte de un paquete definido de reformas: se trata del componente macroeconómico, donde se buscaba, además de la estabilidad de las principales variables de la economía, fortalecer al sector privado; y del componente tecnológico, con la adopción de sistemas y tecnológicas de información, planteando, por primera vez, acciones para un gobierno electrónico.

El plan operativo de ese Programa señaló que “La estructura y organización real de la administración pública de República Dominicana no sigue criterios de racionalidad y eficiencia. Las competencias y funciones de los organismos no están definidas, generándose una yuxtaposición de funciones”.

De esta constatación resulta que el Estado dominicano, como parte de los Estados latinoamericanos pre burocráticos, tiene un diseño de sistema cerrado que lo ha alejado del resto de la sociedad, dejando de ser instrumento de desarrollo y competitividad, para muchas veces anclar y sostener privilegios que no son coherentes con un sistema democrático.

El programa persiguió una reforma y modernización del Poder Ejecutivo para imprimir racionalidad, eficiencia, equidad, valor y competitividad, descentralización, participación de la sociedad civil, poniendo énfasis en el rediseño orgánico, reingeniería de procesos y mejoría de servicios públicos.

En general, en todo el Programa y más claramente cuando se lee la visión del componente de Tecnologías de información, que persigue: reducir costos, mejorar productividad, incrementar satisfacción, y promover rentabilidad para hacer del Estado una organización rentable, se advierte una visión con énfasis en lo técnico, a las reformas institucionales, y menos a las sustancias o políticas democráticas referidas en el punto tres.

Reconociendo que cuando el programa aborda el rediseño de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, y establece que: “Las herramientas y estructuras diseñadas deberán facilitar a la organización adecuarse rápidamente a los cambios contextuales y a las necesidades demandadas por la sociedad”, existía la posibilidad de que se tomaran en cuenta demandas como las de mayor participación en los mecanismo de planificación y toma de decisiones, reduciéndose el centralismo en la Presidencia y en la capital de la República, y creándose medios de control ciudadano a los funcionarios públicos. Esto sucedió en algunos casos, pero el centralismo ha seguido siendo la tónica del modelo estatal dominicano.

A partir del año 2000 la COPRYME se convierte en el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), y luego de esa fecha, tanto esta oficina, como el Poder Ejecutivo generan un paquete de proyectos de leyes de reforma.

La CONARE estableció que: “Un objetivo de la reforma del Estado que requiere la atención prioritaria del Gobierno, es la reducción de la macrocefalia y la dispersión existente en el Gobierno central, ya que la anterior administración lo dejó con más de 50 organismo descentralizados dependientes directamente del Poder Ejecutivo”.

La propia creación de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado fue seguida del establecimiento de una decena de otros organismos

de reforma para diferentes sectores de la vida Pública, incrementándose la duplicación: Justicia, salud, Relaciones Exteriores, Policía Nacional, Congreso, Gestión Barrial, Gestión Provincial y Municipal, Agricultura, Agua Potable, etc.

El análisis hecho por la CONARE le llevaba a establecer que la eliminación de esa dispersión administrativa que afecta tanto la definición política como la coordinación de las funciones de la administración pública, abría un proceso que implicaba necesariamente la reubicación de competencias dispersas, la integración de competencias repetidas, la creación de instancias superiores de coordinación que redefinieran y organizaran los niveles de las secretarías de Estado, direcciones nacionales y similares, así como definir la desconcentración y descentralización de las funciones nacionales hacia las regiones de desarrollo, las provincias y los municipios.

Estos juicios son completamente pertinentes, pero, pese a que la CONARE abogó por esa eficiencia y racionalización del Estado, del conjunto de propuestas que elaboró, se advertía, también, determinadas duplicidades y sistemas complejos, como fueron las propuestas de Asambleas Regionales Vs. Consejos Regionales, una gran variedad de Consejos, los proyectos de leyes de participación, de ordenamiento territorial, de participación social, etc.).

La CONARE, como lo había hecho también la COPRYME, fijó un horizonte claro hacia dónde debe marchar la reforma, pero no supo desbrozar los caminos más adecuados. La ingeniería política no estuvo a la altura de la filosofía política.

También hay que decir que el trabajo técnico-político de la COPRYME y del CONARE nunca fueron respaldados políticamente por las élites gobernantes del período 1996-2012; razón por la cual el avance reformador ha sido tímido.

La otra instancia creada en los últimos años para impulsar la reforma fue el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), una instancia gestionada por la Unión Europea y el Gobierno dominicano, con fondos de ambos.

El PARME desarrolló tres programas fundamentales: 1. Justicia, 2. Descentralización, 3. Administración Pública.

El Programa de Administración Pública contempló, entre otras actividades: elaborar una ley General de Administración Pública, apoyar el proceso de reforma del sector transporte, apoyar el proceso de reforma de la macro-estructura del Poder Ejecutivo, elaborar una ley de procedimiento administrativo, analizar la coordina-

ción gubernamental, reforzar institucionalmente la ONAP, desarrollar el INAP y definir la comunicación institucional.

De esas metas se puede decir que sólo se logró, de manera acabada, la Ley General de Administración Pública, y el reforzamiento de la ONAP, que terminó convirtiéndose en el Ministerio de Administración Pública.

Como se advierte, hubo muchas semejanzas entre todas estas instancias de promoción y financiamiento de la reforma, a lo que se sumó otras iniciativas que surgieron desde el Ejecutivo, lo cual fue uno de los factores que incidieron en la dispersión política existentes desde el Estado sobre el tema.

En relación al papel de estos programas de reforma (PAFI, PROREFORMA, PARME) y de la COPRYME-CONARE, un reciente estudio señala que fueron ineficientes en su diseño y ejecución, lo que generó contradicciones con la CONARE; que después de unos años hubo pérdida de impulso y liderazgo; y que la cooperación internacional terminó apropiándose y cambiando la agenda de la reforma (27).

En conclusión, después de 22 años, si se toma como referente las primeras reformas iniciadas en 1991, o de 17 años, si se considera como punto de inflexión la creación de la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) en 1996, el Estado dominicano y su administración es más grande orgánicamente (más ministerios, viceministerios, direcciones generales, comisiones y organismos de distinto carácter; también se encuentra más duplicado; ha habido niveles de modernización, pero básicamente tecnológica, no orgánica; hay más información y acceso a ella (Ley 200-04, Oficinas de Acceso a la Información, páginas web), pero subsisten muchos obstáculos por razones políticas y culturales.

También, aunque algunos servicios han mejorado, como la obtención de ciertos documentos (acta de nacimiento, cédula, pasaporte, copias de autos y sentencias, pago de impuestos), es decir, ha mejorado la eficiencia instrumental, pero no así la eficacia, medida por los resultados de las grandes áreas públicas, como son la educación, la salud, construcción, tránsito urbano, seguridad, entre otros servicios públicos.

En cuanto a la fortaleza estatal dominicana, esta se ve eclipsada por las continuas crisis económicas y políticas, por los desafíos de la delincuencia común y el narcotráfico, por la disminución de la autonomía relativa del Estado (Marx, Poutlanzas) frente a los poderes económicos locales que le imponen o cambian su agenda (predominio impuestos indirectos, políticas de migración, concesiones a importado-

res), la dependencia de organismos internacionales y de otros Estados (aplicación de políticas restrictivas monetaristas, privatización empresas públicas, concesiones mineras, etc.) .

27) Amanda Castillo Levison, Reforma del Estado dominicano, 1996-2012, Editora Buho, Santo Domingo de Guzmán, 2013, páginas 60, 61, 92, 93, 108,131.

5. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO DOMINICANO. RECOMENDACIONES

La situación actual de las estructuras del Estado se puede evaluar a partir del siguiente cuadro.

CUADRO No. 1

Macro estructura, organismos y órganos del estado dominicano al 2009

ORGANISMOS Y ÓRGANOS	CANTIDAD	NUEVOS DESDE 2000	ELIMINADOS	FUSIONADOS
Poderes	6	2	-	-
Ministerios	22+3=25	7	-	-
Viceministros potenciales*	22X6=132			
Gabinetes	5	5	-	-
Consejos dependientes del Poder Ejecutivo	47 (50)	9	2	1
Organismos adscritos al Poder Ejecutivo	23(26)	6	2	1
Asesores del Presidente de la República	32	-	-	-
Provincias y Distrito Nacional	32	2	-	-
Gobernadores	31	-	-	-

ORGANISMOS Y ÓRGANOS	CANTIDAD	NUEVOS DESDE 2000	ELIMINADOS	FUSIONADOS
Organismos autónomos**:	390			
Ayuntamientos:	(157)		-	-
Juntas de Distritos: 232	(232)	37	-	-
Universidad: 1	(1)	132		
Organismos descentralizados	49	6	-	-
Direcciones Generales***	64	-	-	-
Direcciones****	373			
Departamentos****	1203	-	-	-
Divisiones	928	-	-	-
Secciones	700	-	-	-
Unidades	170	-	-	-
Institutos	34	-	-	-
Oficinas y Departamentos Nacionales	5	-	-	-
Comisiones Nacionales	5 (7)		2*****	-
Centros	7	-	-	-
Superintendencias	4	4	-	-
Fondos	8	2	-	-
Museos	13	-	-	-
Otros				
TOTAL ESTRUCTURAS	4,764	-	-	-

Fuente: Manual de Organización del Estado Dominicano, 2009, MAP.

**se usa el término potencial en función de la posibilidad que da la Ley Orgánica de la Administración Pública No.247-12, artículo 31, de llevar hasta seis los Viceministros, como han hecho la mayoría de los Ministerios.*

***Sólo se consideran aquí como autónomos los organismos que nombran sus propias autoridades.*

**** Incluye las Direcciones Generales descentralizadas, de ámbito nacional, y las que forman parte de los ministerios o estructuras centralizadas.*

***** Se han incluido las gerencias como direcciones o departamentos sólo en aquellos casos que se evidencia su equivalencia, excluyéndose decenas de otros casos de gerencias.*

****** Incluye al Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE)*

5.1. Los ministerios y la macro estructura del Estado dominicano

La macro estructura del Estado, circunscribiéndonos al Poder Ejecutivo, está compuesta básicamente por los ministerios; pero ha ido creciendo con otros tipos de organismos de ámbito nacional, entre los que están los organismos descentra-

lizados, los organismos autónomos, las oficinas nacionales, consejos, direcciones generales nacionales, comisiones nacionales, superintendencias, programas sociales.

Estimamos que la cantidad de ministerios existentes es excesiva. La función estatal, producto de la realidad, es importante canalizarla, pero si cada vez que se importantiza una función se crea un ministerio, entonces se tendrá de nuevo otro récord mundial igual que el de los generales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; a menos que el nuevo ministerio se cree en base a la fusión de otros, así como de organismos nacionales.

Entre las opciones a debatir para la reestructuración del Estado dominicano, en razón de las funciones semejantes que realizan varios organismos y, en algunos casos, por el poco impacto político, administrativo y social que han tenido después de ser creados, estarían las siguientes:

1. Creación de un Congreso Nacional unicameral.
2. Crear un Ministerio de Bienestar Social, Familia e Igualdad, que fusione al Ministerio de la Juventud y el Ministerio de la Mujer, además de CONANI, SAVICA, Instituto Nacional de la Aguja, los programas sociales adscritos a la Presidencia, PROCOMUNIDAD, Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC), Comunidad Digna, Dirección de Albergues y Residencias de las Fuerzas Armadas, para la Reeducción Ciudadana de Niños, Niñas y Adolescentes, INESPRES, Caja de Ahorro para Obreros y Monte de Piedad, Administradoras de Subsidios Sociales, Instituto Nacional de la Vivienda. Se trata de aplicar una concepción en que no se confunda el órgano con la función. Es decir, que si no está un órgano específico no se realizará la función. La función se puede realizar desde diferentes instancias, siempre que estén bien mandatadas, legal y presupuestariamente.
3. Fusión del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio Administrativo de la Presidencia.
4. Eliminación de las Direcciones de Desarrollo Provincial y de Desarrollo Municipal, Dirección General de Desarrollo Fronterizo, Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas, adscrita a las Fuerzas Armadas, por su relación con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

5. Eliminación de las funciones actuales del Despacho de la Primera Dama.
6. Eliminación de la Liga Municipal Dominicana, y fortalecimiento de las Mancomunidades Municipales, contempladas en la Ley de los Municipios No. 176-07.
7. Eliminación de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, de la Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación, por ser una función del Ministerio de Obras Públicas.
8. Reconversión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, para que pase a ser el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, fusionando todos los organismos que hoy intervienen en la regulación del transporte nacional, regional y provincial, sin afectar las facultades de los ayuntamientos para regular el tránsito urbano de vehículos y pasajeros.
9. Eliminación de todos los consejos y comisiones que se relacionan con los ministerios actuales, para que sólo ellos tengan Consejos Nacionales, así como el Consejo con rango constitucional que preside el Presidente de la República.
10. Creación de una sola empresa pública con EDENORTE, EDESUR Y EDEESTE.
11. Eliminación de la Comisión de Reforma del Sector Salud, por haber cumplido su cometido, y de COPRESIDA, para su paso al Ministerio de Salud.
12. Fusión de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción y la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa, para crearse la Oficina Nacional Anti Corrupción, pues la norma ética y la norma penal se encuentran y confunden en cualquier hecho de corrupción.
13. Transformación del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) en la ARL establecida en la Ley 187-01, pasando sus hospitales al sistema nacional de hospitales públicos, para los cuales debe crearse un nuevo formato administrativo desconcentrado.
14. Fusión del Consejo Estatal del Azúcar y del Instituto Azucarero Dominicano.
15. Paso del Instituto Agrario Dominicano (IAD) a una Dirección General de Reforma Agraria dentro del Ministerio de Agricultura.

16. Fusión del Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial y el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana.
17. Prohibir la creación de nuevas divisiones territoriales, explorando la conveniencia de la fusión de provincias, municipios y distritos municipales, para convertirlas en divisiones administrativas desconcentradas y/o descentralizadas.
18. Cumplir con el mandato constitucional de establecer el accionar estatal en nuestras diez (10) regiones, como espacios de planificación y desarrollo.
19. Empezar un amplio programa de descentralización, siguiendo las nuevas normativas constitucionales (asignación equitativa en el territorio del gasto público, artículo 238); distribución de los recursos proporcional a la oferta educativa superior pública de las regiones, artículo 63.3).
20. Ejecutar el mandato de la Ley de los Municipios No. 176-07 de traspasar funciones nacionales a los gobiernos locales y delegar otras funciones, para reducir el tiempo de ejecución y aumentar la eficiencia, lo que implica cambiar la ruta actual de aplicación de la Ley 166-03 sobre el financiamiento de los ayuntamientos desde el centro a la periferia, por nuevas formas de financiación que aumente el presupuesto de los ayuntamientos. Se trata de producir una reforma financiera municipal que propicie una mayor independencia financiera de los ayuntamientos, desarrollando una consistente tributación local, incluyendo el impuesto a las placas de los vehículos, el impuesto a la propiedad (IVSS, entre otros) y su participación en el ITBIS, siempre tomando en cuenta el principio de subsidiariedad y el estado de desarrollo/pobreza de cada municipio. De la misma manera, se debe armonizar la Ley 176-07 con varias leyes, como las de Planificación e Inversión Pública, en lo referente a los órganos de la planificación local; con la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00, en lo relativo a las competencias de las Unidades Ambientales Municipales y las Oficinas Ambientales, provinciales y municipales del Ministerio.
21. Calificar la entrada al servicio público, vía el concurso público, incluyendo varios tipos de puestos pertenecientes a los servicios generales, hoy excluidos de la Carrera Administrativa. Asimismo, retener los recursos humanos calificados y con experiencia, para lo cual debe modificarse la Ley de Función Pública No. 41-08, impidiendo que la misma sea burlada, como viene ocurriendo en diferentes organismos (ver informe No. 1 anterior).

22. Mejorar la asignación presupuestaria a las diferentes instituciones, iniciando un plan piloto con las instituciones más eficientes para que las cuotas mensuales, en vez de otorgarse en la segunda quincena del mes, se entreguen a inicio del mes, sujeto al logro de los resultados de los planes. De igual modo, reducir la participación de la oficina central de la Contraloría General de la República (CGR) en las diferentes autorizaciones, para que las Unidades de Auditoría de la Contraloría, existentes en cada Ministerio, asuman su papel. La CGR se dedicará a realizar inspecciones y una supervisión general.
23. Poner en funcionamiento los Consejos de Desarrollo establecidos en la Ley que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, No. 498-06. Así como aprobar la Ley de Participación Social, estancada en el Congreso Nacional.
24. Revisar una serie de programas especiales creados por el gobierno actual, que duplican funciones, para llevarlos a los organismos existentes más adecuados. Por ejemplo, los programas de financiamiento a las PYMES podrían funcionar en uno de los bancos estatales existentes, en base a nuevos criterios acordados con la Presidencia de la República.
25. El fortalecimiento y ampliación de las funciones de los Ministerios implica su fortalecimiento técnico. Por eso la necesidad de fortalecer la Carrera Administrativa, aplicar los concursos y eliminar o reubicar miles de empleados que hoy no realizan ninguna labor o se encuentran en el lugar no adecuado.

Este impresión de *Estructuras del estado dominicano. Hacia una renovación pertinente*, con una tirada de 1,000 ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2014, en los talleres gráficos de Editora Búho, S.R.L.