

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

Carlos Ramón Salcedo Camacho* (República Dominicana)

Economía, planificación y desarrollo en la Constitución dominicana

RESUMEN

Con la proclamación de la Constitución de 2010, la República Dominicana se declaró como un Estado social y democrático de derecho. Por tanto, en su contenido se incluyeron las directrices de las políticas públicas, las acciones, los instrumentos y las garantías que debe poner en marcha el Estado para alcanzar los objetivos individuales y colectivos reflejados en el texto constitucional. Una de esas herramientas es la planificación e intervención en la economía para alcanzar el desarrollo y progreso social, a través de la concreción de los derechos fundamentales, específicamente de aquellos que exigen una acción positiva del Estado para su materialización.

Palabras clave: Constitución económica, planificación y desarrollo.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Verkündung der Verfassung von 2010 hat sich die Dominikanische Republik zu einem sozialen und demokratischen Rechtsstaat erklärt. Dementsprechend enthält sie Leitlinien für die öffentliche Politik, Aktionen, Instrumente und Garantien, die der Staat einleiten muss, um die im Verfassungstext niedergelegten individuellen und kollektiven Ziele zu erreichen. Zu diesen Instrumenten gehören die wirtschaftliche Planung und Eingriffe in die Wirtschaft, um über die Konkretisierung der Grundrechte, und hierbei insbesondere solcher Rechte, zu deren Umsetzung der Staat positive Maßnahmen ergreifen muss, einen Beitrag zur Entwicklung und zum sozialem Fortschritt zu leisten.

Schlagwörter: Wirtschaftsverfassung, Planung und Entwicklung.

* Abogado, especialista en derecho constitucional, derechos fundamentales y libertades públicas, argumentación jurídica, derecho societario y comercial, y derecho del trabajo y de la seguridad social. Dirige la firma de abogados y consultores Salcedo & Astacio. carlos3osalcedo@gmail.com

SUMMARY

With the proclamation of the Constitution of 2010, the Dominican Republic declared itself as a democratic social state based on the rule of law. Therefore, it included public policy guidelines, actions, instruments and guarantees that must be implemented by the State to achieve the individual and collective objectives that are reflected in the constitutional text. One of these tools is economic planning and intervention in order to achieve social development and progress through the realization of fundamental rights, specifically those that demand positive action by the State for their materialization.

Key words: Economic constitution, planning and development.

Introducción

Por disposición del artículo 7 de la Constitución, la República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho cimentado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, la soberanía popular y la separación de los poderes públicos. Esto implica que:

el Estado no solo está basado en el respeto de los derechos fundamentales y la separación e independencia de los poderes (Estado de derecho) ni en la soberanía popular (Estado democrático) sino que *también es un Estado que procura el respeto a la dignidad humana, que solo puede lograrse allí donde se remueven los obstáculos a la plena igualdad de todos los dominicanos, lo cual implica sobre todo la garantía de los derechos sociales y la referencia social de todos los derechos fundamentales* (Estado social).¹ (Énfasis agregado)

Es precisamente por esa concepción de Estado que la Constitución de la República establece como función esencial de este “la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social”.² De ahí que la participación del Estado en materia de protección de derechos no será tan solo la de garante, sino que se exige una participación activa como propulsor de cambios y conductor de proyectos y planes que permitan el desarrollo y la justicia social.

¹ Eduardo Jorge Prats, “Artículo 7”, en Carlos Villaverde Gómez y Félix Tena Sosa (eds.), *Constitución comentada*, Santo Domingo, Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus), 2012, p. 64.

² Constitución de la República Dominicana, artículo 8, 13 de junio de 2015, *Gaceta Oficial*, núm. 10805.

Así lo ha destacado la doctrina, al referirse a la fórmula del Estado social y democrático de derecho proclamado en nuestro texto constitucional, para la cual los cambios y las transformaciones sociales y políticas que surgieron principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial provocaron que los Estados abandonaran los viejos modelos abstencionistas y asumieran “como propios los objetivos de establecer y asegurar unos mínimos de condiciones de vida para todas las personas y procurar la disposición de medios que cubran las necesidades de las personas y grupos que puedan estar en una situación más desfavorecida”.³

De lo anterior se desprende que el Estado dominicano se aleja de la visión liberal clásica donde se espera que “los bienes existentes se repartan por la mano invisible del mercado entre las personas”. Por el contrario, se busca que intervenga en la satisfacción “de la equidad y de la justicia social al momento de la repartición de lo producido”, lo que implica que el Estado debe preocuparse por el funcionamiento de la economía en su conjunto.⁴

Dada la obligación del Estado de definir objetivos y proyectos que aseguren unos mínimos de condiciones de vida, y de que se dispongan ciertos medios para cubrir las necesidades de los ciudadanos, deben instaurarse diversos mecanismos que faciliten la concreción de esos derechos, sobre todo en Estados deficitarios que no disponen de los medios económicos para lograr que todos los ciudadanos gocen plenamente de sus derechos, por lo menos los esenciales. Para ello, la Constitución de la República ha dispuesto la planificación como herramienta necesaria para alcanzar el desarrollo y progreso social, en los términos que veremos más adelante.

En efecto, consideramos que la planificación es una herramienta fundamental para alcanzar el desarrollo y progreso social en cualquier Estado, de lo que se desprende que la inclusión de elementos de planificación como base esencial de las políticas públicas del Estado dominicano constituye un avance para lograr la cohesión y el desarrollo social. Esto, junto a la promulgación de la ley que instituyó la Estrategia Nacional de Desarrollo son vías que trazan una ruta al Estado dominicano para alcanzar los objetivos de mejoría social, crecimiento y desarrollo económico que hacen falta, respondiendo además al llamado de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

Para explicar mejor nuestra posición sobre cómo la planificación del Estado es una herramienta para alcanzar el desarrollo y el progreso social, a continuación analizaremos el régimen de la Constitución económica y sus herramientas, con la finalidad de abordar aquellos mecanismos que permitirían al Estado dominicano alcanzar los objetivos propuestos para la concreción de los derechos fundamentales y el cumplimiento de su función esencial.

³ Cfr. Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, Santo Domingo, Ius Novum, 2012 [2005], p. 661.

⁴ Cfr. Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, Santo Domingo, Ius Novum, 2010 [2003], p. 596.

1. Régimen económico de la Constitución de la República Dominicana y fundamentación de su incorporación

Antes de describir el régimen económico de la Constitución de la República es pertinente hacer referencia al concepto de Constitución económica y a su relevancia como parte del cuerpo normativo supremo de cualquier Estado. La Constitución económica se define como un conjunto de principios, criterios, valores y reglas esenciales que rigen la vida económica y social de un país atendiendo a las directrices de la Constitución. De ahí que se trata de un “orden económico constitucional” integrado en la estructura básica de la ley de leyes.⁵

A este respecto se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia –tribunal cuya doctrina jurisprudencial ha servido de referencia para la doctrina constitucional en la República Dominicana– al considerar que:

las garantías constitucionales propias de la libertad de empresa encuentran su verdadero sentido cuando se les comprende, no como prerrogativas sin límite y exclusivamente destinadas a la maximización del beneficio de los participantes en el mercado, sino cuando son entendidas en el marco de la protección del interés social. Ello en el entendido que existe una cláusula general a favor del Estado, que le permite intervenir en la economía con el fin de proteger los bienes y valores constitucionales que se concretizan en las operaciones de intercambio de bienes y servicios.⁶

En ese sentido, la doctrina ha destacado que la intervención del Estado en la economía a través de la Constitución

tiene como objetivo ser el medio para optimizar la productividad y, así, atender y proveer necesidades y mejores niveles de vida para la población –entendida o comprendida en una clase social especialmente tutelada como es la de los consumidores– y, para ese fin, aunado al progreso y bienestar de los garantes económicos, es que se promueve el desarrollo nacional que alcanza objetivos instrumentales también de carácter social y político.⁷

Con esta visión se pretende abandonar el apego estricto a las reglas del mercado en determinados sectores de la economía para tratar de dirigir su actividad

⁵ Ver Gaspar Ariño, *Economía y Estado*, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 13, citado en Jean Claude Tron Petit, “Principios en derecho económico-constitucional”, Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, p. 794.

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-228/2010, párrafo. 10.

⁷ Tron Petit, *op. cit.*, p. 814.

económica según los parámetros necesarios a fin de lograr la justicia y equidad social. Una muestra de ello es el establecimiento de incentivos para que las empresas constructoras colaboren con el Estado en la reducción del déficit habitacional, como lo es otorgar facilidades y exenciones fiscales a las empresas que se comprometan a construir ese tipo de viviendas.⁸

En este punto nos hacemos eco de lo planteado con la firmeza y claridad acostumbrada por el maestro Ferrajoli, al admitir que:

se ha producido así una inversión de la relación entre política y economía: ya no son los Estados, con sus políticas, los que controlan el mundo de los negocios y regulan y gobiernan la vida económica y social en función de los intereses públicos y generales, sino que son los poderes incontrolados de los mercados los que imponen a los Estados políticas antidemocráticas y antisociales, para ventaja de los intereses privados de maximización de beneficios y de rapiña de los bienes colectivos.⁹

En ese sentido, y con la finalidad de combatir esas fuerzas incontroladas de los mercados, el Estado social y democrático de derecho “impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva fáctica, esto es, comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos, a través de una relación de dependencia entre la ciudadanía plena y el acceso efectivo a las garantías y libertades”.¹⁰ Es por ello que, como hemos afirmado, para hacer efectiva esa protección de derechos se hace imprescindible la intervención del Estado en la economía, no solo como regulador, sino también como agente activo para satisfacer las necesidades de la población con la colaboración del sector privado, de forma planificada y sin generar mayores distorsiones en la economía, a fin de lograr la igualdad social y la distribución de las riquezas a las que se contrae el texto constitucional.

Con base en esto, la Constitución dominicana prevé los principios rectores del régimen económico, vinculando al Estado en la economía, no como un simple y mero espectador, o partícipe tibio que actúa cuando los tribunales como garantes le exigen la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, sino que se pone a su cargo la consecución de objetivos tendentes a alcanzar esa satisfacción de necesidades de forma progresiva y programada.

Con ello, el edificio constitucional, jurídica e institucionalmente, afirma y asume tanto la concepción formal como la concepción material del Estado de derecho, de

⁸ Ver considerandos decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, 22 de julio de 2011, *Gaceta Oficial*, núm. 10628.

⁹ Luigi Ferrajoli y Juan Ruiz Manero, *Dos modelos de constitucionalismo: una conversación*, Madrid, Trotta, 2012, p. 146.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-288/2012, párrafo 27.

la afirmación de la libertad del ser humano, de las garantías y acciones concretas del Estado para su debido ejercicio y realización, pues en todo Estado se constituye un orden que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hasta los actos jurídicos más particulares,¹¹ lo que significa que no basta con la formulación o el reconocimiento de derechos, libertades, garantías y acciones en el texto constitucional. Es necesario que en los hechos haya evidencias de su realización progresiva.

En efecto, el artículo 217 de la Constitución de la República establece las bases del desarrollo humano al disponer que “el régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad”. De ahí que los artículos 218 al 222 de la carta sustantiva de la nación dominicana reconozcan la libertad de empresa, la iniciativa privada, el incremento del bienestar social, la subsidiariedad del Estado, la sujeción de este y de los ciudadanos al ordenamiento jurídico, la igualdad de tratamiento en la actividad empresarial y la promoción de iniciativas económicas populares.

De igual forma, la Constitución de la República contiene dos mandatos de vital importancia para el desarrollo del país, los cuales están estrechamente vinculados con los principios del régimen económico y la función esencial del Estado social y democrático de derecho. Estos mandatos están dados en los artículos 241 y 242, que establecen que el Poder Ejecutivo someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo con la que se definirá la visión de nación a largo plazo, así como un plan nacional plurianual del sector público que contendrá los programas y proyectos que deberán ejecutarse durante su vigencia.

El reconocimiento de los principios contenidos en los artículos 218 a 222, y la inclusión de los mandatos de los artículos 241 y 242 de la Constitución dominicana, no solo van en sintonía con las tendencias modernas de incorporar reglas de índole económica en los textos constitucionales, sino que también tienen en su base la consolidación del Estado dominicano como un agente con participación activa en la economía, y no precisamente como empresario, sino más bien como ejecutor de políticas públicas tendentes a la justicia social. Así ha sido reconocido por la doctrina al establecer que “la finalidad de tal incorporación normativa [refiriéndose a las normas sobre régimen económico en la Constitución] es enfatizar la idea de que toda economía colectiva debe cumplir mínimos supuestos de justicia”.¹²

Uno de los pilares sobre los que se edifica el Estado social es:

¹¹ Cfr. Jorge Reinaldo A. Vanossi, *El estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000, p. 48.

¹² Óscar Urviola Hani, “El régimen económico constitucional”, en Miguel A. Tejada (ed.), *Anuario 2013 tribunal constitucional de la República Dominicana*, Santo Domingo, Conadex, 2014, p. 157.

la intervención en el ciclo económico y la búsqueda de la redistribución de la riqueza mediante el control y la fiscalización de la actividad económica así como a través de la intervención directa e indirecta del sector público de la economía vía la Administración, las empresas públicas del gasto público, la planificación, el presupuesto y los impuestos.¹³

¿Cómo puede el Estado alcanzar ese objetivo si no a través de los mecanismos indicados? ¿Acaso sería posible lograr la equidad y la justicia social solo bajo la aplicación de las reglas del Estado de derecho o el meramente democrático? La experiencia comparada y los informes internacionales nos han demostrado que no es posible, pues se necesita de ese componente social para que los Estados se comprometan con niveles de rigurosidad a alcanzar los mínimos para una vida digna de la colectividad.¹⁴

Como resultado de ese análisis se ha definido que el Estado social y democrático de derecho no se aleja de “los principios y derechos básicos de la noción primigenia del Estado de derecho, tales como la libertad, la seguridad, la propiedad privada y la igualdad ante la ley”.¹⁵ Por el contrario, se concentra en alcanzar una mayor efectividad, al dotar de un contenido material a esos derechos sociales de vital importancia para el desarrollo y fundamentándose en que los conceptos de individuo y sociedad no son contradictorios sino de implicación recíproca.¹⁶

En tal tenor, con mucho acierto ha manifestado Luigi Ferrajoli que:

*no es concebible una efectiva autonomía en el ejercicio de los derechos políticos sin la garantía de los derechos de libertad, ni ejercicio efectivo de libertades fundamentales sin la satisfacción de los derechos sociales, desde los relativos a la subsistencia y la salud a los referidos a la educación y a la información. A la inversa, la defensa y, antes aún, la conquista de garantías idóneas de los derechos sociales no son posibles sin la garantía de los derechos de libertad y de los derechos civiles y políticos.*¹⁷ (Énfasis agregado)

Esa correlación de los derechos políticos, de libertad y los sociales pone de manifiesto la clara y evidente necesidad de la intervención del Estado en algunos sectores de la economía para incentivar el desarrollo y la equidad social y el porqué de que esto se contemple en las normas supremas de los Estados:

¹³ Prats, *op. cit.*, 2010, p. 592.

¹⁴ Banco Mundial, *Inclusión social: clave de la prosperidad para todos*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2013, pp. 5-6.

¹⁵ Urviola Hani, *op. cit.*, p. 158.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia*, vol. 2. *Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, p. 413.

*Todos los derechos fundamentales, y no solamente los derechos de libertad, son, cada uno por razones y de manera distintas, factores o presupuestos del crecimiento económico. A la inversa, sus violaciones e incumplimientos no solo producen una degradación de las condiciones de vida de las personas, sino que concluyen siempre también en una destrucción de energías y una reducción de la productividad y la riqueza.*¹⁸ (Énfasis agregado)

Atendiendo a esa realidad, los Estados modernos tienden a incluir en sus constituciones los principios y lineamientos básicos de los regímenes económicos según su función esencial, procurando que esas directrices sirvan como herramientas para el desarrollo económico y social de cada uno de sus ciudadanos.¹⁹

2. Normativa sobre planificación y desarrollo, y protección de derechos de los ciudadanos: la experiencia dominicana

Como parte de su obligación de lograr la cohesión y justicia social, el Estado dominicano realizó los esfuerzos necesarios para que en el año 2006 se promulgara la Ley 496/2006 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). A partir de este hecho se comienza a trabajar como un Estado social y democrático de derecho donde la finalidad no es solo servir como Estado prestacional, con serios vicios de ineficiencia,²⁰ sino que se tiende a la planificación y programación de metas objetivas, según las posibilidades del Estado, que garanticen la realización efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Con la promulgación de la indicada ley, el Estado dominicano continuó con el proceso de modernización de la administración pública iniciado en la década de los noventa, pero esta vez concentrándose en el desarrollo de la nación con “cohesión económica, social, territorial y administrativa”, donde se integran como ejes fundamentales la planificación del gasto y la inversión pública, y la gestión de los recursos humanos del sector público.²¹ Por esto se determinó que la misión del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (anteriormente denominado Secretaría de Estado) es “conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento

¹⁸ *Ibid.*, p. 68.

¹⁹ Vanossi, *op. cit.*, pp. 537-543.

²⁰ Banco Mundial y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, “Mejoramiento de la calidad del gasto público en la República Dominicana”. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/1214773_DR_Dual_Language_Book_sp.pdf.

²¹ Considerandos de la Ley 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), 28 de diciembre de 2006, *Gaceta Oficial*, núm. 10400.

y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación”²²

En el artículo 4 de la mencionada Ley 496/2006 se establece que algunas de las atribuciones y funciones de dicho Ministerio son: (i) conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas; (ii) formular la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual del Sector Público; (iii) formular y proponer una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible; (iv) coordinar la *formulación y ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo de los organismos públicos*; y (v) *evaluar los resultados obtenidos en el cumplimiento de las políticas de desarrollo en todos los órdenes, a través de la ejecución de los programas y proyectos a cargo de los organismos del sector público.*

Aun si no es de conocimiento popular o la población general no ha asimilado las funciones de este Ministerio, de la lectura de estas funciones es evidente la gran labor que tiene a su cargo y su relevancia en el desarrollo económico, político, social y hasta cultural de la República Dominicana. Este es el organismo del Estado que se encarga de que el crecimiento económico no sea desproporcional y que genere equidad.

La experiencia en los Estados modernos de reciente tradición democrática (social y de derecho) es que las necesidades personales y sociales no pueden ser satisfechas con las bondades y funciones propias del mercado, pues no es el espacio idóneo ni pertinente para conseguir la igualdad social ni efectos de redistribución.²³ En consecuencia, se requiere el establecimiento de estructuras políticas y jurídicas que fomenten y faciliten la solidaridad, la cual no surge de la interacción de los participantes en los mercados, sino que puede surgir como una virtud o por medio de la coacción social.²⁴

En esas atenciones, nuestra Ley de leyes pone a cargo del Estado tareas de diseño, transformación y modernización de las estructuras económicas y sociales para promover la igualdad real y efectiva entre los dominicanos.²⁵ Para lograr esos objetivos y cumplir sus funciones, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo debe ceñirse al mandato constitucional de la planificación y dirigir todos sus esfuerzos a que esa planificación se concrete en la forma y los plazos pautados en los planes y programas definidos para cada periodo.

Y es que precisamente, “la igualdad jurídica requiere de una estructura económica adecuada que trate de hacer posible estos principios”²⁶ Es por esto que se requiere

²² Artículo 2 de la Ley 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), 28 de diciembre de 2006, *Gaceta Oficial*, núm. 10400.

²³ Cfr. Tron Petit, *op. cit.*, p. 793.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Jorge Prats, *op. cit.*, 2010, p. 601.

²⁶ Urviola Hani, *op. cit.*, p. 158.

que el Estado cuente con las condiciones materiales que le permitan alcanzar las metas trazadas y, a su vez, que este identifique los fines de su contenido social, con la finalidad de que pueda definir el ámbito de su actuación o abstención, según sus posibilidades y las necesidades de sus ciudadanos.²⁷

Sobre la planificación del Estado y su finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, definiéndola como “el proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional”.²⁸ En esa misma decisión, la Corte destacó que la planeación

implica un proceso de estudio y programación de las directrices macro-económicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son, entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos.²⁹

En esos términos, es factible afirmar que la planeación del Estado –en su concepción de Estado social– deviene de la intervención de la administración en la economía y “se trata de una imposición constitucional conducente a la adopción de medidas existenciales para los individuos y grupos que, en virtud de condiciones particulares o de condiciones sociales, encuentran dificultades en el desarrollo de su personalidad en términos económicos, sociales o culturales”.³⁰ De ahí que la doctrina se refiera a la planificación económica como instrumento de racionalización o forma moderada de intervención en la economía para alcanzar determinados objetivos,³¹ especificándose los medios o las técnicas para conseguirlo.³²

A pesar de que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo fue establecido en el año 2006 como órgano encargado de la planificación de políticas públicas, del diseño de estas y del seguimiento para que se logre su cumplimiento, no es sino hasta la promulgación de la Ley 1/2012 que la República Dominicana cuenta con

²⁷ *Idem.*

²⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-652/2015, párrafo 3.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 3.1.

³⁰ Prats, *op. cit.*, 2010, p. 603.

³¹ John Jairo Morales Alzate, *Derecho económico constitucional colombiano: una breve comparación con el derecho alemán*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2005, p. 314; Prats, *ibid.*, 2010, p. 700.

³² Tron Petit, *op. cit.*, p. 822.

una Estrategia Nacional de Desarrollo 2030³³ con miras a alcanzar determinados objetivos hacia el año 2030.

Según el artículo 2 de dicha ley, esta estrategia

abarca el ejercicio por parte del sector público nacional y local de sus funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios, así como la creación de las condiciones básicas que propicien la sinergia entre las acciones públicas y privadas para el logro de la Visión de la Nación de Largo Plazo y los Objetivos y Metas de dicha Estrategia.

Es importante aclarar que en las últimas dos décadas el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional de la República Dominicana se avocaron a un proceso de transformación de la administración pública y las herramientas con que cuentan para realizar las tareas que le han sido encomendadas, encontrándose dentro de ese proceso la aprobación y promulgación de la mencionada Ley 1/2012 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta ley describe el proyecto de nación a largo plazo que se tiene para la República Dominicana y define claramente los ejes, objetivos y líneas de acción estratégicas que deberá seguir la administración pública para lograr el país deseado.

Con dicha ley se pretende alcanzar la concreción de los derechos fundamentales a partir de la mejoría de los sistemas de salud y educación, el fortalecimiento de la administración, entre otros, lo que constituye el verdadero valor del derecho, como afirma R. von Ihering, que descansa por completo en el conocimiento de sus funciones, es decir, en la posibilidad de su realización práctica.³⁴

Por disposición de los artículos 7, 8, 9 y 10 de la indicada Ley 1/2012, los ejes estratégicos del Estado dominicano serán los siguientes:

- a) Primer eje: procura alcanzar un Estado social y democrático de derecho real, con instituciones que actúen conforme a la ética, la transparencia y la eficacia que garantizarán la seguridad y promoverán la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.
- b) Segundo eje: persigue una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que se garantice a toda la población la educación, la salud, el acceso a la vivienda digna y servicios básicos de calidad, promoviendo así la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial.
- c) Tercer eje: pretende lograr una economía sostenible, integradora y competitiva, orientada a la calidad y la desconcentración de la riqueza, que sea

³³ Cumpliendo con el mandato constitucional contenido en el artículo 241 de la Constitución de la República Dominicana, se promulgó la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, *Gaceta Oficial*, núm. 10656, 26 de enero de 2012.

³⁴ R. von Ihering, en Jorge Reinaldo A. Vanossi, *op. cit.*, p. 59.

ambientalmente sostenible, pero sobre todo que genere un crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno.

- d) Cuarto eje: busca fomentar una sociedad de producción y consumo ambientalmente sostenible, de forma que se gestionen con equidad y eficacia los riesgos ambientales y los recursos naturales, tomando en cuenta los cambios climáticos.

Estos ejes estratégicos no funcionarán por sí solos. Para su concreción es necesario que todos los organismos del Estado se comprometan a actuar al abrigo de las directrices trazadas a través de estos ejes estratégicos. Además, se exige que a partir de la promulgación de la indicada ley, los planes nacionales plurianuales de sector público centren sus esfuerzos en la consecución de estos ejes estratégicos, en la medida en la que apliquen.

Lo anterior incluso se comprueba con el contenido de los artículos 11 al 16 de la indicada Ley 1/2012, los cuales disponen que todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deberán incorporar enfoques de derechos humanos, de género, de sostenibilidad ambiental y adecuada gestión de riesgos, de cohesión social y coordinación en la articulación de políticas, de promoción de la participación social y de promoción del uso de las tecnologías de la información y comunicación como instrumento para mejorar la gestión pública.

No podemos afirmar que la promulgación de esta ley sea el fin de la desorganización e irresponsabilidad institucional en materia de concreciones de derechos fundamentales, como han afirmado organismos internacionales;³⁵ sin embargo, constituye un avance extraordinario porque obliga a la administración a perseguir objetivos específicos para lograr el desarrollo igualitario de la sociedad. De cara a los ciudadanos, la Estrategia Nacional de Desarrollo se constituye como la vía para alcanzar un mejor país, donde los derechos sociales dejen de ser una utopía para muchos y comiencen a ser una realidad,³⁶ pues se ocupa de fijar las metas por seguir, reduciendo la posibilidad de que el Estado se aleje de las mismas con los cambios de Gobierno que puedan darse desde el establecimiento de la Estrategia hasta el 2030.

Esta ley surge como parte de un proceso de transformación social y económica exigida por los sectores de la sociedad desde hace algunas décadas. Es una medida consensuada en el Congreso Nacional –con las recomendaciones, sugerencias y observaciones de las instituciones, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil y del sector público– que permitirá al Estado cumplir con su función de Estado social,

³⁵ Banco Mundial, *Para construir un mejor futuro juntos: notas de política de República Dominicana*, p. 23. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/301811481618376794/Para-construir-un-mejor-futuro-juntos-notas-de-pol%C3%ADtica-de-Rep%C3%BAblica-Dominicana>.

³⁶ Banco Mundial, *Sostenibilidad fiscal y avance en las fianzas públicas*, Santo Domingo, Amigos del Hogar, 2015, p. 15.

en lugar de dejar a la suerte del mercado la concreción de los derechos de los ciudadanos. Esto se debe a que el Estado tendrá una participación activa en la formulación y ejecución de políticas públicas especialmente dirigidas a lograr estos objetivos, las cuales son un mandato constitucional cuya concreción se manifiesta con cada una de las actuaciones establecidas por la ley y los reglamentos que la desarrollan.

En las últimas décadas se ha hablado de crecimiento económico en la República Dominicana, sin que esto represente un avance efectivo o significativo para la sociedad.³⁷ Por el contrario, son agudos aún el desequilibrio económico, el desempleo, la imposibilidad de acceder a recursos naturales, y existen serias y graves deficiencias en los sectores de educación (se ha asignado un 4% del PIB a educación y se han construido muchas aulas en los últimos cuatro años, pero el sistema adolece de la calidad mínimamente exigida) y salud.³⁸

Sobre la base de un sistema como el descrito es imposible hablar de desarrollo, progreso y equidad social por la falta de una inversión dirigida, muchas veces, sin una visión de la meta por alcanzar y sin situarse en los cambios necesarios para lograr la mejoría de la sociedad en esos aspectos. Justo es afirmar que el Ministerio de la Presidencia ha venido haciendo esfuerzos políticos y técnicos para que las metas presidenciales reflejen esta realidad, pero queda pendiente su implementación y su traducción presupuestaria efectiva y eficiente.³⁹

En la actualidad, es posible constatar que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo interviene en un sinnúmero de aspectos necesarios para el desarrollo de la sociedad y el progreso colectivo, tales como gestión municipal, desarrollo de las ciudades y provincias del país, preservación, aprovechamiento y gestión de recursos del medioambiente, entre otros.⁴⁰

A estos aspectos se añade la preocupación del Estado por reducir el déficit habitacional, para lo cual ha tomado medidas tendentes a dotar a miles de dominicanos que se encuentran en condiciones de pobreza, de una vivienda digna, es decir con acceso a agua potable –la que no está ni estará garantizada sin una política urgente, coherente e integral que tenga al agua como eje esencial del desarrollo sostenible– y servicios de calidad que permitan el desarrollo de sus familias.⁴¹

³⁷ Banco Mundial, *Cuando la prosperidad no es compartida: los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana*, p. 9. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISH0osmentoospaoo.oloowebo.pdf>.

³⁸ *Ibid.*, pp. 19-20.

³⁹ Ver página oficial del Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana. Disponible en: <https://minpre.gob.do/>. También ver Banco Mundial, *op. cit.*, 2015, p. 60.

⁴⁰ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, *Planes para el desarrollo económico local, provinciales y regionales*. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/viceministerios/planificacion/planes-para-el-desarrollo-economico-local-provinciales-y-regionales/>.

⁴¹ Ver considerandos de la Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, 22 de julio de 2011, *Gaceta Oficial*, núm. 10628.

En relación con el desarrollo de las provincias y la cohesión social, desde el año 2014 el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo se encuentra elaborando planes de desarrollo económico local para las 31 provincias del país y el Distrito Nacional. Aunque muchos de los planes de desarrollo de las provincias no están disponibles, los que sí pudimos consultar –los referentes al Distrito Nacional y las provincias Espaillat, Duarte y Santiago–⁴² permiten confirmar que el Gobierno dominicano está realizando un análisis de la realidad socioeconómica de cada provincia para definir las necesidades de cada una y establecer las metas que se deberán alcanzar. En dichos planes se definen los *clusters* estratégicos que deben desarrollarse para alcanzar las metas diseñadas según las necesidades de cada provincia.

Aunque se entienda que el desarrollo y la ejecución del contenido de la Estrategia Nacional de Desarrollo están ligados al cumplimiento de la Ley 1/2012, no podemos obviar que esa ley es el resultado de un mandato constitucional que se suma al sentir de todo un pueblo que exige la satisfacción de los derechos subjetivos y colectivos que le fueron reconocidos hace más de tres décadas. Ese mandato constitucional es la razón de este estudio, en el cual se hace imprescindible destacar la necesidad de que las constituciones contemplen la intervención del régimen económico como algo más que una intervención para regular los agentes económicos, que debe perseguir la justicia social y el desarrollo igualitario de la sociedad, fin al que tienden por su componente social.

Independientemente de cómo esté formulada por la norma constitucional y las leyes adjetivas, debemos recordar que la planificación del Estado no se limita a la orientación de los agentes económicos, sino que requiere “una conducción de estos hacia objetivos claramente predefinidos en una elección pública, estableciendo incentivos hacia las conductas deseadas, gravámenes, e incluso, restricciones y prohibiciones respecto de las conductas no esperadas en la definición del plan”⁴³

En efecto, esta es la cualidad más notable del Estado social incorporado a las constituciones modernas, ya que

la trascendencia del Estado social es más visible en el plano de la Constitución económica que en el resto de los demás ámbitos constitucionales [...] porque *la igualdad material que el Estado social reclama*, en contraste con la igualdad formal del Estado de derecho, que se satisface con una mera decisión política, *exige decisiones económicas fundamentales que implican no solo gastos públicos dirigidos a promover la igualdad sino también afectación de actividades económicas públicas o privadas*.⁴⁴ (Énfasis agregado)

También ver Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, *Informe de seguimiento 2013 sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2013, pp. 105-109.

⁴² Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, *op. cit.*

⁴³ José Luis Zavala Ortiz y Joaquín Morales Godoy, *Derecho económico*, Santiago, Punto Lex- Thomson Reuters, 2011, p. 10.

⁴⁴ Jorge Prats, *Derecho constitucional*, *op. cit.*, 2012, p. 664.

3. Conclusión

Proclamado como un Estado social y democrático de derecho, junto a la formulación de obligaciones de actuación de la administración pública, la República Dominicana contempla en su Constitución una serie de principios del régimen económico que tienen por finalidad el mandato de realización de derechos fundamentales, individuales y colectivos de índole social.

Se ha dispuesto el orden económico-constitucional en la Carta magna dominicana atendiendo a que “sin productividad y desarrollo económico, el bienestar social es imposible. Pero además, el financiamiento de recursos para la consecución de los fines político-sociales y la mejora o el mantenimiento de la calidad de vida de las personas tiene, como presupuesto o insumo indispensable, la prosperidad económica”.⁴⁵ La experiencia en las últimas décadas así lo ha demostrado, pues a pesar de que se pudiera considerar que ha habido crecimiento económico en la República Dominicana, el mismo no se traduce en el efectivo desarrollo de la sociedad, ni mucho menos en la concreción de determinados derechos sociales para la población en general.

En ese orden de ideas, la doctrina ha reconocido y destacado que:

los principios rectores de la política social y económica son conceptos interdependientes, en tanto que los objetivos sociales que pretende alcanzar y hasta tutela la Constitución, se apoyan en un desarrollo económico que los haga posibles y efectivos para concretar los requerimientos sociales de un Estado social y democrático de derecho cuyo objetivo final es el beneficio real y concreto de las personas.⁴⁶

En cumplimiento de su mandato constitucional, y en apego a la legislación vigente, en la República Dominicana se ha movilizado el Estado bajo el esquema de la Estrategia Nacional de Desarrollo con miras al 2030, herramienta a través de la cual se pretende lograr la mejoría y el desarrollo social, económico, político y territorial de la nación. Aunque todavía es muy pronto para visualizar el avance en la consecución de los objetivos y las metas alcanzadas, es innegable que la sola configuración del régimen económico en la Constitución, y la promulgación de un marco normativo que haga de ese régimen una realidad viva y operante ya de por sí constituye una victoria para la sociedad dominicana.

Ahora, el reto del Estado dominicano y la sociedad (entendida como conjunto de sujetos llamados a tener participación activa en el quehacer social, político y económico) es hacer que dicha planificación se cumpla a cabalidad a través de las funciones que le han sido conferidas a cada uno de los agentes que intervienen en

⁴⁵ Tron Petit, *op. cit.*, p. 813.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 789.

esta transformación social y económica. Efectivamente, alcanzar los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo es una tarea de todos, pues el bienestar social se traducirá –a largo plazo– en empleos productivos, trabajo digno, acceso a recursos naturales, incremento de las garantías sociales y reparto equitativo de las riquezas, acercándonos así a la sociedad de la anhelada justicia social.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL Y MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, “Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público en la República Dominicana”. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/1214773_DR_Dual_Language_Book_sp.pdf.
- BANCO MUNDIAL, *Cuando la prosperidad no es compartida: los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana*. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISHoosmentoespaoooloowebo.pdf>.
- _____, *Inclusión social: clave de la prosperidad para todos*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2013.
- _____, *Para construir un mejor futuro juntos: notas de política de República Dominicana*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/301811481618376794/Para-construir-un-mejor-futuro-juntos-notas-de-pol%C3%ADtica-de-Rep%C3%ABblica-Dominicana>.
- _____, *Sostenibilidad fiscal y avance en las fianzas públicas*, Santo Domingo, Amigos del Hogar, 2015.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 13 de junio de 2015, *Gaceta Oficial*, núm. 10805.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-228/2010.
- _____, Sentencia C-288/2012.
- _____, Sentencia C-652/2015.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia*, vol. 2. *Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011.
- FERRAJOLI, Luigi y Juan RUIZ MANERO, *Dos modelos de constitucionalismo: una conversación*, Madrid, Trotta, 2012.
- JORGE PRATS, Eduardo, “Artículo 7”, en Carlos VILLAYERDE GÓMEZ y Félix TENA SOSA (eds.), *Constitución comentada*, Santo Domingo, Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus), 2012.
- _____, *Derecho constitucional*, vol. I, Santo Domingo, Ius Novum, 2010.
- _____, *Derecho constitucional*, vol. II, Santo Domingo, Ius Novum, 2012.
- Ley 1/2012 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, 26 de enero de 2012, *Gaceta Oficial*, núm. 10656.

- Ley 189/2011 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, 22 de julio de 2011, *Gaceta Oficial*, núm. 10628.
- Ley 496/2006 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), 28 de diciembre de 2006, *Gaceta Oficial*, núm. 10400.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, *Informe de seguimiento 2013 sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2013.
- _____, *Planes para el desarrollo económico local, provinciales y regionales*. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/viceministerios/planificacion/planes-para-el-desarrollo-economico-local-provinciales-y-regionales/>.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, página oficial. Disponible en: <https://minpre.gob.do/>.
- MORALES ALZATE, John Jairo, *Derecho económico constitucional colombiano: una breve comparación con el derecho alemán*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2005.
- TRON PETIT, Jean Claude, “Principios en derecho económico-constitucional”, Eduardo FERRER MAC-GREGOR y Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XI, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
- URVIOLA HANI, Óscar, “El régimen económico constitucional”, en Miguel A. TEJADA (ed.), *Anuario 2013 tribunal constitucional de la República Dominicana*, Santo Domingo, Conadex, 2014.
- VANOSI, Jorge Reinaldo A., *El estado social y democrático de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUBA), 2000.
- ZAVALA ORTIZ, José Luis y Joaquín MORALES GODOX, *Derecho económico*, Santiago, Punto Lex-Thomson Reuters, 2011.