

Nuevas Formas de Gestión de Políticas Sociales y Estrategias de Desarrollo

Clara Báez
América Bastidas
Ramón Pérez Minaya



RD
361.61
B139m

Políticas Sociales y Bienestar
Número 4

FORO DE POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR IV

NUEVAS FORMAS
DE GESTIÓN DE POLÍTICAS
SOCIALES Y ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO

Clara Báez
América Bastidas
Ramón Pérez Minaya

Friedrich Ebert Stiftung
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

051224



© Fundación Friedrich Ebert / Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales
Santo Domingo, República Dominicana, 2005

ISBN: 9945-415-04-2

Diseño de portada:
Rafael Delmonte

Diagramación e Impresión:
Yan Impresos, S.A.
Calle Rafael Augusto Sánchez #40, Ens. Quisqueya
Tels.: (809) 227-1553 • Fax: (809) 227-1653
Santo Domingo, R. D.

Impreso en República Dominicana

INDICE

Presentación	9
I. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS Y ACCIONES SOCIALES EN CONDICIONES DE CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL	
<i>América Bastidas</i>	11
Introducción	13
1. MARCO TEÓRICO DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	13
2. COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	16
2.1 Focalización y populismo	20
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	21
4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	27
5. CONCLUSIÓN	31
6. RECOMENDACIÓN	32
II. NUEVAS INSTITUCIONES Y NUEVOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL SECTOR SOCIAL, PERO VIEJAS FORMAS DE GESTIÓN	
<i>Clara Báez</i>	33
1. LAS REFORMAS DEL SECTOR SOCIAL 2000-2004	35

1.1	<i>El diseño de una política social integral y una estrategia de lucha contra la pobreza</i>	38
1.2	<i>El gabinete social y otros mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas</i>	41
1.3	<i>La participación de las organizaciones en el sector social y su limitado impacto en las decisiones de política social</i>	50
1.4	<i>Una nueva institucionalidad para la asistencia social</i>	53
1.5	<i>Reformas transversales y sectoriales para una mayor eficiencia institucional y equidad social</i>	59
2.	EL DIFÍCIL RETO DE IMPLANTAR NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN SOCIAL . . .	61
2.1	<i>Potencialidades y límites de las condicionalidades de la cooperación internacional a favor del desarrollo social</i>	61
2.2	<i>El déficit de la institucionalidad pública y en particular del sector social</i>	69
2.3	<i>La necesidad de una más efectiva participación ciudadana en el sector social</i>	72
III.	LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO	
	<i>Ramón Pérez Minaya.</i>	75
	Introducción	77
1.	EL SUBDESARROLLO: CONCEPTOS, TEORÍAS Y RESULTADOS	79
1.1	<i>Definiendo la pobreza</i>	79
1.2	<i>Los neoclásicos</i>	82
1.3	<i>La visión latinoamericana</i>	85
1.4	<i>Las inquietudes y el subdesarrollo</i>	92

2.	UN VISTAZO HISTÓRICO	96
2.1	<i>Los pioneros industriales</i>	96
2.2	<i>La experiencia asiática.</i>	98
2.3	<i>Qué nos dicen los asiáticos</i>	105
3.	LAS POSIBILIDADES DOMINICANAS	112
3.1	<i>La viabilidad de la economía dominicana.</i>	112
3.2	<i>La escuela pública dominicana</i>	121

1.1	<i>El diseño de una política social integral y una estrategia de lucha contra la pobreza</i>	38
1.2	<i>El gabinete social y otros mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas</i>	41
1.3	<i>La participación de las organizaciones en el sector social y su limitado impacto en las decisiones de política social</i>	50
1.4	<i>Una nueva institucionalidad para la asistencia social</i>	53
1.5	<i>Reformas transversales y sectoriales para una mayor eficiencia institucional y equidad social</i>	59
2.	EL DIFÍCIL RETO DE IMPLANTAR NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN SOCIAL . . .	61
2.1	<i>Potencialidades y límites de las condicionalidades de la cooperación internacional a favor del desarrollo social</i>	61
2.2	<i>El déficit de la institucionalidad pública y en particular del sector social</i>	69
2.3	<i>La necesidad de una más efectiva participación ciudadana en el sector social</i>	72
III.	LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO	
	<i>Ramón Pérez Minaya</i>	75
	Introducción	77
1.	EL SUBDESARROLLO: CONCEPTOS, TEORÍAS Y RESULTADOS	79
1.1	<i>Definiendo la pobreza</i>	79
1.2	<i>Los neoclásicos</i>	82
1.3	<i>La visión latinoamericana</i>	85
1.4	<i>Las inquietudes y el subdesarrollo</i>	92

2.	UN VISTAZO HISTÓRICO	96
2.1	<i>Los pioneros industriales</i>	96
2.2	<i>La experiencia asiática.</i>	98
2.3	<i>Qué nos dicen los asiáticos</i>	105
3.	LAS POSIBILIDADES DOMINICANAS	112
3.1	<i>La viabilidad de la economía dominicana.</i>	112
3.2	<i>La escuela pública dominicana</i>	121

PRESENTACIÓN

Hoy más que nunca se requiere la implantación de formas de gestión de políticas sociales que aseguren la eficacia, racionalidad y logren resultados verificables, que no funcionen de espaldas a la política económica y que se relacionen con la población en su calidad de ciudadanos y ciudadanas.

También existe la preocupación de la viabilidad de la economía dominicana en un esquema de desarrollo con equidad. La economía nacional basada en zonas francas y turismo, tal como ha venido realizándose no parece asegurar el tránsito del crecimiento económico a una estrategia de desarrollo con crecientes cuotas de equidad.

Ante esta realidad la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, dando continuidad a los Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar, ponen a la disposición del público lector unos ensayos sobre las nuevas formas de gestión social y una reflexión sobre la estrategia de desarrollo económico.

Esta publicación presenta las reflexiones de América Bastidas y Clara Báez sobre la necesidad de nuevas formas de gestión de la política social. Ambos trabajos coinciden en llamar la atención acerca de la falta de institucionalidad y de capacidad gerencial de las políticas sociales. América Bastidas sostiene y

pasa revista a la reciente incidencia de los organismos multilaterales en la innovación de la gestión de políticas sociales, mientras que el trabajo de Clara Báez proporciona una documentada exposición de las reformas en el área social, así como las fortalezas y debilidades de este proceso que todavía, a pesar de los cambios, no ha cuajado en nuevas formas de gestión social.

Ramón Pérez Minaya dirige sus juicios a los intentos acaecidos en los últimos años de plasmar una estrategia de desarrollo y a las lecciones brindadas en este sentido por los países asiáticos. El hilo de la reflexión de Pérez Minaya se orienta por la idea de que la estrategia de desarrollo requiere una economía viable y de un sistema educativo universal de calidad. El énfasis está dirigido en proponer cambios sustanciales en la escuela dominicana con una nueva generación de profesores y de programas que aseguren la calidad de la educación dominicana.

Esperamos que estos trabajos aporten luz e ideas al debate y la acción necesaria en torno a estos aspectos cruciales de la calidad de vida de los dominicanos y dominicanas.

Hans Mathieu
Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea
Directora
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

I

NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DE
POLÍTICAS Y ACCIONES SOCIALES EN
CONDICIONES DE CRISIS ECONÓMICA Y
SOCIAL

América Bastidas Castañeda

INTRODUCCIÓN

Abordar el análisis de las nuevas formas de gestión de políticas y acciones sociales, remite, a reflexionar sobre las condiciones económicas e institucionales en las que éstas se enmarcan. A un nivel general, significa: a) vincular la política social en una visión de desarrollo, partiendo del modelo económico que impera en el país; b) plantear porqué interviene el Estado en el diseño de las políticas sociales, coherentes con las políticas económicas; c) articular la gestión pública con la gestión de la comunidad.

1. MARCO TEÓRICO DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Tomando en cuenta que el mercado en sí, no garantiza la equidad y, por el contrario, genera exclusión social, surge como una necesidad la participación del Estado, con adecuadas políticas económicas y sociales claro está, a condición de que dichas políticas garanticen coherencia, es decir, que no sean contradictorias entre sí y que sean consistentes durante el período para el que está previsto su efecto. En este contexto, la estrategia es aprovechar las sinergias entre el papel del Estado y el mercado.

En nuestra visión, la nueva gestión de la política y la acción social, parte de un enfoque sistémico y de procesos que involucran a un conjunto de actores sociales del sector público, del

privado, de organizaciones de la sociedad civil, de organismos financieros nacionales e internacionales y de la participación activa de los beneficiarios directos de la política y las acciones. Lo más relevante de la nueva gestión es, la incorporación de los beneficiarios de la política social a la toma de decisiones, desde la definición de sus necesidades y problemas, hasta la búsqueda de las soluciones, discutidas y aprobadas en el marco de la comunidad. La nueva gestión implica, descentralizar y acompañar a las acciones con nuevos métodos para interactuar y expresar la política social en planes, programas y proyectos que satisfagan las necesidades de los beneficiarios.

Técnicamente significa: formulación, evaluación, supervisión, control y seguimiento hasta la rendición de cuentas a los beneficiarios, lo que a su vez implica capacidad para establecer normas, reglas y procedimientos flexibles a los cambios y actualización constante. Esto es, incorporar recursos humanos al quehacer del gobierno con capacidad administrativa y financiera, y dotar de medios financieros y tecnológicos adecuados a la realización de tareas específicas. En síntesis, la nueva gestión de la política social es una concepción moderna de las relaciones de trabajo que exige un cambio de actitud, una nueva ética, tanto del sector público, las organizaciones no gubernamentales (Ong's), como de los beneficiarios de la política.

En esta visión, la sociedad en su conjunto, tanto el sector público como el privado, las Ong's, los cooperantes que participan apoyando en distintas fases del proceso y los organismos financieros internacionales involucrados son copartícipes; y por lo tanto, responsables de que la política social sea efectiva, eficaz, eficiente y transparente; regida por los principios de solidaridad, equidad social y género. En este contexto, la nueva gestión de la política social, particularmente la asistencia social,

espera que el beneficiario se convierta en un agente de cambio de su propia vida personal, influya en el cambio de actitud de vida de su familia y de la comunidad.

Por otro lado, la gestión de la política social es la gestión de la inversión pública, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades prioritarias de la población de escasos recursos económicos. En esta perspectiva, primero, es focalizar el gasto hacia la población más vulnerable y segundo, garantizar a través de la asignación de los recursos económicos los programas protegidos. En este sentido, las reformas fiscales y financieras que se están llevando a cabo en el país, establecen claramente cómo deben protegerse los programas sociales, sin embargo, falta el cumplimiento a este tipo de compromisos de gestión. La experiencia que se tiene en este sentido es aleccionadora, puesto que la no disponibilidad de los recursos a tiempo, no solamente dificulta el cumplimiento de los programas sociales, sino que incluso lo paraliza.

Por otro lado, la gestión de las políticas sociales se ejecutan en diversas modalidades desde el sector público; lo cual conduce a la dispersión de los recursos, de las capacidades y de las iniciativas. Por ejemplo, distintas instituciones públicas y/o Ong's gestionan solas y ejecutan proyectos financiados con el presupuesto del Estado, sin embargo, eso no ha significado que van a disponer de los recursos cuando los necesiten. En nuestra visión, la gestión de la política social debe planificarse y coordinarse para el mejor uso de los recursos y poder garantizar que la focalización sea la más adecuada y correspondiente a una estrategia definida de común acuerdo. Por otro lado, la gobernabilidad se logra aprovechando la sinergia entre la gestión pública, tanto del gobierno central como local, la gestión del sector privado, las Ong's y la comunidad organizada en general.

La articulación de los diferentes niveles de gestión, es ante todo, ejercicio permanente de gobernabilidad con lo cual se asegura la minimización de la corrupción como mecanismo de desvío de los recursos del Estado y, en última instancia, de los recursos de la comunidad a la que debe llegar. Sin embargo, la capacidad de la gestión pública, en esta visión, está en proceso de construcción y aún es institucionalmente débil, más por falta de continuidad en los procesos que por la capacidad de gestión individual. Esta limitación es multidimensional y, a grandes rasgos, se explica técnicamente porque no se han implementado procesos de gestión, sistemas informáticos, no se han elaborado manuales y definido políticas propias de gestión. Adicionalmente, falta una coordinación interinstitucional, lo cual es aún más grave que la falta de continuidad de los de funcionarios o técnicos.

Por otra parte, es aún débil la relación entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, en su capacidad de ejecutar acciones de política social. Junto a estas debilidades hay que anotar que la descentralización de las actividades y tareas aún están en procesos de construcción. En otras palabras, las debilidades de gestión de la política pública es la ausencia de un sistema en la que se defina claramente funciones y responsabilidades para garantizar el impacto esperado de los proyectos de inversión social desde el sector público pero, sobre todo, que se proteja el gasto focalizado.

2. COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social, en el caso de la República Dominicana, a la luz de un nuevo enfoque de gestión de la misma, ha estado impulsada y coordinada desde los organismos internacionales.

En efecto, a través del financiamiento se ha estimulado la participación de los distintos actores sociales organizados, convocados para consulta, donde el Estado es un ente coordinador en la definición de prioridades. El primer paso de participación social en la definición de estrategias señala la educación, salud y seguridad social como las prioridades. En el caso de los proyectos que tienen financiamiento de la cooperación internacional, cuando se trata de proyectos sociales, destinan parte de los recursos para que sean ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, preferentemente de base, es decir, ligadas directamente a los beneficiarios de las comunidades.

Una de las características de los países donde la mayoría de la población tiene bajos ingresos, es la insuficiencia de recursos fiscales para contribuir a la inversión social cuyo destino es la población más vulnerable. En las comunidades, especialmente rurales, la gente vive aislada y distante, no tanto geográficamente, como separadas por la falta de oportunidades de trabajo, por no tener acceso a servicios como educación y salud, para no mencionar a la brecha tecnológica en la que está sumida la mayoría del pueblo dominicano. En estas condiciones, la mayor parte de la población de República Dominicana no posee la capacidad para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y menos para satisfacerlas con calidad.

Sin embargo, en el sector público se han multiplicado instituciones y organizaciones que actúan de manera aislada y sin coordinación. La dispersión de instituciones sin recursos ha alcanzado un nivel el cual actualmente se ha tenido que plantear como condición una reestructuración institucional del sector social. Por otro lado, las instituciones del sector público actúan por sí mismas generando iniciativas para dar respuestas sectoriales a los problemas, sin tomar en cuenta que la solución

a los mismos no es necesariamente sectorial. Por el contrario, las soluciones requieren de la participación de actores que corresponden a otras instancias y podrían ser multisectoriales y transversales; la complementariedad está en el énfasis dado, por ejemplo, al medio ambiente, a la juventud, al género o la edad.

La falta de coordinación no sólo significa que hay duplicación de esfuerzos, sino que, debido a la escasez de recursos financieros en el país, cada institución pública u ONG sale a buscar cooperación internacional para cada iniciativa, ya sea bilateral, multilateral, reembolsable o no reembolsable e incluso comercial, dando lugar a la dispersión de recursos. Esta situación revela no solamente la ausencia de una política, sino de una estrategia definida y asumida por todos los sectores sociales.

Esta realidad obliga, no solamente a una reforma profunda de la gestión de la política social, sino a la definición de prioridades y a la coordinación interinstitucional pública y de las Ong's, así como con los organismos internacionales de cooperación para aprovechar las sinergias entre las instituciones involucradas en el proceso. Sin embargo, debido a la débil coordinación interinstitucional, las acciones de cada una están dispersas, lo que origina irracionalidad en el uso de los recursos escasos. De hecho, hay proyectos que se generan en diferentes instancias y muchas veces se repiten actividades y duplican esfuerzos por falta de coordinación. En conclusión, la dispersión de la acción institucional ha llevado al país no solamente a la dispersión en el uso de los recursos, sino a una situación en la que se actuó sin responsabilidad, lo que se refleja en el aumento de un 72% de la deuda pública externa global, desde junio de 2000 a junio de 2004, según el Banco Central de la República Dominicana, lo cual supera la capacidad de pago del país y explica el atraso

en el pago de la deuda pública externa y, por lo tanto, la necesidad de negociar en el Club de París.¹

Sin embargo, en la coyuntura, cumplir con el pago de la deuda externa entra en conflicto con la prioridad del gobierno en materia de política social, porque compiten por los recursos financieros, de por sí escasos. Esta situación contradictoria, creada especialmente en los últimos años, evidencia la falta de coherencia entre la política económica y la política social. Frente a esta realidad, la política social que requiere un plan de inversión social, en la educación, salud y seguridad social para el desarrollo, se convierte en una política de asistencia y emergencia social, para enfrentar la crisis y compensar lo que se dejó de hacer o se hizo de manera inadecuada. Esta realidad de crisis económica y desempleo no es superable en el corto plazo, pero la evidente mejoría del clima de inversión puede garantizar no solamente el crecimiento económico, sino disminuir el desempleo.

“...Hace medio año las previsiones de inflación anual estaban en torno al 45% por ciento, y hoy han bajado al 36%; la calificación riesgo país estaba en su nivel más bajo, el peso dominicano llegó a cambiarse a 55 unidades por dólar, frente a los 33 actuales, y la previsión de crecimiento es ahora de un 1.8%, cuando previamente se había pronosticado un crecimiento negativo”.² Por otro lado, el desempleo que no puede absorber el

1 “El servicio de la deuda pública externa efectivamente pagado disminuyó un 15.0% respecto al primer semestre de 2003, debido a la acumulación de atrasos en el pago del servicio de la deuda pública externa, en los cuales se incluyen los montos que están en proceso de renegociación en el Club de París”. Banco Central de la República Dominicana, *Informe de la economía dominicana*. República Dominicana, Enero-Junio, 2004.

2 Bernardo Vega, “Vega y Guerrero ven optimismo en futuro RD”, *Diario Libre*, 25 de Octubre de 2004.

mercado pasa a ser objeto de la política social. La falta de fuentes de trabajo genera vulnerabilidad social y en el corto plazo esta situación pasa a enfrentarse a la política de asistencia social cuya tarea es combatir el hambre como la primera prioridad.

A este panorama económico y social se le han sumado los últimos eventos naturales que provocaron lluvias torrenciales y obligó al gobierno a aumentar la política de asistencia social e iniciar una de emergencia como respuesta a la catástrofe natural. Como consecuencia, la urgencia por resolver el hambre y la desprotección desplazó las soluciones de mediano y largo plazo. En condiciones de pobreza, lo urgente desplaza lo importante, tanto como la coyuntura hace perder de vista el horizonte temporal.

2.1 Focalización y populismo

En el proceso de la crisis social que vive la sociedad dominicana se ha puesto de manifiesto el rechazo a las formas de gestión que tienen que ver con el *asistencialismo* como sinónimo de *paternalismo* y *clientelismo*. Esto significa que la *ayuda* pública a los grupos más vulnerables se generalizó en los diferentes grupos sociales, y creó la noción de que el Estado es el benefactor general, con la obligación de satisfacer no solamente las necesidades más apremiantes de los grupos más vulnerables, sino resolver empleos, ingresos o exoneraciones a grupos sociales que no les corresponde.

Por otro lado, y por razones diferentes al populismo, el tratamiento generalizado a la población ha sido por medio de los subsidios otorgados en bienes o servicios, como la energía y el gas. Esta política de asistencia social, en la práctica, ha implicado un subsidio indirecto que representa la indirecta elevación

indirecta del ingreso que cubre el Estado. Esta situación, en general, ha implicado históricamente fuertes erogaciones del Estado de difícil cumplimiento y, aún más, con las restricciones del gasto a las que se aboca el gobierno, como parte de la política de ajuste, y con la elevación de los precios del petróleo en el mercado mundial.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La respuesta a esta situación es doble: primero, terminar con el populismo mediante la eliminación de acciones y la racionalización del gasto, y segundo, focalizar los subsidios. Sólo en esta visión tiene sentido la política social dirigida a la lucha contra la pobreza. En este contexto se hacen esfuerzos para realizar sinergias y aprovechar las oportunidades que se presentan.

Desde el punto de vista del sector público la gestión ha comenzado a cambiar, incorporando a nuevos actores sociales como las Ong's y comprometiendo al sector privado tanto en la definición de políticas como en la ejecución a través de alianzas estratégicas. A su vez, la ejecución de la política social se realiza a través de sectores institucionales: educación, salud y vivienda o pondera la participación de las mujeres en el enfoque de género, estratificación por edad y diferenciación con los niños, jóvenes y envejecientes. A partir de estas clasificaciones se diseñan determinadas políticas específicas, y se ejecutan a nivel nacional, regional o local, dentro del concepto de descentralización y de comunidad. Este es un proceso que está en marcha.

Sin embargo, se ha avanzado poco en el enfoque de la familia, a pesar de que es el núcleo en el cual se generan las necesidades de alimentación, nutrición, salud, vivienda, educación,

recreación y empleo. Además, en la familia surgen todos los problemas relacionados al hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la violencia, la identificación, la inequidad, entre otros. Incorporar a la familia como el centro receptor de la ayuda de la lucha contra la pobreza, ha generado más de un debate y se han sugerido diferentes modos de abordar la asistencia social. Por un lado, independientemente del tipo de familia de que se trate, una nueva noción de gestión de distintos programas y proyectos la involucra como objeto y sujeto de cambio. Esto significa apoyar a las familias en el esfuerzo para que desarrollen sus capacidades y aprovechen las oportunidades con el objetivo de progresar.

En la práctica, en el país se han desarrollado diversas formas de gestión de los programas, la diferencia está en función a las instituciones que los ejecutan, promueven y financian. Normalmente, las instituciones que canalizan las ayudas establecen criterios, formas de participación y tipos de relaciones interinstitucionales.

En cualquier caso, la nueva gestión de la política social está acompañada de varias experiencias que a nuestro juicio son relevantes y dignas de réplica, por lo que a continuación reseñamos los más conocidos, para que sirva de reflexión en el momento en que se construcción de una nueva institucionalidad.

“El Programa Mundial de Alimentos (PMA) presta servicios tales como asesoramiento, buenos oficios, apoyo logístico e información y respaldo a los países para el establecimiento y gestión de sus propios programas de ayuda alimentaria”.³ En el país, el PMA ha participado en programas asistiendo a la

3 Programa Mundial de Alimentos (PMA). Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: <http://www.wfp.org/index.htm>

Secretaría de Estado de Educación en el fortalecimiento del Programa de Desayuno Escolar en la zona fronteriza, implementado, con la participación de las madres, el desayuno caliente en las escuelas. “El PMA asegurará que sus programas de ayuda sean formulados y ejecutados sobre la base de una amplia participación. La mujer, en particular, es un factor de cambio determinante; proporcionar la ayuda alimentaria a las mujeres es ponerla en las manos de quienes la utilizan para el beneficio de toda la familia, especialmente los niños. La ayuda del PMA tendrá como objetivo potenciar la resistencia física de la mujer y su capacidad para hacer frente a situaciones de crisis”.⁴

Otro ejemplo es el Programa de la Sección 416 (b) del gobierno de los Estados Unidos, logrado mediante un acuerdo con el gobierno dominicano en el cual los Estados Unidos donaron 100,000 toneladas métricas de trigo e implantaron una modalidad de gestión particular. El trigo fue vendido localmente y los réditos han sido usados para rehabilitar empresas agrícolas dominicanas, de pequeña y media escala, en muchas partes del país. Según la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID): “los programas anteriores de la Sección 416 (b) (gobierno-a-gobierno) tradicionalmente entregaron mercancía y no tuvieron revisión continua para asegurar que los réditos fueran usados en las actividades convenidas. Con el involucramiento del equipo de Servicio Agrícola Exterior (FAS), es más probable que los fondos alcancen los grupos para los cuales los fondos fueron asignados y que serán usados en proyectos bien planeados que tengan una buena oportunidad de éxito”.⁵

4 *Ibid.* Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: <http://www.wfp.org/index/htm>

5 Inter.-American Development Bank (IAD). Reproducción digital encontrada en la Red mundial: http://www.iadb.org/exr/country/esp/republicadominicana/dr_portafolio.htm

Como resultado de este tipo de gestión, la USAID dice: “Este programa puede ser usado como modelo y replicado en otros países donde se necesiten este tipo de apoyo”. Es evidente que las formas de gestión son implantadas a través de las instituciones cooperativas, en este caso fortaleciendo algunas Ong’s, para la ejecución con acompañamiento del gobierno, que a su vez fortalece su propia capacidad institucional.

Los organismos multilaterales por su parte, participan en programas que tienden a fortalecer las capacidades institucionales de gestión del sector público, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha coordinado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una modalidad de gestión, mediante la cual se garantiza que: “Los recursos del préstamo del BID ayudarán a la República Dominicana a resguardar el gasto en programas sociales prioritarios para personas en extrema pobreza, así como a mantener las reformas sectoriales en marcha, que apuntan a mejorar la eficiencia de las erogaciones públicas en educación, salud y protección social”.² El seguimiento a la ejecución de estos programas es una nueva modalidad de gestión en la que participa activamente el sector público, la cual consiste en monitorear todas las actividades, acciones y tareas desde las más altas instancias del gobierno a las distintas dependencias sectoriales y unidades técnicas de ejecución, garantizando su cumplimiento. Adicionalmente, se incorpora a la gestión, la participación de la sociedad civil vinculada a la supervisión.

Por otra parte, los programas del Banco Mundial (BM) dirigidos hacia los sectores sociales “implementarían en pro de los pobres, reformas del sector salud a escala nacional, aceleramiento en la inscripción de los seguros de salud de los pobres y la modernización del desayuno y asistencia escolar

condicional a los programas de transferencia de efectivo. Con respecto a la gran población indocumentada en la República Dominicana, el préstamo apoyaría los esfuerzos del gobierno para hacer accesibles los servicios a los indocumentados y *ayudar a las familias* a obtener la documentación. Por último, la sociedad civil estaría comprometida para proporcionar transparencia en la supervisión de los programas y acciones apoyadas bajo el préstamo, un importante paso adelante para la transparencia”.⁶

“Esta operación aspira a seguir un proceso de cambios de política en la República Dominicana en los sectores de educación, salud y asistencia social, que parten de los logros conseguidos por el programa PBL DR-0140 y los programas de apoyo a las reformas de salud y educación. En los casos de educación y salud, el programa aspira a consolidar los cambios en marcha y en el caso del sector de asistencia social, la aspiración es hacer más eficiente el entramado institucional para promover la creación de una red de protección social que con más eficiencia y eficacia genere las capacidades y oportunidades en las poblaciones más pobres para salir de la pobreza. De forma transversal el programa apoyará y ensayará reformas en los sistemas de presupuesto e inversión pública para hacer más eficiente la inversión y promover la descentralización en la prestación de los servicios, y fortalecer el papel de los municipios”.⁷

Por otro lado, existe el proyecto CONECTA que está diseñando un nuevo modelo de gestión, éste es “una iniciativa auspiciada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

6 Banco Mundial, Préstamo de Ajuste en Respuesta a Crisis Social en la República Dominicana. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancomundial.org.do/proyect_ajust_crisis.html

7 *Ibid.*

Internacional (USAID) y es implementado en el país mediante una *alianza técnico-administrativa* de Family Health Internacional (FHI), Abt Associates y la Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación (HALEPH)".⁸ Lo nuevo de esta gestión se inicia con la visión del proyecto que contiene tres componentes: 1) transformación hacia la *sostenibilidad* de la acción, en este caso de salud; 2) oferta servicios *íntegros en calidad*, en este caso, salud reproductiva, VIH/SIDA, agua, saneamiento y supervivencia infantil; 3) incorpora procesos de cambio en el comportamiento de la población beneficiaria, en este caso, la familia frente a los enfermos de SIDA. Esta experiencia es relevante e innovadora porque incorpora a la gestión de la política social, una nueva dimensión que es la sensibilidad social y un compromiso que va más allá de lo técnico administrativo. Las acciones de este proyecto incluyen acompañar a las familias para que cambien de actitud, no solamente frente a los parientes, enfermos de SIDA, sino frente a la vida en general.

En este sentido, lo nuevo de la gestión impulsa un cambio de la lógica de la familia vulnerable e indefensa, encerrada en la "*cultura de la pobreza*", apoyándola y asistiéndola desde programas específicos a que se involucre y participe activamente en la solución de sus propios problemas. Con estas nuevas prácticas sociales se estimula el cambio de comportamiento hacia una nueva lógica que incorpore en cada familia la noción de que es responsable de sus acciones, de su vida presente y futuro. Una de las características de una familia pobre es el aislamiento y la falta de información por lo que es necesario *conectarla* a la vida de la comunidad, entendida como la organización local organizada, en diferentes instancias para que sea el eje articulador y

8 El Gobierno EEUU invertirá en país US \$25 millones en proyectos". Reproducción digital encontrada el 24 de marzo del 2003 en la Red mundial: www.listindiario.com.do

vínculo a su vez de diferentes programas, proyectos y acciones de la comunidad nacional e internacional en el entorno de las familias, con lo cual se están dando pasos hacia la *cultura de la lucha contra la pobreza*.

Una de las modalidades de la gestión comprende también la evaluación de los efectos directos y del impacto de los programas que se ejecutan. Por ejemplo, para fortalecer esta fase del seguimiento de proyectos el Banco Mundial (BM), financió la evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Esta evaluación es para determinar cual es la incidencia que tienen una serie de indicadores fundamentales de la educación: “niveles de deserción escolar, niveles de repitencia escolar, disminución de la desnutrición infantil, entre otros, tanto en el nivel inicial, como en el básico, así como en los índices nutricionales de la población estudiantil beneficiaria de dicho programa”.⁹

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Lo que se desprende de los diferentes ejemplos es el necesario fortalecimiento institucional vinculado a la sinergia de la política económica y social del Estado, que evite duplicar esfuerzos, repetir acciones, y sobre todo, dar continuidad y seguimiento a los procesos, independientemente de los actores, en el entendido que los protagonistas de la institucionalidad son los sistemas de trabajo y los procesos que éstos implican. Por otro lado, la institucionalidad es transparencia, rendición de cuentas y manejo responsable de los recursos del Estado, expresados en una gestión que evite los desvíos.

⁹ República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, *Evaluación del programa de alimentación escolar (PAE)*, Referencia: CPI 00032977/01-2004.

El elemento clave, a nuestro juicio, para la gestión tiene que ver con el fortalecimiento institucional no solamente para el seguimiento de las actividades en la ejecución del proyecto, sino en el control de los desembolsos de los recursos, para garantizar que los mismos lleguen donde se ha previsto. Este elemento está vinculado a una nueva noción de transparencia y gobernabilidad. En este sentido, el préstamo de “Ajuste en Respuesta a la Crisis Social” del Banco Mundial, “apoya las acciones del gobierno en tres áreas: primero, ayudará a **construir las capacidades de respuesta y funcionamiento de los programas**”¹⁰; en este caso se refiere a los diferentes componentes del programa en materia social y de electricidad.

Para el aspecto de la *evaluación*, se suscribió un convenio denominado “Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Formulación y Seguimiento a las Políticas Públicas Orientadas al Cumplimiento de los Objetivos del Milenio”, que se ejecuta por el gobierno de la República Dominicana, a través del Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El mismo se realizó mediante una licitación internacional en julio del 2004 con el compromiso de transferir tecnología y experiencia a una contraparte nacional.

El préstamo para los Servicios Provinciales de Salud, “ayuda a fortalecer la capacidad de toma de decisiones y manejo de las unidades provinciales de salud dentro de los Consejos de Desarrollo Provincial”.¹¹ Sin embargo, la falta de continuidad

10 Banco Mundial, Préstamo de Ajuste en Respuesta a la Crisis Social. Reproducción digital encontrada el 24 de marzo del 2003 en la Red mundial: www.bancomundial.org.do/proyect_ajust_crisis.html

11 Banco Mundial, Préstamo de Servicios Provinciales de Salud. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancomundial.org.do/proyect_serv_prov_salud.html

en la visión de estas iniciativas determinan la dispersión de capacidades, aún más cuando cambia la visión de la planificación regional. Adicionalmente, el Proyecto de Prevención y Control de VIH-SIDA del BM brinda asistencia al gobierno de la República Dominicana para frenar la propagación de la epidemia del VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana). a través del incremento de programas y actividades dirigidas a grupos de alto riesgo, la expansión del conocimiento sobre el SIDA (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida) entre la población en general y el fortalecimiento de la capacidad institucional con el fin de asegurar la efectividad y sostenibilidad del esfuerzo.¹²

El Proyecto de Educación Inicial del BM involucra la gestión del sector público centralizado, coordinado con niveles descentralizados, la comunidad y las Ong's. El propósito de este proyecto es asistir al gobierno dominicano en su esfuerzo por aumentar la disponibilidad de servicios educativos de alta calidad a niños y niñas entre los 0 y cinco años de edad. Con un enfoque particular hacia las necesidades de los pobres, el proyecto intenta expandir el acceso y mejorar la calidad de servicios integrados; incluyendo educación inicial, estimulación psico-social, cuidado de la salud y nutrición. El Proyecto de Educación Inicial asiste específicamente a la Secretaría de Estado de Educación a expandir y mejorar los servicios de educación inicial y también a trabajar con autoridades descentralizadas, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales a aumentar el acceso a servicios de desarrollo de alta calidad.¹³

12 Banco Mundial, Prevención y Control de VIH-SIDA. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancomundial.org.do/proyect_prev_sida.html

13 Banco Mundial, Proyecto de Educación Inicial. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancomundial.org.do/proyect_edu_inicial.html

Por otra parte, en la gestión de la política social hay que incorporar las iniciativas de la comunidad internacional, la cual impulsan la participación de la sociedad civil, no solamente en la ejecución, sino también en la propuesta. En este sentido, “todas las decisiones concernientes al otorgamiento y a la gestión de las donaciones se toman en las oficinas locales del Banco Mundial”.

El propósito del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) en la República Dominicana es apoyar la participación de los ciudadanos para crear un mayor sentimiento de pertenencia en los procesos de desarrollo, de manera que dichos procesos sean más inclusivos y equitativos. El PPD está interesado en apoyar todo tipo de actividades que se relacionen con este proceso, tales como aquellas iniciativas que buscan:

- Promover la participación de los grupos marginados y vulnerables;
- Incentivar las asociaciones de integrantes claves a favor del proceso de desarrollo. Estos integrantes claves podrían incluir agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, agencias bilaterales y multilaterales y el sector privado.

Algunos ejemplos de participación social en la ejecución de los proyectos, se retoma la Lista de Organizaciones Ganadoras Año Fiscal 2004 del Programa de Pequeñas Donaciones en la República Dominicana,¹⁴ lo cual evidencia la activa participación de la comunidad organizada. Hay que insistir que si no hay más proyectos ganadores no es por falta de proyectos

14 Banco Mundial, Programa de Pequeñas Donaciones en la República Dominicana. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancomundial.org.do/smallgrands_ganadores.html

sino por la falta de recursos. He aquí varios ejemplos: a) trabajo de salud y género en comunidades pobres de dominicanos y dominicanas y haitianos y haitianas; mujeres inmigrantes y nueva masculinidad; b) basta de violencia de género contra la mujer! Una propuesta de acción de movimientos juveniles; c) perspectiva de género y de comunicación; d) modelo alternativo de asistencia social y sanitaria a mujeres inmigrantes indocumentadas excluidas del SDSS; e) fomento del desarrollo local con equidad de género; f) elaboración de políticas de vivienda para favorecer a mujeres en sectores de bajos ingresos en República Dominicana.

5. CONCLUSIÓN

La política social aún carece de fortaleza institucional, lo cual se manifiesta en lo siguiente:

- En el proceso de toma de decisiones, que se refleja en los programas y proyectos específicos que se ejecutan independientemente, sin coordinación.
- La capacidad institucional para el seguimiento y la evaluación de los proyectos.
- La capacidad técnico-administrativa para la gestión de los recursos.
- La dispersión de recursos e iniciativas.
- La dispersión de la información.
- La falta de coherencia entre las políticas económicas y sociales.
- La falta de articulación entre las políticas sociales.
- La falta de mayor participación social.

6. RECOMENDACIÓN

El fortalecimiento del área social exige un debate interinstitucional respecto al rumbo de las reformas y su implantación, para:

- Lograr mayores niveles de coordinación, comunicación e información entre las distintas dependencias del Gobierno.
- Lograr mayor coordinación entre el Gobierno y los organismos de financiamiento.
- Lograr mayor coordinación entre el Gobierno y las Ong's.
- Tomar decisiones respecto a las propuestas que se han elaborado en materia de reforma social.
- Coordinar entre las diferentes iniciativas que van desde la política de los préstamos y de las donaciones, hasta la iniciativa de instituciones coordinadoras, y facilitadoras, pasando por las dependencias oficiales a diferentes niveles.

II

NUEVAS INSTITUCIONES Y NUEVOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL SECTOR SOCIAL, PERO VIEJAS FORMAS DE GESTION¹

Clara Báez

1. Este trabajo pretende ser una reflexión y una síntesis de un documento que elaboró la autora para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acerca de los logros y dificultades del proceso de reforma del sector social.

1. LAS REFORMAS DEL SECTOR SOCIAL 2000-2004

Se presenta una visión panorámica del conjunto de reformas sociales relacionadas con el sector social que fueron emprendidas durante el periodo 2000-2004, las cuales son presentados a través del siguiente diagrama (Ver diagrama I). Estas reformas identificadas se pueden clasificar en cuatro tipos:

1. *Las reformas institucionales y normativas*, las cuales están orientadas a racionalizar la estructura del sector social, del subsector de asistencia social y a promover la participación de las organizaciones civiles no lucrativas en las políticas sociales, mediante la creación de nuevas normas, instituciones y mecanismos de reordenamiento y participación.
2. Las reformas relacionadas con áreas *programáticas*, que sirven de apoyo a la definición de una política social integral y de una estrategia nacional de reducción de la pobreza y su consenso a través de una consulta social.
3. Las reformas *transversales*, orientadas a incidir en la eficiencia del gasto social, el fortalecimiento del sistema estadístico nacional, la creación de un sistema de focalización e identificación de beneficiarios de fondos sociales de asistencia, así como de un sistema de seguimiento y evaluación de la política social a nivel de su gestión e impacto en la población.

4. Las reformas orientadas a la *protección del gasto social*, que incluyen la reserva de fondos específicos para ser invertidos en las áreas de educación, salud, seguridad social y asistencia social, así como un conjunto de reformas normativas y operativas sectoriales.

De este conjunto de reformas, vamos a destacar a continuación aquellas que nos parecen de mayor relevancia para el fortalecimiento institucional del sector social e intentar analizar sus fortalezas y debilidades.

DIAGRAMA I
DIAGRAMA DE LÍNEA DE TIEMPO DE LAS REFORMAS
DEL SECTOR SOCIAL DURANTE EL PERÍODO
GUBERNAMENTAL 2000-2004

	Ene-00		
Decreto 410-00 que crea el Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública (SIS-PRO) y reglamenta su presupuestación.	Ago-00	Sep-00	Decreto 685-00 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la descentralización y crea los Consejos de Desarrollo Nacional, regionales, provinciales y municipales que contemplan la participación de la ciudadanía organizada.
Decreto 108-01 que establece los requisitos para que las asociaciones sin fines de lucro puedan recibir fondos públicos.	Ene-01	Mar-01	Decreto 405-01 que crea e integra la Comisión de Coordinación y Seguimiento de la Política Social del gobierno directamente bajo dependencia del Presidente de la República.
Decreto 407-01 que crea el Consejo Nacional de Seguimiento de las Asociaciones sin fines de Lucro con la finalidad de registrar, supervisar, evaluar y controlar los fondos públicos que les son asignados por el Estado.	Mar-01	Abr-01	Decreto 466-01 que crea el Gabinete Social e incluye la creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

DIAGRAMA 1 (Continuación)

Préstamo Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social / BID 1333 / 200 millones.	Ago-01	Jun-01	Decreto 614-02 dispone el establecimiento del Sistema de Programación de la ejecución financiera del presupuesto
Decreto 646-02 que dispone regulaciones para el uso de los fondos extrapresupuestarios (Fondo 1401).	Ago-01	2002	Diseño de la política social del Gobierno Dominicano en su triple vertiente de bienestar social, asistencia social y combate a la pobreza.
Diseño DEL Sistema de Seguimiento de la Política Social (SISDO) en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social.	Sep-02	Oct-02	Consulta social de la estrategia de reducción de la pobreza octubre 2002- enero 2003.
Decreto 38-03 que instituye la auditoria Social de la comunidad como un mecanismo de vigilancia y protección del gasto público social.	Ene-03	Ene-03	Apoyo al diseño de sistema de focalización de las políticas sociales.
Decreto 566-03 que oficializa la Estrategia de Reducción de la Pobreza como política del gobierno e instruye a ONAPRES y ONAPLAN para que, sobre este marco, establezca anualmente el presupuesto, objetivos y metas políticas.	Jun-03	Mar-03	Apoyo del Gabinete Social a la creación de la Red Nacional de Organizaciones Comunitarias y Sociales.
Decreto 623-03 que ordena la reestructuración del sector de asistencia social y establece el Programa Presupuestario de Protección Social.	Jun-03	Oct-03	Préstamo Programa de Protección y Sostenibilidad de Reformas Sociales/BID 1527 / 200 millones. Incluye condicionalidades de protección del gasto social.
Préstamo de Ajuste para Respuesta a la Crisis Social /BID 7215 / 100 millones. Incluye condicionalidades de protección del gasto social.	Ene-04		

1.1 El diseño de una política social integral y una estrategia de lucha contra la pobreza

Por primera vez en nuestro país se ha planteado un marco integral para la racionalización de las intervenciones sociales en función a las población meta y al tipo de bienes y servicios a ser ofrecidos en diferentes escalas temporales, clasificados como sigue:

- a) Las intervenciones de *bienestar social*, se dirigen al conjunto de la población mediante la oferta de bienes y servicios colectivos, cuyo ritmo temporal de oferta es continuo, tales como servicios educativos y sanitarios.
- b) Las intervenciones de *asistencia social*, se dirigen a grupos poblacionales vulnerables mediante la oferta de bienes y servicios, cuya entrega es urgente, pues está orientada a satisfacer necesidades básicas impostergables como la alimentación.
- c) Las intervenciones para la *reducción de la pobreza*, focalizada hacia grupos poblacionales pobres, mediante la oferta de bienes y servicios, cuyo ritmo de entrega se inscribe en un proceso de más largo plazo.

Esta política social tiene vocación universalista, pues está dirigida a toda la población y no sólo a aquella más desfavorecida. Existen individuos y grupos sociales que necesitan más que otros y la política social debe focalizar sus esfuerzos en forma inmediata sobre ellos. Al mismo, directa o indirectamente, ejerce su influencia sobre todas las capas sociales y actúa, de manera mediata, sobre la estabilidad de la sociedad en su conjunto. Además, el diseño de esta política social se ha planteado desde una

perspectiva sistémica que pretende imprimirle mayor racionalidad, eficiencia y eficacia a su implementación, mediante un reordenamiento institucional y operativo que incluye:

- a) *La desconcentración y descentralización progresiva de la administración pública* mediante la sectorialización y regionalización de la planificación y ejecución de las políticas sociales y económicas.
- b) *El reordenamiento del marco institucional* responsable de articular, coordinar y monitorear la implementación de la política social mediante la creación del Gabinete Social, la Comisión de Seguimiento de la Política Social, la Unidad de Seguimiento de la Política Social de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y un mandato específico para el reordenamiento del sub-sector de asistencia social.
- c) *La apertura hacia la participación de las organizaciones de la sociedad civil* en la gestión de la política social a través de la creación de mecanismos que la vinculan y normas que regulen el acceso a fondos públicos.
- d) *La presupuestación y programación del gasto público social* en alineación con los objetivos de la política social para el ejercicio presupuestario del 2003 (Decretos 614-02 y 566-03), así como la creación de un programa presupuestario único que haga transparente el objetivo del gasto en asistencia social, denominado Protección Social, para el ejercicio presupuestario del 2004.
- e) *El establecimiento de lineamientos* para la creación de sistemas de focalización del gasto social para el monitoreo, evaluación de gestión e impacto de la política social.

Además, para el diseño del componente de la política social de reducción de la pobreza, se partió de una perspectiva de largo plazo, hasta el año 2015, que soporte las transiciones gubernamentales y garantice su continuidad mediante su legitimación, a través de una consulta social con los principales actores nacionales y locales. Esta estrategia fue decretada política oficial en el año 2003 mediante el Decreto 566 y por esta misma vía se instruyó a ONAPLAN y a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) para que ajustaran el presupuesto a los objetivos y metas de dicha estrategia. Este ejercicio presupuestario asignó unos RD \$25 mil millones de pesos al sector social, distribuidos en un 12 % para la asistencia social, un 34% para la reducción de la pobreza y un 54 % al bienestar social. También este ejercicio estimó que su implementación supone una inversión per capita anual de RD \$4,787 mil millones para el período 2003-2015, equivalente al 7.5% del PBI. La sostenibilidad de esta inversión requeriría, a su vez, de un crecimiento promedio anual de 4.5%, además de un aumento progresivo del gasto social hasta un 15% del PBI en el 2015. Al mismo tiempo, sería necesario implementar políticas para disminuir la concentración del ingreso y lograr una mayor distribución de la riqueza producida.

Este ejercicio presupuestario se quedó en el papel. Si bien, no disponemos de una evaluación de la ejecución presupuestaria del gasto social en el 2003, parece evidente que el gasto social ha colapsado y, según afirman las últimas estimaciones, los niveles de pobreza de la población dominicana han aumentado.

Una de las premisas establecidas por el gobierno para la viabilidad de este escenario de política social propuesta, es el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la cual también colapsó como fruto de manejo que el gobierno dio a la crisis

bancaria de principios del año 2003. En efecto, en vez de implementar una salida ordenada de la crisis, en la que los bancos pagaran los riesgos que implica la actividad bancaria privada, el gobierno decidió *violar la Ley Monetaria*, la cual establece límites legales de garantía a los depósitos y privilegió el pago a ciertos depositantes, creando un gran déficit público. Por esta vía se socializó el pago de la crisis bancaria al conjunto de la población.

De esta forma, las tradicionales formas de la gestión pública social de espaldas al bienestar de la mayoría, permanecieron, a pesar de los nuevos marcos normativos y los nuevos mecanismos institucionales creados para racionalizar y efficientizar las políticas sociales.

1.2 El gabinete social y otros mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas

La creación del Gabinete Social en el año 2001, constituye la reforma más importante en la búsqueda de construir una mayor racionalidad en el diseño, articulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas sociales. Hasta hace muy poco tiempo, el Estado dominicano no contaba con una estructura supraministerial que asumiera la coordinación de la política social desde una perspectiva global. Ahora bien, cuando se creó el Gabinete Social se definió una estructura muy complicada integrada por alrededor de 70 instituciones y se partió de una perspectiva conceptual muy ambiciosa. En efecto, se fue mucho más allá de constituir un cuerpo de carácter deliberativo para definir, articular y coordinar las políticas sociales del interior del sector público, concertar la política económica con la política social y propiciar la relación con la sociedad civil organizada para su diseño, ejecución y monitoreo. En el marco

de la fragilidad institucional del sector público del país, esta nueva estructura pretendía:

- Formular planes y políticas sociales;
- Desarrollar lineamientos estratégicos para asegurar objetivos nacionales de política social;
- Proveer la coordinación sectorial e institucional;
- Articular la política social con la política económica;
- Promover la descentralización;
- Garantizar la participación de la sociedad civil;
- Disponer de un sistema de focalización de los subsidios y transferencias a los pobres;
- Disponer de un sistema de seguimiento de evaluación de gestión e impacto de la política social y la estrategia de reducción de la pobreza.

Evidentemente, no era posible que el Gabinete Social llevara a cabo estas tareas sin disponer de una estructura operativa propia, pues estas laborales desbordan el marco normativo propio de las estructuras supraministeriales. La solución implementada fue partir del soporte técnico existente en el Estado, mediante el establecimiento de una Secretaría Técnica del Gabinete Social, ejercida por la ONAPLAN.

CUADRO I ESTRUCTURA DEL GABINETE SOCIAL

I- NIVEL NORMATIVO
<i>A. Presidente de la Republica</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Directorio <ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría de Educación, Presidente (*) 2. Secretaría de la Presidencia, Primer Vice-Presidente 3. Secretaría de Salud Pública, Segundo Vice-Presidente 4. Secretaría de Agricultura, Tercer Vice-Presidente 5. Secretariado Técnico de la Presidencia (fungirá como enlace con el Gabinete Económico), Secretario 6. Secretaria de Cultura, miembro 7. Secretaría de Trabajo, miembro 8. Secretaría de la Mujer, miembro 9. Secretaría de la Juventud, miembro 10. Secretaría de Deportes, miembro 11. Instituto Nacional de la Vivienda (INVT), miembro 12. Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), miembro 13. Centro de Información Gubernamental, miembro 14. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, miembro 15. Cualquier representante de la Sociedad Civil que decida invitar el Presidente de la República o la Junta Directiva del Gabinete Social 16. El Coordinador de la Unidad Ejecutiva de la Junta Directiva, y en su ausencia el Sub-Coordinador. 17. Asistirán con voz, pero sin derecho a voto, los directores de ONAPLAN y ONAPRES. También la Tesorera Nacional y el Contralor General de la República. <p style="margin-top: 10px;">Pertenece y asistirán a las reuniones del Directorio, el presidente de cada sector, únicamente por excepción y de manera coyuntural, delegará la representación.</p>

* Cuando se creó el Gabinete Social de la Presidencia del Directorio se le asignó a la Vice-Presidenta de la República y, al mismo tiempo, Secretaria de Educación.

CUADRO I (Continuación)

II-NIVEL EJECUTIVO
<p><i>A. Junta Directiva del Directorio</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. La Secretaría de Educación - Presidente2. El Secretario de la Presidencia - Primer Vice-Presidente3. El Secretario de Salud Pública - Segundo Vice-Presidente4. El Secretario de Agricultura - Tercer Vice-Presidente5. El Secretario Técnico de la Presidencia - Secretario
<p><i>B. Unidad Ejecutiva</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. A tiempo parcial, representantes de alto nivel técnico jerárquico de las Secretarías de:<ol style="list-style-type: none">a) Educaciónb) Salud Públicac) Presidenciad) Agriculturae) Técnica de la Presidenciaf) Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE)2. La Unidad Técnica y su coordinador, seleccionado por el Presidente de la República.3. A nivel territorial:<ol style="list-style-type: none">a) Distrito Nacional<ol style="list-style-type: none">a) Intendentes-delegados (principales ejecutivos)b) Directores regionales en el Distrito de las principales entidades sectoriales (Ej. educación, salud, agropecuario, etc.)c) Ayudantes civilesd) Inspectores de la Presidenciab) Para el interior del país<ol style="list-style-type: none">a) Intendentes-delegados (supervisores)b) Gobernadores provinciales (principales ejecutivos)c) Directores regionales y provinciales de las principales entidades sectorialesd) Ayudantes civilese) Inspectores de la presidencia <ul style="list-style-type: none">• En el Distrito Nacional y en el interior del país las ejecuciones del Plan Social se coordinan con los Síndicos, y a las mismas se invitan a los Senadores y Diputados.• Los <i>intendentes-delegados</i> del Poder Ejecutivo actuarán como supervisores de las actividades que programen y ejecuten en sus respectivas áreas geográficas.• Los <i>gobernadores provinciales</i> fungirán como los ejecutivos de las estructuras de supervisión y control.

CUADRO I (Continuación)

III- NIVEL OPERATIVO	
<i>A. Consejos de Desarrollo Sectorial</i>	
1. Educación	<ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Estado de Educación (presidencia sectorial) b) Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) c) Instituto de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) d) Instituto Dominicano de Tecnología (INDOTEC) e) Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) f) Otros
2. Salud	<ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), (presidencia sectorial) b) Instituto Dominicano de Seguros Sociales (ÍDSS) c) Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE) d) Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) e) Hospitales de las Fuerzas Armadas (FF.AA) f) Otros
3. Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Estado de Agricultura (presidencia sectorial) b) Instituto Agrario Dominicano c) Banco Agrícola d) Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE) e) Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario f) Consejo Estatal del Azúcar (CEA) g) Banco de Desarrollo Agropecuario h) Otros
4. Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> a) Plan Presidencial Contra la Pobreza (presidencia sectorial) b) Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PRO-COMUNICAD) c) Dirección General Desarrollo de la Comunidad (DGDC) d) Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial e) Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial f) Consejo Nacional para la Niñez (CONANI) g) Comisión General de Desarrollo Fronterizo h) Instituto Nacional de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) i) Otros
5. Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Estado de Trabajo (presidencia sectorial) b) Comité Nacional de Salarios c) Salud Ocupacional d) Oficina de Desempleo e) Otros

CUADRO I (Continuación)

6. Vivienda
 - a) Instituto Nacional de la Vivienda (INVÍ) (presidencia sectorial)
 - b) Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI)
 - c) Banco Nacional de la Vivienda (BNV)
 - d) Otros
7. Juventud
 - a) Secretaría de Estado de la Juventud (presidencia sectorial)
 - b) Otros
8. Mujer
 - a) Secretaría de Estado de la Mujer (presidencia sectorial)
 - b) Otros
9. Deporte
 - a) Secretaría de Estado de Educación Física y Recreación (SEDEFIR) (presidencia sectorial)
 - b) Otros
10. Recursos Naturales
 - a) Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (presidencia sectorial)
 - b) Parque Zoológico
 - c) Jardín Botánico
 - d) Otros
11. Agua
 - a) Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) (presidencia sectorial)
 - b) Instituto Nacional de Aguas Potables (TNAPA)
 - c) Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
 - d) Corporación del Acueducto de la Zona Norte (CORAZAN)
 - e) Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAMOCA)
 - f) Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (CORAROMANA)
 - g) Otras Entidades
12. Cultura
 - a) Secretaría de Estado de Cultura (presidencia sectorial)
 - b) Otros
13. Niñez
 - a) Consejo Nacional de la Niñez
 - b) Otros

Las recomendaciones identificadas sobre cuáles deben ser las acciones de carácter normativo, de articulación y coordinación que debería desarrollar el Gabinete Social se presentan como sigue:

1. Garantizar el desarrollo de una política social gubernamental como un esfuerzo articulado y con visión territorial.
2. Defender el Proyecto de Inversión Social de la nación y articular la política social con la política económica.
3. Garantizar la coordinación sectorial e institucional al interior del gobierno en materia de política social.
4. Aprobar planes y políticas sociales.
5. Asegurar el desarrollo del *sistema de información social* y la aplicación de una *política de focalización* de las transferencias, subsidios y apoyos a los pobres. Para ello debe garantizarse la acción conjunta de la Oficina Nacional de Estadística, ONAPLAN, la Junta Central Electoral y las instituciones sectoriales productoras de información social.
6. Asegurar el desarrollo del *sistema de monitoreo y evaluación* de la política social y de la estrategia de reducción de la pobreza, cuya base será el sistema de información social.
7. Garantizar la participación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y de las organizaciones sociales comunitarias en la ejecución de acciones de política social del Gobierno, en el monitoreo y evaluación de las acciones que se desarrollen, en la rendición de cuentas y en la implementación de los mecanismos y procesos para la

búsqueda de transparencia en las políticas sociales que deberán implementarse.

8. Impulsar una política comunicación que acompañe el desarrollo de la política social del país, orientada a vencer el difícil lastre de la tradición asistencialista y promover su tránsito hacia políticas de desarrollo humano.
9. Procurar el desarrollo de políticas sociales con visión a largo plazo, que trasciendan diferentes administraciones de gobierno y que, por lo tanto, se base en un proceso de institucionalización de la misma. Para ello debe garantizarse la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y los propios actores sociales a nivel de terreno. Asimismo, debe promoverse el desarrollo de la profesionalización de los recursos humanos especializados que participan en las acciones del proceso, asegurando de esta manera una visión del Estado - Nación en el campo social y una posibilidad real de enfrentar pobreza y garantizar una seguridad social creciente.

En el contexto de los cambios operados en el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) al asumir un rol más activo pasa a garantizar el cumplimiento de las condicionalidades de los préstamos contraídos por el gobierno a raíz de la crisis del 2003. El debilitamiento de ONAPLAN, puso en evidencia la debilidad del modelo institucional propuesto para el Gabinete Social, así como lo desmesurado de las responsabilidades que se le atribuyeron al mismo.

De esta forma, las demandas planteadas al Gabinete Social en el decreto 466-01 y su reglamento fueron inviables en la práctica y *sus funciones se derivaron de manera muy rápida hacia la*

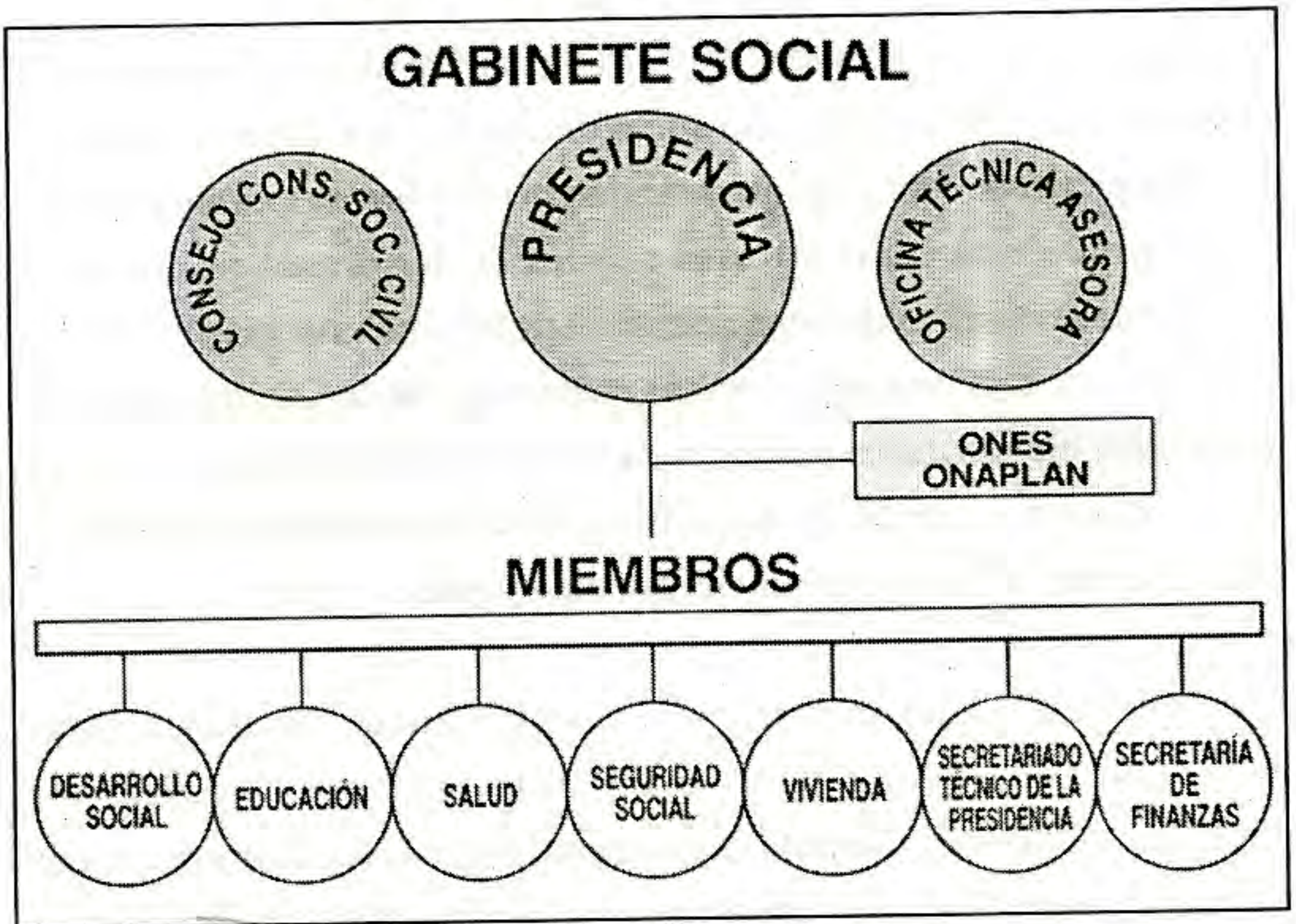
coordinación del sector de asistencia social. De nuevo se cedió a la tradición gubernamental instalada de equiparar la política social con la política asistencial de tipo clientelista, en vez de centrar sus acciones en *institucionalizar sus funciones* de definir, articular y coordinar la implementación, el monitoreo y la evaluación de la gestión e impacto de una *política social nacional* y, sobre todo, lograr legitimar su *autoridad social* dentro del Estado para llevar a cabo estas tareas.

Cumplir con las funciones sustantivas del Gabinete Social en el contexto de dispersión y carencia de tradición articuladora dentro del sector social, y en general dentro del sector público dominicano, constituye una tarea larga y difícil, lo que no podrá realizarse mientras el Gabinete Social disperse sus energías en tareas que no le competen, que además sustraen responsabilidades a las entidades ejecutoras correspondientes, contribuyendo con ello a lo opuesto de su misión, que es fortalecer la institucionalidad, la racionalidad y la eficiencia del sector social.

El Gabinete Social, constituye a nuestro juicio, un mecanismo necesario para que el país pueda racionalizar la implementación de la política social. Sin embargo, no ha logrado crear formas idóneas de articulación y coordinación de la gestión social. Su reorganización estructural y la revisión de sus funciones son necesarias, lo más importante y difícil es la búsqueda de mecanismos idóneos que le sustraigan de la tentación asistencialista. Esto requiere de la voluntad política del gobierno para implementar una política social integral similar a la que ha sido diseñada; sin embargo, la sociedad dominicana aún no dispone de mecanismos efectivos de presión para redireccionar la voluntad pública a favor del bienestar social del conjunto de la población. Tampoco es evidente, que esta sea una tarea prioritaria o asumida a cabalidad por la sociedad civil.

Finalmente, queremos destacar que en el marco del Programa de Apoyo al Sector Social también se ha elaborado una propuesta de reforma organizativa y funcional del Gabinete Social. Ver el Diagrama II para propuesta de diagrama del Gabinete Social.

DIAGRAMA II
PROPUESTA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA
PARA EL GABINETE SOCIAL



1.3 La participación de las organizaciones en el sector social y su limitado impacto en las decisiones de política social

La promoción, por parte de la cooperación internacional, de una estrategia triangular para hacer converger las voluntades políticas del Estado dominicano, las organizaciones civiles sin fines de lucro y del sector empresarial y para catalizar procesos de democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en pos de un mejor gobierno, ha producido hitos

importantes en nuestro país. Sin embargo, la sociedad dominicana continúa siendo muy estado-céntrica y, por consiguiente, la ciudadanía y sus organizaciones de bien común han tenido muy poca incidencia en la toma de decisiones sobre las políticas sociales y el establecimiento de las prioridades del gasto público.

El proceso histórico constante de estructuración de la sociedad por el Estado y del Estado por la sociedad, en nuestro país, ha estado permeado por un fuerte despotismo político, que a lo más que nos ha permitido llegar es a regímenes de democracia tutelada, donde la participación ciudadana se ha mantenido dentro de límites que permiten su instrumentalización y/o manejo: la llamada *ciudadanía de baja intensidad* que nos caracteriza.

La creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, adscrito al Gabinete Social, nos ilustra como. Este mecanismo ha implicado una mayor asunción de responsabilidades por parte de la ciudadanía, sus instituciones en la gestión y el seguimiento de las políticas sociales. Evidencias de ésta nueva apertura del gobierno hacia la participación ciudadana, aunque todavía limitada y con fuertes tensiones, es el monitoreo que ha realizado el Consejo Consultivo de los Programas de Desayuno Escolar y Tarjeta de Asistencia Escolar.

Declaraciones públicas del Consejo Consultivo ponen en evidencia su poca capacidad de incidir en la implementación de la política social diseñada, pero no ejecutada por el gobierno. Así lo traduce su declaración de diciembre de 2003, al externar su preocupación de que las acciones de política económica en curso estaban en contradicción con los postulados de la política social diseñada, y en particular con la estrategia oficial de reducción de la pobreza, cuyo volumen continuaba aumen-

tando conjuntamente con el endeudamiento externo y la persistencia del asistencialismo.²

En esta declaración, el Consejo Consultivo también ratificó su voluntad política de continuar cumpliendo sus funciones en el seno del Gabinete Social, a través de una clara muestra de ruptura con un pasado caracterizado por un tipo de relacionamiento de escasa capacidad negociadora, basado en comportamientos extremos de confrontación o sumisión de las organizaciones civiles frente a gobiernos y partidos. Asimismo, evoca la asunción de que, a pesar de las diferencias externadas al Consejo Consultivo, el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad civil constituye un eje fundamental en la ampliación y democratización del espacio público. Del mismo modo, es indicativo de los avances alcanzados en los niveles de legitimación de las organizaciones de la sociedad civil a ser tomados en consideración, tanto actores sociales como políticos. El problema que persiste es cómo lograr ampliar esta legitimación, hasta poder incidir para que las decisiones públicas se tomen en beneficio del bien común de las mayorías.

Sin embargo, a pesar de tensiones, nudos e inexperiencias, es necesario continuar con diversas prácticas concretas de articulación ciudadana con los organismos gubernamentales, pues la construcción de una nueva cultura de relacionamiento Estado-sociedad, sólo puede hacerse en base a prácticas concretas que permitan ir construyendo el respeto de autonomías y competencias mutuas, que dejen atrás prácticas instrumentalizadoras en favor de un aprendizaje de negociación política.

Por último, es bueno destacar que en la estructura establecida por el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, en su re-

2. Comunicado de prensa del Consejo Consultivo del 30 de diciembre del 2003.

glamento se buscaba ampliar la participación e incidencia del conjunto de las organizaciones civiles en el Gabinete Social, ya que se definió la conformación de una Asamblea de Consulta y de Mesas de Concertación Nacional y Territorial, donde se discutirían y construirían asuntos de política social, con el conjunto de miembros y organizaciones civiles y no solamente con aquellas pertenecientes al Consejo Consultivo. De esta manera, el Consejo Consultivo podría posicionarse con un mayor peso político frente al Gobierno aunque, estas estructuras de consulta aun no han sido implementadas.

1.4 Una nueva institucionalidad para la asistencia social

Otro proceso de reforma, de particular relevancia, ha sido el reordenamiento del sector de asistencia social oficializado en el año 2003 mediante el decreto número 623-03, pero iniciado un año antes por el Gabinete Social y ONAPLAN, A través de un diagnóstico, se ha mostrado su dispersión y asignación discrecional de los recursos con los cuales ha operado, vía el Fondo Presidencial 14-01. Uno de los productos más importantes de este proceso ha sido la creación del *programa presupuestario único, denominado "Protección Social"*, para el ejercicio del año 2004. Hasta ese momento, no se disponía en el país de un presupuesto de asistencia social por programa, financiándose sin que mediara la elaboración de ningún plan, programa o control.

Una vez se logró la reglamentación del uso del Fondo 14-01, mediante el decreto 646-02, por primera vez se pudo hacer una asignación presupuestaria a la asistencia social donde se especifican las partidas presupuestarias de gasto e inversión y es posible saber, en consecuencia, como se están invirtiendo estos fondos públicos asistenciales.

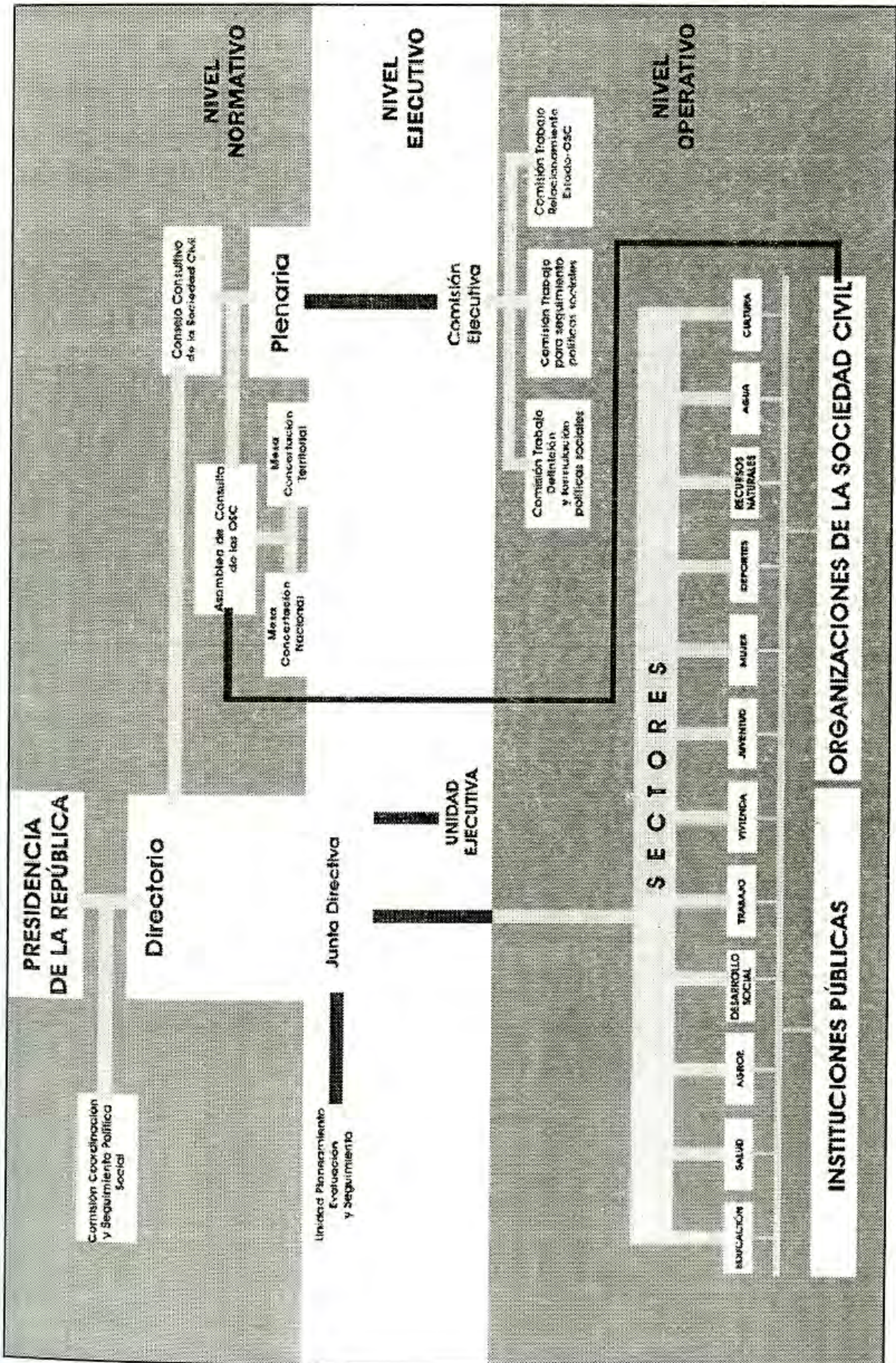
También en este proceso de reforma se diseñó una propuesta para la creación de una nueva y única institución para la asistencia social, denominada *Instituto de Desarrollo Social*, previa eliminación de las más de 40 instituciones y programas creados vía decretos, leyes, presupuesto nacional y/o adscritas a Secretarías de Estado, a las cuales se le asignaron casi cinco mil millones de pesos en el presupuesto del año 2004.

Esta propuesta, perfilada a través de la consulta social para consensuar la estrategia nacional de reducción de la pobreza, se propone como una etapa previa a la creación de una *Secretaría de Estado de Desarrollo Social*, la cual aglutinaría, ulteriormente, al mismo Instituto de Desarrollo Social y un conjunto de Secretarías y programas que trabajan con poblaciones específicas, tales como jóvenes, niños, adultos mayores y discapacitados de ambos sexos, así como a las mujeres, aunque hay menos consenso sobre la inclusión de a última población. De esta manera se busca con esta institución, la consolidación de la política gubernamental dirigida a la inclusión, equidad y asistencia social. Esto implicaría que por la vía del presupuesto por programas y de los mecanismos correspondientes, se eliminaría por completo el desarrollo de programas o proyectos de asistencia o inversión social en cualquier otra institución del sector público centralizado o autónomo.

Este proceso de reforma del sub-sector de asistencia social está inconcluso. Aunque, se dispone de un decreto que ordena la reestructuración de la asistencia social, de un diagnóstico institucional consensuado que muestra dispersión, duplicidad de misiones y dispendio de recursos y de una propuesta de una nueva institucionalidad, ha faltado la voluntad política para llevar a cabo la reestructuración.

DIAGRAMA III

ORGANIGRAMAS DEL GABINETE SOCIAL Y DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL



CUADRO II
INSTITUCIONES QUE DESARROLLAN ASISTENCIA SOCIAL³

No	Instituciones creadas por decreto	Establecidas por presupuesto	Creadas por Ley	Vinculadas al sector de asistencia social	Programas de Asistencia Social de Instituciones Estatales
1.	Dirección General de Embellecimiento de las carreteras y avenidas de circunvalación (<i>decreto No. 2654</i>).	Programa de Titulación de Solares (<i>decreto 784-02</i>).	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (<i>Ley No.676</i>).	- Organismo al rector del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes - Consejo Nacional para la Niñez (CONANI).	Programa de Desarrollo Social de la Lotería Nacional.
2.	Fondo y promoción iniciativas comunitarias, PROCOMUNIDAD (<i>Decreto 279-93, 261-98, 508-04</i>).	Programa de Arreglo de Vivienda del INVI.	Consejo Nacional de Frontceras (<i>Ley No.113</i>)	Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y mediana Empresa (PROMIPYME) (<i>decreto No.1182-01</i>).	Programa de Operativos Sociales de la Secretaría de las Fuerzas Armadas.

3. Elaborado a partir del informe citado "Proceso de reordenamiento del sector de asistencia social" elaborado por Clara Solís-Araya.

CUADRO II (Continuación)

3.	Comisión presidencial de apoyo barrial (Decreto No.311-97).	Programa de Mercados Populares de INESPRES.	Consejo de Coordinación Zona Especial de De- sarrollo Fronterizo (Ley No.28-00).	Instituto de Desarro- llo y Crédito Coope- rativo (Leyes No.4227 y No.28).	Programa de Ope- rativos Sociales de la Policía Nacional.
4.	Programa de Reducción de Apagones (PRA), de la unidad ejecutiva del Gabinete Social (Decreto No.1080-01).	Tarjeta de Asistencia Es- colar (TAE) de la Secre- taria de Estado de Edu- cación.	Consejo Nacional de Dis- capacitados (Ley No.42-00).		Programa Social de la Secretaria de Esta- do de la Mujer.
5.	Comisión Presidencial de Apo- yo al Desarrollo Provincial (De- creto No.313-97).	Programa de Asistencia Social Inmediata y Vo- luntariado Social de la Unidad Ejecutiva del Ga- binete Social (PASI).	Comedores Económicos (Ley No.16).		Programa Social de la Secretaria de Esta- do de la Juventud.
6.	Dirección General de Desarrollo Fronterizo (Decreto No.443-00).	Boticas Comunitarias Descentralizadas de la Unidad Ejecutiva del Ga- binete Social.	Fondo Especial de Desa- rrollo Agrícola (FEDA) (Ley No.367).		Programas de Bienestar Social de la Secretaria de Estado de Salud.
7.	Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE) (Decreto No.2265-64).	Programa de Jóvenes a la Integración Laboral de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social (PROJIL).			Programa Social de IDECOOP.

CUADRO II (Continuación)

8.	Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA) (Decreto No.32-01).	Programa Cambio de Pisos de Tierra por Pisos de Cemento del INVI (No tiene base legal).			Programa de Operativos Sociales del Consejo Estatal del Azúcar.
9.	Plan Presidencial de Lucha Contra la Pobreza (Decreto No. 928-00).	Programa de Educación Moto Taxista (No tiene base legal).			Programa Social de Producción Agrícola de la Secretaría de Estado de Agricultura (otros).
10.	Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPREI) (Decreto No. 446 y 444).	Generación de Empleos a Envejecientes y Discapacitados (No tiene base legal).			
11.	Comunidad Digna	Construcción de Viviendas Ecológicas (No tiene base legal).			
12.		Sancamiento Ambiental Básico de la CAASD, INDRHI, INAPA (No tiene base legal).			

1.5 Reformas transversales y sectoriales para una mayor eficiencia institucional y equidad social

En este proceso de reforma social reseñado, también hemos identificado un conjunto de reformas transversales y sectoriales que directa o indirectamente han impactado la reforma del sector social, mediante el fortalecimiento operativo de las instituciones sociales.

Entre las reformas transversales, se destaca el importante rol jugado por el Programa de Administración Financiera Integrada en la reforma y modernización del sector social mediante la implementación de un conjunto de reformas que apuntalan la transparencia del sector social en la gestión de los fondos públicos. Estas son:

- La reglamentación del uso de los recursos del Fondo 14-01,
- La presupuestación por programa,
- La programación del gasto público,
- La alineación del ejercicio presupuestario con los objetivos y meta de la política social.

De primera importancia son también los avances promovidos por el programa en el diseño de un sistema de focalización del gasto social e identificación de beneficiarios de las políticas existencialistas, así como, el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión e impacto de las políticas sociales en su conjunto. Finalmente, cabe reseñar en el siguiente cuadro un conjunto de acciones sectoriales encaminadas a la protección del gasto social en salud y educación.

CUADRO III

PRINCIPALES ACCIONES SECTORIALES DE APOYO A LA REFORMA SOCIAL

EDUCACIÓN	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL
<p>1. Aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión y manejo de recursos humanos y de la nómina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de regularización laboral, • Estatuto docente, • Descentralización escolar hacia la Junta de Centros, • Informatización de sistemas de certificados. 	<p>1. Reglamentación de varios aspectos de la Ley General de Salud 42-01:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización del Sistema Nacional de Salud, • De las separación funciones de regulación, financiación y provisión de servicios, • Constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, • Empleo de convenios de gestión para asignar recursos a entidades proveedoras de servicios de salud, • Contratación de organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de salud. 	<p>1. Cobertura seguro de salud para los pobres de la región IV y V ampliada.</p>
<p>2. La puesta en marcha de un nuevo sistema de formulación y ejecución presupuestaria por programa y de un modelo de administración financiera local.</p>	<p>2. Ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de gestión en seis hospitales públicos.</p>	<p>2. Sistema universal de identificación de beneficiarios de subsidios sociales.</p>
<p>3. Desarrollo y fortalecimiento técnico y operativo de programas de focalización de subsidios TAE.</p>	<p>3. La puesta en marcha de un nuevo sistema de formulación y ejecución presupuestaria por programa y de un modelo de administración financiera local.</p>	<p>3. Monitoreo y evaluación de programas.</p>
<p>4. Programa de alimentación escolar y su focalización.</p>	<p>4. Extensión del programa de prestación de servicios básicos de salud a nuevas comunidades.</p>	

CUADRO III (Continuación)

5. Monitoreo y evaluación de programas.	5. Protección de gastos de salud claves: <ul style="list-style-type: none"> • Medicamentos • Vacunaciones • Bancos de Sangre • Subsidios a hospitales • Enfermedades transmitidas por vectores • TB • ITS-VIH/SIDA • Rabia • Atención materno-infantil • Enfermedades infecciosas 	
6. Asistencia escolar a niños y adultos indocumentados y dotación de actas de nacimiento.	7. Monitoreo y evaluación de programas.	
7. Protección de gastos educativos clave.	8. Sistema universal de identificación de beneficiarios de subsidios sociales.	
8. Sistema universal de identificación de beneficiarios de subsidios sociales.		

2. EL DIFÍCIL RETO DE IMPLANTAR NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN SOCIAL

2.1 Potencialidades y límites de las condicionalidades de la cooperación internacional a favor del desarrollo social

Este proceso de reforma del sector social ha estado enmarcado en el apoyo del BID al gobierno dominicano, a través de préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables para el desarrollo de programas y/o tareas específicas, identificadas como:

- Préstamo para el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Social,
- Préstamo para el Programa de Protección y Sostenibilidad de las Reformas Sociales,
- Cooperación técnica para la elaboración de la estrategia nacional de reducción de la pobreza,
- Cooperación técnica para la reforma institucional del sector social,
- Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del Gabinete Social, aún en proceso de ejecución.

Además, el BID ha articulado estos programas a otros de carácter social sectorial y de reformas transversales del sector público que inciden directa o indirectamente en el sector social, tales como:

- Programa de Equidad en la Educación Básica,
- Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud,
- Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Financiera.

Asimismo, en sinergia con el Banco Mundial, se está desarrollando el Programa de Ajuste para Respuesta a la Crisis Social (préstamo # 7215).

Este apoyo del BID para la reforma del sector social y la protección de los gastos sociales prioritarios se enmarca como un cambio en su estrategia de reducción de la pobreza, la cual ha avanzado desde una perspectiva focalizada en los ingresos, hacia una perspectiva multidimensional del fenómeno, que incluye un componente de promoción a la equidad social. La misma parte de la premisa de que el crecimiento económico

sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad política son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, pero no suficientes.

Es bueno destacar que los préstamos sociales identificados son de libre disponibilidad por parte del gobierno⁴, y en su distribución suelen prevalecer los intereses del sector económico, que tienden a limitar grandemente la protección del gasto social que se ha comprometido. De ahí, la importancia de la definición de un conjunto de *condicionalidades negociadas entre el Gobierno y la cooperación internacional*, las cuales deben ser cumplidas por el gobierno, previo a la ejecución de los desembolsos previstos. Estas condiciones negociadas son presentadas en el siguiente cuadro:

CUADRO IV
CONDICIONALIDADES DE LOS PRÉSTAMOS
DE APOYO AL SECTOR SOCIAL

Programa de apoyo a la reforma del sector social (BID #1333)		
Reformas transversales	Fortalecimiento marco normativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley general de salud 2. Elementos del régimen laboral docente, encaminados a modernizar la gestión de recursos humanos del sector educación. 3. Normas del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretarías de Estado. 4. Reglamento correspondiente a las juntas descentralizadas del centro y manual que rige las transferencias de recursos a los centros educativos. 5. Modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentradas a cargo de la SESPAS.

4. Contrario a los préstamos de conversión que deben ser utilizados en partidos predeterminados.

CUADRO III (Continuación)

	<p>Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Diseño y aplicación de un nuevo manual de clasificadores presupuestarios. 7. Aplicación de la programación de la ejecución presupuestaria. 8. Diseño y aplicación del método de presupuesto preliminar. 9. Diseño y aplicación de la técnica del presupuesto por programas. 10. Introducción de modelos macroeconómicos en la elaboración del presupuesto. 11. Nueva estructura de documento del presupuesto de ingresos y Ley de gastos. 12. Diseño e implantación de un prototipo de sistema integrado de información (Base de datos única). 13. Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG). 14. Desarrollo de capacidades técnicas a través de la capacitación y entrenamiento.
	<p>Fortalecimiento institucional para la política social</p>	<ol style="list-style-type: none"> 15. Creación y fortalecimiento del Gabinete Social. 16. La estrategia para la reducción de la pobreza.
<p>Reformas sectoriales</p>	<p>Educación</p>	<ol style="list-style-type: none"> 17. Aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión y manejo de los recursos humanos y de la nómina. 18. La aprobación de un estatuto docente. 19. La puesta en marcha de procesos de descentralización hacia las juntas de centros. 20. La puesta en marcha de un nuevo sistema de formulación y ejecución presupuestaria.

CUADRO III (Continuación)

	Salud	<p>21. La reglamentación de varios aspectos de la Ley General de Salud 42-01.</p> <p>22. La ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de gestión en 6 hospitales públicos.</p> <p>23. La puesta en marcha de un nuevo sistema de formulación y ejecución presupuestaria.</p>
	Asistencia Social	<p>24. Diagnostico de las instituciones y programas del sector.</p> <p>25. Elaboración del presupuesto por programa de todas las instituciones del sector y su articulación en un solo programa presupuestario para el 2004.</p> <p>26. Propuesta de una nueva institucionalidad para el sector.</p>

Programa protección y sostenibilidad de reformas sociales (BID #1527)

Reformas sectoriales y transversales	Educación	1. Aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión sectorial, especialmente en el manejo de los recursos humanos y de la nómina.
		2. La aprobación de un nuevo estatuto docente.
		3. La implementación de procesos de descentralización hacia las juntas de centros educativos.
	Salud	4. Implantación de la reglamentación de la organización del sistema nacional de salud.
		5. La separación de funciones de regulación, financiación y provisión de servicios.

CUADRO III (Continuación)

	Salud	6. La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud. La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud
		7. El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud. 8. El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud
		8. La contratación de organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de salud.
	Asistencia Social	9. El reordenamiento institucional del sector de asistencia social según los lineamientos del Decreto 623-03.
		10. La ERP convertida en política oficial a través del Decreto 566-03.
		11. Presupuestación por programa para las instituciones del sector de asistencia social.
	Continuar apoyando la ejecución de otros programas que tienen un alto grado de complementariedad con la protección y sostenibilidad de las reformas sociales	<ul style="list-style-type: none"> a. Programa de multi-fases de la educación básica. b. Programa de modernización y reestructuración del sector salud. c. Préstamo de cooperación técnica de administración financiera integrada. d. Programa de modernización del poder ejecutivo.
Programa de Ajuste para respuesta a la crisis social (BM # 7215)		
	Macroeconomía	1. Mantenimiento de un marco macroeconómico estable.
	Energía	2. Asistencia para el suministro eléctrico.
	Educación	3. Programa de alimentos escolares. 2

CUADRO III (Continuación)

	Educación	4. Programa condicional de transferencia de efectivo a madres pobres para asistencia escolar de sus hijos (TAE) y mejoras en los mecanismos de focalización.
		5. Cobertura de la asistencia escolar de niños y adultos indocumentados y dotación de actas de nacimiento ampliadas.
		6. Protección de gastos educativos claves.
		7. Programa de focalización de subsidios de los alimentos para escolares.
	Seguridad Social	8. Cobertura del seguro de salud para los pobres en las regiones IV y V, ampliada.
	Salud	9. Reformas normativas y operativas del sector salud y del sistema de seguros subsidiados de salud.
		10. Protección de gastos de salud claves (medicamentos, enfermedades infecciosas, vacunación, subsidios hospitalares, bancos de sangre, enfermedades transmitidas por vectores, ITS/VIH, TB, Rabia, atención materno-infantil).
	Asistencia Social	11. Consolidación, nacionalización y eliminación de programas inefectivos.
	Planificación	12. Sistema universal para la selección de beneficiarios de subsidios sociales.
	Transparencia, monitoreo y evaluación	13. Monitoreo de los programas TAE, desayuno escolar, seguros subsidiados de salud y apoyo a indocumentados por organizaciones de la sociedad civil.
		14. Incluir un módulo de salud y educación en la encuesta de fuerza laboral, para evaluar impacto.

Nos parece que las condicionalidades que los organismos de la cooperación internacional negocian con el gobierno, en tanto requisitos para realizar los desembolsos de fondos provenientes de préstamos y donaciones, constituyen una importante herramienta para propiciar la implementación de acciones en el sector social y proteger gastos sociales. Sin embargo, a la luz de la crisis social actual estas condicionalidades no son suficientes para garantizar que la inyección de estos recursos impacten directa y positivamente el bienestar de la población y la reducción de la pobreza. Sería necesario que la ciudadanía organizada conozca estas condicionalidades -se supone que deben ser informaciones de dominio público- y las convierta en una herramienta de defensa de las políticas sociales.

Asimismo, es importante que los objetivos y recursos nacionales e internacionales destinados a la *asistencia social*, estén alineados en torno a objetivos comunes y aplicados a través de mecanismos transparentes que garanticen una distribución no clientelista y decreciente, en la medida en que se vayan implementando programas de desarrollo social que integren la promoción de la equidad y la inclusión de una visión de sostenibilidad en el tiempo. Además, las intervenciones gubernamentales en el sector social que cuentan con apoyo de la Cooperación Internacional, deberían estar condicionadas a la implementación de un Sistema Nacional de Integridad que proteja estos fondos públicos de la corrupción administrativa. Estimaciones de Transparencia Internacional cifran que hasta un tercio del presupuesto de los fondos públicos son sustraídos anualmente del desarrollo de los países.

2.2 El déficit de la institucionalidad pública y en particular del sector social

El déficit institucional del Estado dominicano constituye una limitante tanto del crecimiento económico como del desarrollo humano del país. En particular, la gravedad de los problemas institucionales del sector social han sido puestos en evidencia por la bibliografía consultada y los testimonios recopilados, a saber:

- Dispersión institucional
- Duplicidad de funciones sociales
- Toma de decisiones centralizada y vertical
- Ausencia de pensamiento estratégico
- Una planificación que no articula objetivos de políticas con asignación del gasto
- Escasa articulación entre las instituciones estatales responsables de implementar la política social
- Las dificultades existentes entre el sector público y las organizaciones civiles del sector social, para articularse y trabajar juntas
- La discrecionalidad en la asignación del gasto social
- La tendencia histórica de centralizar la ejecución del gasto social en la Presidencia de la República a través del Fondo 1401, el cual no disponía de ninguna reglamentación y, en consecuencia, se manejaba de manera discrecional
- La escasa capacidad gerencial del sector social
- La falta de articulación entre la política social y la política económica

Con esta precaria situación del sector social, en un contexto de aumento de la ya grave situación de pobreza nacional y de persistencia histórica de la misma e ineficaz respuesta asisten-

cialista de los gobiernos para hacerle frente, es que se articula el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Social entre el Gobierno y el BID, iniciado en el año 2001, tras el cumplimiento por parte del Gobierno de un conjunto de condicionalidades previas.

Es importante destacar que el fortalecimiento de la institucionalidad del sector social se ha constituido en una prioridad de la política de cooperación internacional, a la vez que la reducción de la pobreza, además de exigir, en primer lugar, que se alcance una tasa de crecimiento económico importante y sostenida, requiere esfuerzos fundamentales en el establecimiento de reglas de juego claras y una arquitectura institucional muy sólida que asegure sostenibilidad en el tiempo de las políticas sociales y un uso cada vez más racional y eficiente de los recursos que el Estado transfiere para este objetivo.

Son de particular notabilidad las reflexiones de Joan Prats Cántala, quien ha destacado que hasta hace muy poco tiempo la relevancia que tienen las instituciones para el desarrollo de los países era escasamente tomada en cuenta por la academia, la clase política y, en general, por los tomadores de decisiones públicas. Sin embargo, hoy se afirma que “lo que hace la diferencia en el desarrollo de los pueblos no es la capacidad de sus individuos sino su capacidad de acción colectiva”.⁵ En este sentido, se afirma que el patrimonialismo, el clientelismo, el prebendalismo y hasta el populismo político no es congénitamente latinoamericano - o dominicano - sino, más bien, “la expresión de profundas debilidades de nuestra organización y acción colectiva, es decir, de nuestra institucionalidad”.

5. Joan Prats, *Instituciones y desarrollo en América Latina., un rol para la ética.* Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.iadb.org/etica.

Entendemos por instituciones, las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones; ellas conforman el marco de constricciones e incentivos en que se produce la interacción social, vía la construcción de correlaciones o equilibrios de poder, que se apoyan en los modelos mentales, valorativos y actitudinales prevalecientes. Las instituciones son formales cuando se equiparán con las reglas del juego legal, e informales cuando las reglas son interiorizadas y vividas. En nuestro país, prevalece la informalidad institucional, muchas veces en contradicción con la institucionalidad formal, a la que suele anular y sustituir en con hechos.

Hoy, ya no se discute que la fortaleza de los pueblos depende de la calidad de sus instituciones formales, constituyendo la preservación y mejoramiento permanente del orden institucional, una tarea política impostergable para poder transitar como país el sendero del desarrollo humano. El asunto clave es, ¿cómo afrontar el cambio de la institucionalidad informal vigente y, por esta vía, modificar la institucionalidad formal para incentivar comportamientos individuales y colectivos más productivos, innovadores, éticamente correctos, así como desempeños sociales más inclusivos, eficientes, equitativos y sostenibles?

Joan Prats Cátala nos dice que la historia de otros pueblos nos muestra el camino, destacando la importancia para el desarrollo del país el tipo de instituciones que se fomenten sintetizándolo de excelente manera: “es obvio que según sea la calidad del juego, según sean más o menos los admitidos al mismo, según sea el financiamiento de sus costes, según se repartan los premios y castigos en función del mérito o el rendimiento, según se permita mayor o menor movilidad en las posiciones de los jugadores

y de los equipos”, se incentivarán o desincentivarán las mejores o peores instituciones para la interacción social.

2.3 La necesidad de una más efectiva participación ciudadana en el sector social

Debemos destacar el largo camino recorrido por las organizaciones de la sociedad civil dominicana por construir su legitimidad política como actor de primera importancia en la sociedad dominicana de inicios de este siglo XXI y sus numerosos logros. El más relevante, pues resume el contenido cualitativo de su cambio político ciudadano de la última década, ha sido pasar de ser un actor de denuncia y reivindicación de derechos ciudadanos, a jugar un rol integral de ciudadanía activa, ejerciendo también de manera dinámica y creativa sus *deberes ciudadanos*, tal vez aún en ciernes, pero con una gran fuerza de voluntad política.

Sin embargo, el proceso de reformas sociales que hemos analizado nos ha mostrado que a pesar de la participación de la ciudadanía organizada en el Gabinete Social y otros mecanismos relacionados con políticas sociales, las organizaciones civiles han podido incidir poco para que el gobierno pase de la etapa de formulación a la etapa de concreción de las políticas sociales. Esta implementación requiere el desarrollo de programas y proyectos que operacionalicen, en favor de la población dominicana, una oferta de servicios sociales básicos de calidad, con eficiencia y transparencia de gestión, vía la apropiación de fondos del presupuesto nacional y la cooperación internacional. Una crisis bancaria con visos fraudulentos y un tratamiento de la misma que traspasa su costo a la población en su conjunto y no a los responsables directos, ha conducido otra vez a que el gobierno postergue

la implementación de las políticas sociales en detrimento del bienestar social de la población.

El reforzamiento de una participación más efectiva de las organizaciones civiles en la gestión de las políticas sociales, mediante el fomento de iniciativas de gestión compartida, el monitoreo de las políticas sociales y la ejecución presupuestaria, debería traducirse en líneas de trabajo estratégicas privilegiados en las próximas décadas, para que nuestra clase política disponga de un contrapeso que limite su poder discrecional de manera continua y no sólo mediante la consulta electoral cada cuatro años.

En este contexto, es necesario cuestionarnos sobre la viabilidad política de una reforma, sin que se abordemos como Estado-nación la creación de un *Sistema Nacional de Integridad*, que nos proteja de manera eficiente de la corrupción pública y privada que afecta directamente a los más pobres.

Asimismo, debemos preguntarnos y tratar de responder colectiva y creativamente, ¿cómo se pueden crear mecanismos ciudadanos que logren que la asignación de los fondos necesarios para la política social, sean efectivamente protegidos, impidiendo que los mismos sean desviados hacia otros sectores y los gobiernos continúen tratando de suplirlos sobre bases asistencialistas y clientelares.

III

LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Ramón Pérez Minaya

INTRODUCCIÓN

Luego de la consolidación de la revolución industrial en el siglo XIX, se definió el atlas de la pobreza en la superficie de la tierra. Desde ese entonces, los países ricos han seguido avanzando y son contadas las naciones que han logrado superar su condición de economías subdesarrolladas para incorporarse al exclusivo grupo de las sociedades de altos ingresos. En el mundo de hoy, las grandes masas de poblaciones desposeídas contrastan con la opulencia de los más afortunados en sus propios países y con los estándares de vida de las sociedades ricas. En la actualidad, se percibe que son cada vez más remotas las posibilidades de que las naciones económicamente más atrasadas del planeta alcancen a las economías desarrolladas. El desarrollo económico y social se ha convertido en un formidable e insuperable desafío.

Esta exposición tiene como propósito adelantar unas hipótesis sobre los lineamientos de una estrategia de desarrollo económico y social que vaya disminuyendo la distancia entre ricos y pobres. La propuesta está pensada para un país como el nuestro que, con una economía dinámica altamente conectada con las acaudaladas y cambiantes sociedades del norte, se encuentra atrapada por el poderoso entramado de la cultura de la pobreza. Las conclusiones de este trabajo, están apoyadas en una breve discusión sobre los aspectos teóricos e históricos relacionados con el tema.

Se reconoce de antemano que unos objetivos tan ambiciosos requieren de un tratamiento profundo que desborda las posibilidades de este breve espacio. En realidad, esta propuesta es un estímulo para contribuir a la discusión de un tema que debiera estar en primer plano, pero que las permanentes y acuciantes coyunturas del momento, relegan a un nivel de última importancia. La ausencia de un debate, a fondo, en el país sobre este decisivo asunto, nos deja a merced de las propuestas que nos traen las corrientes internacionales, sin que podamos ni siquiera plantearnos la posibilidad de acomodarlas a nuestra particular realidad. Se presenta esta hipótesis con la intención de que, de alguna forma, se profundice la discusión en los círculos nacionales menos contagiados por la ideología y los intereses políticos.

Premisas. Empecemos por anticipar algunos aspectos conceptuales que se sustentan en la presente propuesta, las cuales se desprenden del análisis de los frustrantes intentos que se han realizado para promover el desarrollo económico y social en el mundo contemporáneo.

Una de las conclusiones que se decanta es que la teoría económica no ha aportado nada eficaz en la orientación de los esquemas de desarrollo. Se parte de la noción de que las políticas socioeconómicas aplicadas hasta ahora son insuficientes e inadecuadas para generar un proceso de cambio en la sociedad que nos conduzca a la prosperidad y la equidad social. Detrás de este planteamiento subyace la experiencia dominicana con un elevado crecimiento económico en las últimas décadas, por lo menos dentro del contexto latinoamericano, pero con unos desalentadores resultados en la promoción del desarrollo humano.

En resumen, se entiende que las estrategias implicadas en las propuestas de las Naciones Unidas, así como en las políticas de ayuda de los países ricos y de los organismos financieros internacionales especializados en la canalización de recursos para los países pobres, tienden a desviarnos de la ruta correcta en el esfuerzo por el desarrollo económico y social.

Fundamentado en estas premisas, se propone un nuevo lineamiento estratégico para promover un efectivo desarrollo económico y social para economías similares a la dominicana.

1. EL SUBDESARROLLO: CONCEPTOS, TEORÍAS Y RESULTADOS

1.1 Definiendo la pobreza

Las dificultades de la teoría del desarrollo económico se inician al tratar de definir el concepto pobreza.

Los economistas intuían que el simple crecimiento económico, definido en términos de la mayor disponibilidad de bienes y servicios, no se podía calificar como un proceso de desarrollo económico. Era claro la necesidad de que el crecimiento de la economía estuviera acompañado de cambios profundos en el seno de la sociedad. De ahí surge una simple definición: el desarrollo económico es un proceso de crecimiento de la economía acompañado de cambios estructurales. Sin embargo, esta opción creó otro problema, dejaba pendiente ¿qué se entendía por “cambios estructurales”? De esta manera, el problema se trasladó a la definición de ¿qué es “estructura”? El resultado ha sido que cada teórico que se ha ocupado del asunto tiene su propia definición de “estructura” y, por lo tanto, hoy no disponemos de una definición que sea de aceptación generalizada.

Naturalmente algo similar ocurre cuando se trata de definir qué es una sociedad subdesarrollada. Ante la enorme dificultad de formular un esquema abstracto que sintetice la realidad del subdesarrollo, la tarea generalmente se enfrenta mediante la formulación de un conjunto de características que se entiende como propias de las economías atrasadas. De esta forma, encontramos que cada cual tiene su lista personal. Mientras unos destacan el ingreso per cápita y su distribución, otros hablan de baja productividad, corrupción, inestabilidad social y todas aquellas condiciones que acompañan a la pobreza.

Cabe decir que, últimamente, se ha creado un interés especial por la pobreza y los pobres. Hoy proliferan a nivel mundial organismos, programas y literatura especializada en el tema. Existen ya importantes campos de especialización en atención a la pobreza, tales como la niñez, la mujer, la salud y la alimentación.

Como consecuencia de este renovado interés internacional por los pobres, los economistas especializados en este tema están afanados en definir y medir la pobreza. También ahí se encuentran problemas, no hay acuerdos, a pesar del rigor con el cual se intenta manejar la cuantificación de los pobres. Incluso, algunas veces, estas metodologías nos conducen a inusitados resultados.¹

La dificultad de encuadrar la pobreza en un esquema teórico llevó a alguien a afirmar, hace mucho, que el subdesarrollo es como el camello, difícil de describir pero fácil de reconocer.

1. Se han formulado metodologías que se identifican con nombres de claras pretensiones científicas, como el de las necesidades básicas insatisfechas y se aplican métodos estadísticos para el análisis de la distribución de los ingresos entre los diferentes grupos sociales, tales como la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini, el indicador de la brecha y el indicador de Theil, llegándose a incluir complejos cálculos logarítmicos.

Ciertamente, a pesar de los problemas de los teóricos con los conceptos del desarrollo económico, al igual que el camello, la pobreza, es muy fácil de reconocer, y nosotros, que vivimos al sur de la abundancia, conocemos muy bien el animal. Nuestro problema es echarlo a andar.

Para los propósitos de este trabajo, el subdesarrollo es una condición sociológica que puede ser definida como la cultura de la pobreza, la cual tiene que ver con las actitudes y valores de los individuos en la sociedad.

Partiendo de los conceptos de Amartya Sen, se puede definir como la cultura de la pobreza una ética poco exigente respecto al trabajo, al ahorro y la responsabilidad en la conducta personal, pobres motivaciones gerenciales y disposición para asumir riesgos, baja motivación para la participación comunitaria, así como, todo aquello que, de alguna forma, incide en los niveles de producción, de ingreso y de su distribución, así como en la promoción del desarrollo humano.²

De lo anterior, se colige una de las hipótesis del presente trabajo: que el desarrollo económico implica un cambio cultural, un cambio en los valores y las actitudes de la población. En otras palabras, el desarrollo económico requiere de un trascendente *salto cualitativo* de la sociedad que promueva una comunidad humana mejor organizada, más eficiente y comprometida con sus propósitos fundamentales, o sea un *salto cualitativo* que deje atrás la *cultura de la pobreza*.

2. Esta definición es, prácticamente, el reverso del planteamiento de Amartya Sen cuando dice: "Las influencias culturales pueden representar una diferencia importante en cuanto a la ética del trabajo, conducta responsable, motivación espiritual, gerencia dinámica, iniciativas empresariales, la disposición a tomar riesgos y todas las variedades de otros aspectos de la conducta humana que pueden ser críticos en el éxito económico." Amartya Sen. *How Does Culture Matter?*, Culture and Public Action, Stanford University Press, 2003. Pag. 401.

Estas simples nociones relativas a la cultura y el desarrollo nos bastan, por ahora, para sustentar la hipótesis sobre la identificación de una estrategia viable para superar la cultura de la pobreza y echar a andar la economía.

1.2 Los neoclásicos

Desde un principio, la teoría neoclásica percibió que el comportamiento económico está sujeto a leyes mecánicas de aplicación universal, o sea que, en todas las circunstancias y momentos, siempre rigen los mismos principios.

Esta visión está basada en la premisa de que el hombre actúa de forma racional, debido a que siempre tiende a maximizar sus beneficios y su satisfacción. Consecuentemente, para los neoclásicos, la existencia de naciones relativamente más pobres y atrasadas no requiere una explicación especial. Sin embargo, la naturaleza estática del análisis neoclásico nunca permitió abordar el fenómeno del crecimiento económico, que viene dado por un proceso de complejos cambios, encadenados a lo largo del tiempo.³

3. El análisis neoclásico, sobre todo el relacionado con la formación de los precios, supone la comparación de una situación inicial definida mediante la relación entre un conjunto de variables, que se compara con la situación resultante al alterar algunas de las variables originales. Es decir, se pasa de una situación estática a otra, sin explicar los procesos dinámicos que median entre ambas. Modernamente, se han llegado a formular los llamados modelos dinámicos de crecimiento, los cuales se han reputado como un logro de importancia dentro de la evolución de la teoría económica. Estos modelos, que explican más bien el crecimiento del producto, y que no están relacionados, necesariamente, con el desarrollo económico, no son más que elegantes y tautológicas proposiciones teóricas que vinculan los factores productivos con sus productividades. En general, tienen cierta utilidad en la aplicación de los modelos econométricos, pero no nos dicen nada de las condiciones socioeconómicas que deben confluir para que se dé un proceso sostenido de acumulación de ahorro e inversión.

Para una mejor evaluación de la teoría económica tradicional es conveniente distinguir tres planos. Primero, la teoría de la formación de los precios, o sea, la microeconomía, que se ocupa del análisis de la demanda y la oferta dentro de los diversos niveles de competencia de los mercados. Esta teoría tiene, indudablemente, cierta capacidad explicativa de la realidad y, por lo tanto, puede ser útil en cuanto al estudio de los fenómenos de mercado.

En segundo lugar, tenemos la macroeconomía, la manzana de la discordia, que trata de explicar las fluctuaciones de la producción nacional, las exportaciones, la inflación y los otros grandes agregados económicos. La macroeconomía está plagada de controversias y muchas veces tiene escasa capacidad para explicar los fenómenos macroeconómicos. Por su parte, los modelos econométricos, que pudieran contribuir a un mejor entendimiento entre los teóricos macroeconómicos, han fracasado. De hecho, cada bando de opinión tiene sus propios análisis econométricos que favorecen su posición. Algo así como sucede con los políticos: cada cual tiene su encuesta de opinión favorita.

No deja de sorprender cómo, en muchas ocasiones, las quiebras bancarias, los colapsos de los mercados de valores e inmobiliarios, las grandes crisis macroeconómicas, se advienen abruptamente sin que los círculos de inteligencia mundiales puedan anticiparlo. Los destacados gurúes internacionales, los grandes bancos de inversión, los experimentados economistas de los organismos internacionales y de la burocracia oficial, o parecen disponer un instrumental conceptual que permita prevenir o anticipar las grandes crisis financieras, por lo que estos eventos nos toman desprevenidos.

Pero es en el tercer plano, donde la teoría económica tiene un gran punto ciego: la explicación del comportamiento de

la producción, inversión y el consumo en una perspectiva de largo plazo. En efecto, no existe una teoría generalmente aceptada del “ciclo económico”, o sea, de cómo y por qué suceden períodos de rápido crecimiento y de contracción de la actividad económica en los países capitalistas más avanzados.

Algo similar se puede decir respecto a los intentos de formular una estrategia para superar la condición de pobreza y atraso social de los países subdesarrollados. Después de la Segunda Guerra Mundial, en los círculos académicos de los países industrializados, se suscitó un gran interés por las sociedades subdesarrolladas y se empezaron a formular nuevas teorías sobre el desarrollo económico de las naciones pobres, las cuales constituían un claro reconocimiento de que la teoría tradicional era insuficiente para explicar esta realidad. Se discutía si el desarrollo era un proceso balanceado o no, si el arranque requería de un gran empujón inicial, o si la gran disponibilidad de mano de obra ociosa constituía un potencial recurso en el esfuerzo del desarrollo.

Esas teorías eran, más bien, descripciones sobre lo que podrían ser las características del desarrollo económico, en base a las cuales no se pretendía o no se ha podido establecer una estrategia de desarrollo económico eficiente.

Una de las grandes conclusiones de aquellas disquisiciones, era que las economías menos avanzadas requerían, como condición indispensable, grandes inyecciones de capital. Esto constituyó una de las justificaciones para crear, después de la última conflagración mundial, los organismos financieros internacionales especializados en el financiamiento de las naciones subdesarrolladas.

Como es de todos sabido, las cosas cambiaron cuando hace más de dos décadas resurgieron las corrientes neoclásicas, identificadas hoy como neoliberales, con la visión de que la promoción de la prosperidad y la expansión económica de las naciones pobres sólo requiere dejar actuar libremente las fuerzas del mercado, liberando, entre otras cosas, el comercio y los flujos internacionales y minimizando la ingerencia del Estado en los asuntos económicos. Se parte de un principio básico de neutralidad del Estado en la actividad económica: ninguna política puede favorecer un sector económico en detrimento de otros. En esta perspectiva, todo es cuestión de sacar las manos del Estado de la actividad económica y luego sentarse a esperar que las fuerzas del mercado promuevan el desarrollo económico.

Evidentemente, con ese paso se regresó a la situación de la preguerra en que, tanto las economías maduras e industrializadas, como las subdesarrolladas, son explicadas por los postulados de la vieja teoría neoclásica, o lo que es lo mismo, nos quedamos sin teorías que puedan sustentar una explicación realista del subdesarrollo económico.

1.3 La visión latinoamericana

La estrategia. Dentro del tema de las estrategias del desarrollo económico, Latinoamérica constituye un caso muy interesante.

Muy temprano al inicio del siglo pasado, los países más avanzados del Cono Sur, optaron por proteger la producción interna de la competencia internacional. En esos momentos, todas las economías de Latinoamérica estaban especializadas en las exportaciones de bienes básicos, tales como: azúcar, café, trigo,

estaño y plata, mientras que las economías más avanzadas del norte exhibían un alto grado de industrialización.

El comercio internacional estaba claramente definido. Los pobres del Sur exportaban bienes básicos y los ricos les vendían bienes elaborados industrialmente. En esas circunstancias, nace en la región la doctrina que postulaba que la especialización del comercio internacional no permitía que las economías pobres del mundo se industrializaran mientras enfrentaran la competencia de las eficientes y avanzadas producciones de las naciones industrializadas.

Se propuso, consecuentemente, una estrategia de industrialización en el que los bienes importados industrializados se sustituyen mediante la producción nacional, la cual era protegida con barreras arancelarias y otros mecanismos de promoción. El nuevo esquema incluía la nacionalización de los recursos de la industria extractiva no renovable. El nuevo esquema se llegó a conocer como el modelo de *"sustitución de importaciones"*.⁴

Esta estrategia fue adoptada por todos los países latinoamericanos y caribeños, sin excepción. El resultado de ese ensayo, muy es conocido. En sus primeras etapas, el nuevo modelo funcionó, las economías crecieron, el proceso de industrialización avanzó y emergieron una clase empresarial y un proletariado, ambos urbanos y más modernos.

Sin embargo, el asunto se convirtió en un embudo sin salida, en la medida en que se agotaban las oportunidades de sus-

4 Realmente, el modelo se había iniciado espontáneamente en las principales economías de la región, estimulado, posiblemente, por la escasez mundial de bienes y servicios ocasionada por las dos grandes guerras del siglo. Los teóricos latinoamericanos vinieron, más bien, a dar una justificación conceptual a esa tendencia que se estaba gestionando.

titución de importaciones. Las economías se estancaron, los episodios de inflación y devaluación se hicieron más frecuentes e intensos y se estableció un precedente en la historia de la economía mundial, cuando los países del Cono Sur, que habían profundizado más en el modelo, cayeron en un proceso inflacionario endémico.

Podría decirse que, para fines prácticos, todo terminó en la misma forma en que se inició: con unas sociedades políticamente inestables, donde imperaba la corrupción y con unas economías estancadas.

El estancamiento y el estructuralismo. Cuando se empieza a empantanar el modelo y aparecen las primeras crisis inflacionarias y de balanza de pagos, los teóricos de la región, conscientes de que no había salida, esbozaron una nueva visión del desarrollo económico que se llegó a conocer como *estructuralismo* debido a que postulaba, ante todo, cambios estructurales, a fin de lograr un verdadero desarrollo económico equilibrado y sano.

Los *estructuralistas* hicieron significativas aportaciones a la comprensión de los procesos hiperinflacionarios y la fisiología del crecimiento de nuestras economías. Entendían que nuestras economías responden a la coyuntura internacional y que crecen en la medida que éstas nos favorezcan, particularmente, en lo que se refiere a las cotizaciones internacionales de los productos básicos de exportación. Este simple razonamiento de que avanzamos si los vientos internacionales nos favorecen, sigue siendo de gran utilidad en el análisis económico de las pequeñas y abiertas economías en desarrollo, como es el caso de la República Dominicana.

Sin embargo, los teóricos latinoamericanos fueron muy difusos en sus prescripciones en cuanto a la naturaleza de los cambios

estructurales, por los cuales ellos abogaban para superar el estancamiento del modelo de *sustitución de importaciones*. Se hablaba, entre otras cosas, de reforma agraria y tributaria, sin mayor precisión, sobre la orientación y la intensidad de esas reformas. Por otro lado, también perdieron de vista la recomendación fundamental que salía de su propia comprensión del problema: la necesidad de construir un verdadero modelo exportador. El caso es que, posiblemente por las ambigüedades de sus propuestas, las reformas nunca se hicieron y el fracaso fue rotundo. El andamiaje conceptual del modelo de *sustitución de importaciones* y las propuestas *estructuralistas* resultaron en un material fangoso, en el cual toda la región quedó empantanada.

Aquí, es conveniente destacar que las propuestas de los neoliberales arrancan teniendo como telón de fondo el masivo fracaso latinoamericano. Sus recomendaciones eran muy simples y concretas: realizar reformas *estructurales* a fin de sacar las manos del Estado de la actividad económica y dejar que las fuerzas del mercado empujen la inversión y la producción.⁵

Este sencillo planteamiento contrastaba con las ambiguas prescripciones de los *estructuralistas*, lo cual, conjuntamente con el desaliento por los resultados del modelo aplicado a lo largo de varias décadas y la presión y condicionamientos de los organismos internacionales, hicieron prosperar rápidamente las políticas neoliberales en toda la región latinoamericana y del Caribe.

Así se produjo un cambio de modelo económico y se inició un gran experimento, prácticamente a escala mundial, para liberar a las economías en desarrollo de la ingerencia del Estado, de

5. No deja de ser irónico que los neoliberales adoptaran el mismo grito de guerra de los *estructuralistas*: las reformas *estructurales* de la economía.

los obstáculos al libre flujo del comercio y del capital internacional. Esta nueva estrategia, que pretendía promover el crecimiento y el desarrollo de las economías pobres, recomendaba, además, incrementar y focalizar los recursos para la protección y promoción de los grupos más vulnerables.

En latinoamérica, cada cual hizo su tarea a su manera. Se redujeron las tarifas aduaneras, se liberaron los movimientos de capitales, se privatizaron las empresas públicas y se mejoraron las inversiones en los sectores sociales.

El otro fracaso. Como colofón de los resultados de este gran experimento neoliberal, Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la reunión del Directorio del Banco realizada en marzo del 2004, presentó un discurso desalentador.

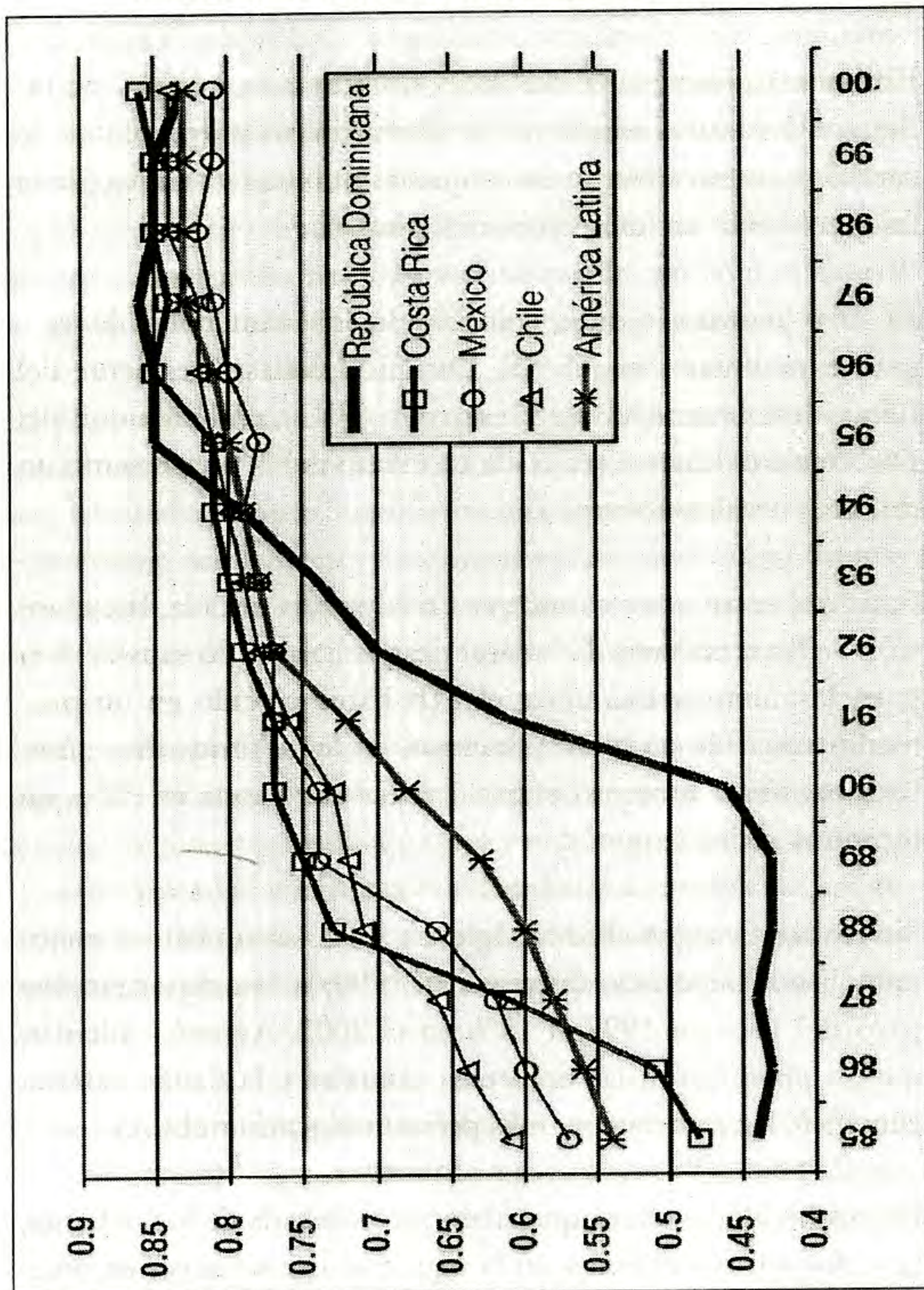
Expresó, entre otras cosas, que en la pasada década, la expansión de las economías latinoamericanas había sido satisfactoria y, en los últimos tres años, el PIB había crecido en un promedio anual de un 4%. Asimismo, en los últimos diez años, Latinoamérica aumentó el gasto social per cápita en 58%, en términos reales.

Sin embargo, según el Señor Iglesias, las cosas no habían mejorado: hay más pobres ahora que en 1990, la tasa de desempleo pasó del 10% en 1997 al 15% en el 2002. Agregó, además, que se privatizaron las empresas estatales y la deuda externa aumentó. En conclusión, más préstamos y más pobreza.

Un hecho elocuente es que, al entrar la década de los ochenta, las reformas neoliberales en la región se encontraban en niveles muy atrasados. Veinte años más tarde, en el año 2000, se

habían elevado sustancialmente, sin embargo, el aumento del ingreso per cápita en ese período fue totalmente insignificante (véase gráfico).

INDICE DE REFORMA ECONÓMICA



Fuente: Miguel Ceara Haton. ¿Fracasó el Neoliberalismo?

Más aún, durante el lapso de 1950 al 1980, cuando se aplicaba el modelo de “sustitución de importaciones”, las economías de la región crecieron, en su conjunto, consistentemente a lo largo del período, en una forma muy superior al registrado en las dos últimas décadas del auge de las políticas neoliberales.⁶

En conclusión, seguimos igual que antes. Mientras los pobres mejoran lentamente sus indicadores socioeconómicos (ingreso per cápita, esperanza de vida, escolaridad y analfabetismo, etc.), la brecha entre pobres y ricos se amplía.

Todo parece indicar que los esquemas teóricos, implícitos en las estrategias aplicadas por los latinoamericanos, no ha conducido a ningún sitio, lo cual plantea la necesidad de abrir la búsqueda de nuevas estrategias que nos lleven a superar nuestra condición de países relativamente atrasados en el campo económico y social.

Los organismos internacionales, sin abandonar la retórica neoliberal, cada vez más, están tratando de introducir programas de acción estatal en los campos económico y social, como parte sustancial de los esfuerzos para superar el atraso económico. En verdad, no se tenían previstos los pobres resultados de la aplicación de las recetas neoliberales, por lo que se han visto obligados a reconocer la necesidad de la intervención del Estado. Empujados por la realidad, han improvisado un grupo de programas de reformas y, para dar una impresión de continuidad y previsión, se llama al nuevo conjunto de recomendaciones, eufemísticamente, “reformas de segunda generación”.

6. Miguel Ceara Hatton, *¿Fracasó el Neoliberalismo?*. Reproducción digital encontrada el 9 de junio de 2005 en al Red Mundial: <http://www.hoy.com.do/app/article.aspx?id=23602>.

Lo expuesto hasta aquí ilustra la inutilidad de la teoría económica para orientar estrategias eficaces en la promoción del desarrollo económico. Hasta el momento, la experiencia latinoamericana ha sido más que elocuente. Precisamente, ahora nos llegan nuevas propuestas del exterior, esta vez relacionadas con la lucha contra las inequidades del subdesarrollo.

1.4 Las inequidades y el subdesarrollo

Los Objetivos del Milenio. Mientras se hace cada vez más evidente que la liberalización de los mercados no es suficiente para promover el desarrollo, las inequidades de las sociedades más atrasadas del sur se han elevado a un primer plano de importancia y su erradicación se viene convirtiendo en una nueva estrategia que nos proponen las sociedades avanzadas del norte.

Los recursos que nos transfieren las economías ricas a través de préstamos concesionarios y donaciones están dirigidos, fundamentalmente, a combatir las enormes brechas que suponen el hambre, el desempleo, el analfabetismo, las enfermedades y las otras inequidades de nuestros países.

En otras palabras, mientras la inequidad avanza en los países pobres, se acrecienta la conciencia política internacional ante estas grandes desigualdades en el mundo contemporáneo y desde los países del norte nos llegan recursos y estrategias para ayudarnos en el colosal esfuerzo del desarrollo.

Justamente ahora se nos propone una nueva opción. Se trata del acuerdo de los países miembros de las Naciones Unidas, denominada los Objetivos del Milenio. Éstos se basan en una elaborada definición de *desarrollo humano* y en un esquema conceptual sobre la naturaleza del fenómeno de desarrollo eco-

nómico y social. Éste acuerdo incluye ocho grandes objetivos para ser alcanzados en el año 2015: erradicar la pobreza y el hambre extrema; alcanzar la educación primaria para todos; promover la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud de la madre, combatir el SIDA y otras enfermedades; asegurar la viabilidad ambiental; y desarrollar la cooperación internacional para promover el desarrollo.

Aunque estos objetivos no pretenden ser un modelo de desarrollo económico, sí pretenden promover el *desarrollo humano* y allanar el camino hacia el progreso material.

No obstante, nos encontramos en el camino equivocado; los Objetivos del Milenio nos desvían de la verdadera ruta. Realmente no nos conducen al salto cualitativo que deje atrás la *cultura de la pobreza*. Estas nuevas orientaciones, conjuntamente con el acuerdo de libre comercio de nuestro país con Estados Unidos, de seguro habrán de constituir los nuevos experimentos que se traducirán en pérdida de tiempo, recursos y una fuente de desalientos y desesperanzas. Dejemos para más adelante el tema del libre comercio y ahora ocupémonos del asunto de las desigualdades.

Las desigualdades como causa y efecto. Es claro que las inequidades que pretende combatir la nueva propuesta de las Naciones Unidas, representan la cara fea del subdesarrollo, pero en realidad no constituyen su causa primaria. La pobreza, con todas sus secuelas de hambre, enfermedades, injusticias y corrupción son, en buena medida, el resultado del mismo subdesarrollo. En otras palabras, no son las causas, más bien, son el efecto.

Consecuentemente, lo más importante de todo esto es que las prioridades definidas, tanto por los países ricos, como por los

Objetivos del Milenio, vienen a combatir los síntomas del subdesarrollo y no su causa. De ninguna manera el planteamiento anterior significa que no deban asignarse recursos a estos propósitos, sino que ellos no constituyen una estrategia de desarrollo económico ni la principal prioridad en el gasto público. Se debe controlar la fiebre y amainar el dolor pero, ante todo, se debe combatir la enfermedad. No hay dudas de que las grandes desigualdades operan como un peso muerto que dificultan el desarrollo económico, al igual que los síntomas de una enfermedad, hacen más difícil la cura del paciente.

Hay muchas razones para combatir la desigualdad. El sentimiento de solidaridad humana, la necesidad de paz social y tranquilidad política, son motivaciones legítimas que justifican que se luche por la eliminación de las desigualdades generadas por la pobreza. Aún más, es evidente que, en la medida que las inequidades de nuestras sociedades disminuyan, estaríamos en un mejor punto de partida para iniciar un proceso de desarrollo económico.

Esto significa lo siguiente: si los dominicanos, por ejemplo, cumpliéramos con los Objetivos del Milenio para el año 2015, es decir, si erradicáramos la pobreza y el hambre extrema, alcanzáramos a cubrir a todos nuestros niños con educación primaria, promoviéramos la igualdad de género, lográramos reducir la mortalidad infantil, mejoráramos la salud de la madre, obtuviéramos logros en la lucha contra el SIDA y otras enfermedades, el resultado sería que habríamos hecho de nuestra sociedad un lugar más habitable, pero todavía seguiríamos siendo una sociedad típicamente subdesarrollada, condicionada por la *cultura de la pobreza*. Seguiríamos con una asimétrica distribución del ingreso y la riqueza, en comparación a los países ricos, con nuestras grandes ineficiencias en la producción de bienes y

servicios, con la debilidad institucional y su secuela de corrupción y uso dispendioso de los recursos públicos y, sobre todo, con una sociedad con niveles de capacitación e información característicos de las sociedades en desarrollo. Seguiríamos, en otras palabras, sometidos a la *cultura de la pobreza*.

Cualquier esfuerzo eficaz para superar la condición de país pobre y atrasado, debe producir un *salto cualitativo* en base a un cambio cultural que nos permita rebasar la cultura de la pobreza.

Ver en las grandes disparidades e injusticias sociales los factores que explican el desarrollo parece ser el resultado de los razonamientos circulares muy de moda hace un tiempo atrás: un hombre enfermo no puede trabajar y como no trabaja no genera ingresos suficientes para alimentarse bien y, por lo tanto, la desnutrición lo lleva finalmente a su condición de hombre enfermo. O, cuando se decía que el coeficiente de ahorro es reducido en los países pobres en razón a la baja productividad de los factores productivos y debido a la baja productividad, los ingresos generados en la producción eran escasos. Consecuentemente, no se podía ahorrar y, sin ahorro, no se podía invertir en nuevas tecnologías que mejoren la productividad, los ingresos y las posibilidades de ahorro futuros.

Realmente, el hombre subdesarrollado es enfermo y no trabaja, ni recibe ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas debido a que está sometido a la cultura de la pobreza, que le impide organizar su sociedad en una forma apropiada que le permita aprovechar las potencialidades de los grandes adelantos tecnológicos de la actualidad.

Los dominicanos no pueden producir arroz con la alta productividad de los asiáticos, no debido a que los productores

y trabajadores estén atrapados en un círculo de enfermedad y desnutrición o, en uno de ahorro, productividad e inversión, o por las grandes iniquidades sociales, sino porque están sometidos a la cultura de la pobreza que no les permite aprovechar las potencialidades del suelo dominicano, ni las avanzadas tecnologías generadas mediante la experimentación agrícola.

Independientemente de esta discusión sobre teorías y estrategias del desarrollo, la verdad es que en la práctica las cosas no han funcionado. Es evidente que los intentos que se hicieron en el siglo pasado, con el propósito de que los llamados países subdesarrollados superaran el atraso económico, están plagado de fracasos; el éxito se puede contar con los dedos de una mano. Hoy, sabemos muchas cosas respecto a lo que no debemos hacer; la dificultad está en identificar los atajos para superar el atraso.

Desde esta perspectiva, es útil abordar el tema del subdesarrollo mediante la revisión de la experiencia histórica de los países que han podido escapar del atraso económico y social y buscar en esas experiencias, algunas lecciones que nos orienten en la definición de una ruta más cierta hacia la prosperidad económica y social.

2. UN VISTAZO HISTÓRICO

2.1 Los pioneros industriales

Iniciemos este recuento donde todo comenzó, es decir, con la experiencia de las hoy economías industrializadas: Inglaterra, Estados Unidos y Francia. En sus primeras etapas, esas economías tuvieron unas condiciones muy particulares: grandes innovaciones tecnológicas que, entre otras cosas, hicieron posi-

ble un extraordinario incremento de la productividad y la integración económica de los grandes espacios vacíos de América y de los otros territorios coloniales, al mejorar y aumentar los medios de transporte.

El aprovechamiento de los fabulosos recursos de los enormes espacios económicos que se integraban a la economía mundial producía, con cada avance tecnológico, una nueva ola de expansión económica, sin que se presentaran las exigentes condiciones competitivas que caracterizan el flujo de bienes, servicios y capitales del mundo contemporáneo.

Si algo se puede decir de este importante capítulo de la historia económica mundial, es que se trató de una experiencia que no pueden replicar los actuales países pobres de la humanidad. Las naciones pobres de hoy no podrían, bajo ninguna forma, reproducir las condiciones de aquella época, en la cual las economías centrales avanzaban al ritmo de sucesivos avances tecnológicos, ocupando y abriendo nuevos mercados en un ambiente de escasa competencia.

Tal vez los casos de las pequeñas economías del norte de Europa y Nueva Zelanda constituyan una experiencia más aleccionadora para nosotros, las naciones más atrasadas del Sur. Suecia, Noruega, Suiza, Holanda y Nueva Zelanda, al igual que los Latinoamericanos, en sus primeras etapas, dieron el primer arranque a sus economías exportando bienes resultantes de la explotación de sus recursos naturales.

Mediante definidos esquemas de protección y promoción de la producción nacional, fueron alcanzando mayores grados de elaboración hasta llegar a la producción de maquinarias y tecnologías asociadas al sector de exportación. Suecia inició sus

exportaciones como un país subdesarrollado cualquiera, a través del corte y venta de sus recursos forestales y luego pasó a las exportaciones de otros productos más elaborados, llegando a vender maquinarias asociadas a la industria de la madera.

Algo parecido puede decirse de Noruega, que empezó con la explotación de sus recursos marítimos, después siguió con las exportaciones de herramientas e implementos de pesca y terminó con grandes astilleros y la construcción y venta de barcos. Holanda, en su estrecho territorio, se convirtió en una potencia agroindustrial de evidentes niveles de competitividad.

Aunque estos países realizaron sus despegues en un entorno internacional diferente al actual, se puede decir, sin embargo, que el modelo seguido por ellos, tiene muy poco que ver con las pautas neoliberales que propugnan los organismos internacionales y que sus estrategias nos pueden servir de orientación sobre las posibles vías hacia el progreso económico.

De hecho, hoy sabemos “(...) que jamás, nación alguna se ha desarrollado en el largo plazo con las reglas impuestas actualmente a las naciones del tercer mundo por las instituciones que controlan la globalización”.⁷

2.2 La experiencia asiática

Taiwán y Corea. Sin lugar a dudas que los ejemplos más alocucionadores nos vienen de Asia, donde países como Taiwán y Corea han venido liderando con un grupo de países de la región con un rápido y sostenido crecimiento económico. Estas dos naciones han logrado unas de las más veloces transforma-

7. Tina Rosenberg, “The Free Trade Fix”, *New York Times*, 18 de agosto de 2002.

ciones socioeconómicas de toda la historia, mediante una fuerte intervención estatal, en casi todos los planos de la sociedad.

En unas cuantas décadas lograron rebasar su condición de economías subdesarrolladas para convertirse en unas de altos niveles de competitividad internacional, con una población bien instruida y una equitativa distribución del ingreso.

La forma en que la inteligencia internacional ha venido interpretando esta extraordinaria proeza económica, constituye, también, una experiencia aleccionadora de cómo la ideología condiciona el pensamiento y las políticas económicas.

Tanto Taiwán como Corea, iniciaron la aplicación de sus políticas de desarrollo después que concluyó la Segunda Guerra Mundial. Luego de las primeras décadas de avance económico y social, ya era claro que el caso de los llamados tigres asiáticos no se trataba simplemente de economías subdesarrolladas que habían logrado mantener un acelerado crecimiento económico durante un período prolongado, sino del surgimiento de unas creativas y agresivas economías que estaban demostrando una penetrante capacidad de competir en los mercados internacionales y de absorber nuevas tecnologías, al mismo tiempo que modernizaban sus instituciones económicas y sociales y se verificaba un proceso distributivo del ingreso y la riqueza.

En una primera etapa, la información que provenía de esos países era de carácter periodístico. Llegó un momento en que los grandes organismos que pautaban las estrategias de desarrollo económico, no podían pasar por alto esta realidad. Los elevados niveles de ingerencia estatal en todos los órdenes económicos y sociales eran demasiado evidentes, lo que colocaba a los neoliberales en una posición desairada.

De esta manera, los organismos internacionales se acercaron a analizar esta experiencia, conjuntamente con algunos destacados economistas vinculados a las escuelas liberales que propugnaban por la no intervención del gobierno en las decisiones de inversión y producción. Por esa razón, las primeras explicaciones estaban encuadradas dentro de una óptica neoliberal.

En principio, se adujo que las atinadas políticas macroeconómicas respecto a la fijación de una tasa de interés realista y una tasa de cambio relacionada con las condiciones del mercado, conjuntamente con la reducción de las tarifas y cuotas de importación, explicaban el rápido crecimiento de estas economías.⁸ Obviamente, se trataba de una explicación muy superficial, que se quedaba muy corta respecto a la complejidad del tema, por lo que los círculos neoliberales requirieron de argumentos más contundentes frente a la gran ingerencia estatal en estas economías.

La situación fue enfrentada y se estudió a fondo el tema, concluyéndose que, si bien era cierto que se mantenía un esquema de sustitución de importaciones al estilo latinoamericano, esta distorsión era compensada por un conjunto de mecanismos de promoción a las exportaciones. Por esta razón, el balance de la intervención del gobierno sobre la tasa de cambio resultaba neutral y no favorecía ni a la producción destinada al mercado interno ni a aquella dirigida a competir en el mercado internacional.⁹ Con esta rebuscada e inteligente solución se superó el problema y los postulados neoliberales pasaron

8. Lawrence J. Lau, *Models of development, A comparative study of economic growth in south Korea and Taiwan*, Institute for Contemporary Studies: 1986, pág. 4.

9. Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press: 1988, págs. 94 y 95.

la prueba. Así las cosas, las aprehensiones de los círculos internacionales neoliberales respecto al modelo asiático, desaparecieron, por lo menos, momentáneamente.

Pero el tema no era tan sencillo, tanto en Corea como en Taiwán¹⁰ era muy ostensible la intervención de la mano del gobierno en casi todos los planos de la sociedad, con políticas tales como restricciones al movimiento internacional del capital, canalización forzada de los recursos financieros de la banca privada a los sectores productivos, créditos automáticos y subsidios a los exportadores, participación del gobierno en empresas industriales que competían con el sector privado, todo esto fundamentado en un excelente sistema público de educación.

Era evidente que este régimen promocional no correspondía con las explicaciones que se habían intentado dentro de la óptica librecambista y la verdad empezó a abrirse paso a través de la ideología.

En los organismos internacionales aparecieron voces disidentes y desertores de la corriente neoliberal, que afirmaban

10. De Singapur, economía exitosa similar a Taiwán y Corea, se decía que seguía una orientación neoliberal debido a los bajos niveles arancelarios. Sin embargo, en esa pequeña economía no sucedía nada sin que el Estado no estuviera involucrado. De hecho, ha sido calificada como el "(...) modelo más dirigista del mundo". "Asia Emerging Economies" *The Economist*, 16 de noviembre de 1991, pág. 3. En el presente trabajo, no se destaca a Singapur debido a que se trata de un caso muy especial de una ciudad con un puerto natural ligado tradicionalmente al comercio de la región, lo que representa una situación difícil de repetir por el resto de los países en desarrollo. Hong Kong sí constituye un caso de un gobierno liberal de "dejar hacer". Pero este caso representa una situación todavía más especial que Singapur. Es también un puerto natural con la afluencia de las migraciones de gente y capitales chinos que, en un ambiente de libertad, han creado una pujante comunidad económica. Estos dos países, conjuntamente con Corea y Taiwán, se llegaron a conocer como los cuatro tigres asiáticos.

que la intervención del Estado a favor de determinado sectores productivos, el control deliberado de ciertos mercados y el masivo esfuerzo de la educación pública, entre otras cosas, tenían mucho que ver con los exitosos resultados de esas economías.¹¹

En los círculos académicos parecía que se generalizaba la opinión de que el esquema aplicado en estos países no guardaba relación con las propuestas neoclásicas. Entonces, el Banco Mundial intervino en el asunto y realizó un estudio sobre los factores que explicaban el asombroso éxito de países asiáticos: *El milagro de Asia Oriental: El crecimiento económico y las políticas oficiales (1993)*.

El trabajo, elaborado por un muy nutrido grupo de profesionales, analizó en un extenso documento las experiencias de Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong, Japón, China y de dos países del Asia Oriental, de rápido crecimiento económico.

Los investigadores distinguieron dos tipos de políticas económicas contrapuestas. En primer lugar, estaban las llamadas “políticas fundamentales”, o sea, aquellas dirigidas a promover la libre concurrencia de productores y consumidores en los mercados, a realizar una adecuada gestión macroeconómica para garantizar la estabilidad de precios, a evitar las distorsiones de los precios para incentivar una asignación eficiente de los recursos y a impulsar todo lo que favorezca la competencia. En contraste con estas políticas, estaban, en segundo lugar, las identificadas como “políticas intervencionistas” que contravenían los postulados neoclásicos, las cuales favorecían deter-

11. Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia's Industrialization*, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

minadas actividades productivas mediante incentivos fiscales, financieros, monetarios y servicios técnicos que alteraban artificialmente la rentabilidad de los sectores promovidos.

El estudio concluyó que en esos países se había respetado la esencia de los “principios fundamentales” y, naturalmente, a ese hecho se le atribuyó buena parte del extraordinario desempeño de estas economías. En esa peculiar investigación, posiblemente única en su género, nunca se admitió la posibilidad de que las “políticas fundamentales” deben ser acompañadas por otras condiciones para alcanzar las metas de crecimiento. La investigación partió de una premisa axiomática, que no requería comprobación: las políticas fundamentales son suficientes para promover el desarrollo.

Puestas así las cosas, el problema para los investigadores fue determinar qué papel habían jugado en los resultados económicos, las masivas “políticas intervencionistas” las cuales habían fracasado en Latinoamérica. Los que están familiarizados con estos asuntos, pueden intuir las dificultades que tendrían los autores del trabajo para realizar un análisis cuantitativo de esta naturaleza, sobre todo, cuando ya eran reconocidas las limitaciones de los métodos econométricos para dirimir asuntos de esta naturaleza.

Después de elusivos rodeos, los autores reconocieron a regañadientes que ciertas políticas intervencionistas tuvieron éxito en la promoción de las exportaciones. Sin embargo, se apresuraron a concluir que no recomendaban que las mismas fueran adoptadas por otros países, porque la aplicación de estos instrumentos requiere de un sólido entorno institucional, además de que muchas de estas prácticas no son admitidas por las nuevas regulaciones de la economía internacional.

El Presidente del Banco Mundial, quien prologó el libro, se atrevió a llevar las cosas un poco más allá y expresó: "La diversidad de experiencias confirma la opinión de que las políticas económicas y la asesoría en cuanto a políticas deben ser específicas para cada país a fin de que sean eficaces." Es decir, no hay recetas universales.

Este relato nos ilustra claramente cómo el invisible tejido de la ideología obstruye la comprensión de la realidad social con importantes consecuencias para los países pobres, y de por qué, los influyentes círculos internacionales y sus estrategias de desarrollo económico, hasta ahora, nos han conducido por la senda equivocada, provocando una enorme pérdida de tiempo, de recursos, generando desaliento y un pesimismo sobre las posibilidades de que nuestros países puedan enrumbarse hacia un verdadero proceso de desarrollo económico que empiece a cerrar la brecha entre los pobres y los ricos del planeta.

EL EJEMPLO DE LOS MICROPROCESADORES ASIÁTICOS

Para los años cincuenta, ya Corea, Taiwán y Singapur iniciaban sus esfuerzos de industrialización con un esquema de sustitución de importaciones y de zonas francas. En aquellos momentos estos países ensamblaban microprocesadores, amparados en la llamada ley norteamericana 807.00, la misma que hizo posible el auge de las exportaciones dominicanas de confecciones.

La producción de microprocesadores requiere alta tecnología de diseño, medición y producción. La etapa de ensamblaje era la menos exigente e implica el uso de mano de obra en forma intensiva, por lo que las grandes compañías norteamericanas que controlaban, en ese entonces, la tecnología y el mercado de microprocesadores, ensamblaban en el sudeste asiático buena parte de su producción. Esto era posible debido al bajo costo de transportación y alto precio del producto terminado.

Con el tiempo, algunos ingenieros coreanos y taiwaneses crearon sus propias plantas de ensamblaje y comenzaron a trabajar para las grandes empresas internacionales. Llegó un momento en que se hizo claro que lo único que podían hacer los asiáticos por su cuenta, era la etapa de ensamblaje, los otros procesos requerían grandes inversiones, pero sobre todo, de generación y control de tecnología avanzada, lo cual no estaba al alcance del empresario local. Consecuentemente, el Gobierno de Taiwán, creó un instituto tecnológico (un INDOTEC que funcionaba) y luego una empresa con participación de firmas extranjeras. Este ejemplo fue imitado en Corea y Singapur y hoy en día, todos ellos son países con tecnología propia y con una participación importante en este complejo y exigente mercado.

Con esa misma determinación y sentido práctico, desprovistos de prejuicios ideológicos, estos gobiernos empujaron la competitividad de sus empresas en los mercados internacionales, promovieron la educación y ejecutaron una exitosa reforma agraria.

2.3 Qué nos dicen los asiáticos

La Escuela: la pieza omitida. Empecemos por decir que el estrecho enfoque economicista y el fuerte sesgo ideológico de los autores del *Milagro Económico de Asia Oriental* del Banco Mundial, dejaron fuera de la mira una pieza fundamental: el sistema de educación pública. Evidentemente, la importancia de este asunto no pudo ser evaluada debido a la metodología aplicada y a la carga ideológica de los técnicos del Banco Mundial.

No obstante, el interés sobre Taiwán y Corea y los otros países asiáticos por parte de las comunidades académicas y de otros organismos internacionales han permitido profundizar en el asunto. Se ha llegado a estimar que alrededor de un 40% del diferencial entre las tasas de crecimiento entre los países latinoamericanos y asiáticos, se explica por la calidad de la escuela

primaria en estos últimos.¹² Este tipo de información empieza a poner las cosas en su lugar: la educación tiene mucho que ver con los resultados de las exitosas economías asiáticas.

Para apuntalar el argumento, se debe resaltar que, de acuerdo con las mediciones internacionales, Corea, Singapur y Japón tienen, en la actualidad, mejores resultados en sus escuelas primarias que Estados Unidos y Canadá.¹³

La educación constituye una forma eficiente de facilitar el desarrollo económico, al elevar la productividad del trabajo humano en cualquier proceso productivo, contribuye a una mejor distribución del ingreso, a la disminución de las inequidades sociales y, naturalmente, a mejorar las posibilidades de organizar y disciplinar la sociedad. Ante todo, la inversión en educación constituye un camino corto para erradicar la *cultura de la pobreza* y promover el *desarrollo humano* y, de esta forma, contribuir a lograr el *salto cualitativo* de la sociedad.

Los factores determinantes. El tema de cómo llegaron Taiwán y Corea a definir sus exitosos modelos de desarrollo y la convicción de que el sistema educativo era imprescindible para dar el salto hacia la prosperidad económica, es un asunto que merece atención.

A este respecto se mencionan varios factores. Uno de ellos es la especial ayuda militar que recibieron estas naciones de

12. Independientemente de quienes hayan hecho la estimación, es claro que semejante ejercicio involucra altas complejidades técnicas, por lo que los resultados deben tomarse como un valor aproximado. *El futuro está en juego*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 1998. Pág. 10.

13. *Quedándonos atrás*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2001. pag 32.

parte de los Estados Unidos, a consecuencia de su importancia geopolítica en el escenario de la guerra fría. Se destaca también la tradición del confucionismo que ayudó a la coherencia y disciplina sociales.¹⁴ Otro se refiere al hecho de que Japón mantuvo a ambos países como territorios coloniales durante varias décadas, por lo que, de cierta forma, heredaron sus principales instituciones estatales.

De estas opciones la que parece más plausible o, por lo menos, la más preponderante, es la influencia de Japón, un país con una larga tradición de intervencionismo estatal y una preocupación obsesiva por la educación de su pueblo. Ya, entre 1906 y 1910, el Estado japonés dedicaba el 42% de su presupuesto a la educación, una notable proporción para aquella etapa de la historia de la humanidad. En realidad, Japón, tan temprano como el siglo XVII, ya tenía un sistema educativo relativamente bien desarrollado.¹⁵

Expresado en las palabras de Amartya Sen: “Para llevar la historia más allá, Japón no fue tan sólo un buen aprendedor, sino también, un gran maestro. Los esfuerzos de desarrollo de los países del Este y del Sudeste de Asia fueron profundamente influenciados por la experiencia japonesa de expandir la educación y su evidente éxito en transformar la sociedad y la economía.”¹⁶

A esta altura del razonamiento, seguido hasta ahora, es conveniente advertir que no se intenta plantear que el desarrollo se alcanza mediante la simple imposición de un sistema edu-

14. Se menciona también que los países asiáticos con fuerte influencia budista, siempre han tenido índices relativamente altos de escolaridad.

15. Amartya Sen, *Ob. cit.* pág. 51.

16. Amartya Sen, *Ob. cit.*, pág. 52.

cativo generalizado y eficiente. De ninguna manera es ésta la conclusión de este trabajo. Tampoco se quiere demostrar que la cultura de la pobreza se erradica, únicamente con un buen sistema educativo. Se puede considerar como una condición necesaria e imprescindible, pero es evidente que se requiere de otras acciones, tales como programas dirigidos al seno de la familia que ayuden a promover los valores compatibles con el desarrollo humano y social.

La viabilidad del modelo económico. En este trabajo, el sistema educativo se percibe como una condición fundamental e imprescindible en cualquier estrategia de desarrollo económico. Es evidente que, además de una escuela de calidad, se requieren otras condiciones, tales como la organización de la economía de una forma tal, que permita un crecimiento en el largo plazo de la producción de bienes y servicios, lo cual viabiliza la prosperidad material de los grandes grupos nacionales.

No basta una población bien educada, si no existe una economía viable y de rápido crecimiento, que genere una creciente disponibilidad de bienes y servicios para sustentar una mejor vida material.

En este tema, el caso cubano es muy orientador. Los estudiantes cubanos tienen, en Latinoamérica, los mejores resultados en la evaluación del aprovechamiento escolar.¹⁷ Sin embargo, la población vive en un estado de escasez generalizado de la gran mayoría de los bienes y servicios que son normalmente consumidos por las clases medias, de acuerdo con los estándares internacionales, en cualquier país del mundo de hoy, ya sea pobre o rico. Dentro de esta carencia, podrían excluirse, posiblemente, los servicios de educación y salud.

17. *Quedándonos atrás*, Ob. cit., pág. 6.

El régimen cubano ha anulado el funcionamiento de los mercados y lo ha sustituido por el control estatal de prácticamente todas las unidades productivas, y los resultados no han podido ser peores. El sistema productivo del país es extremadamente ineficiente. La producción de cualquier cosa requiere de altos niveles de mano de obra y otros factores productivos, aún en comparación con niveles de productividad de los países en desarrollo. No es una exageración decir que el aparato productivo cubano es un monumento a lo absurdo.

No obstante, Cuba dispone de una población bien educada y disciplinada que, en un ambiente de mayores libertades económicas y políticas, paz social y estabilidad política, podría emprender un rumbo hacia el desarrollo económico.

Un caso menos evidente y más complejo es el argentino que, a principios del siglo pasado, tenía una economía viable, un buen sistema educativo y pertenecía a las economías más avanzadas de la época al igual que Nueva Zelanda y Australia. Estas dos últimas, junto a Argentina son las sociedades australes, blancas, sin taras culturales y ubicadas al sur de la banda tropical.

Australia y Nueva Zelanda siguieron progresando y hoy son parte de las naciones desarrolladas de altos ingresos del grupo de las 24 naciones que integran la Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), mientras Argentina ha terminado como un país de segundo orden, clasificado como de *ingresos intermedios* a nivel mundial.

Aquí cabe decir que, en la medida que se adentró el siglo XX, la economía Argentina se convirtió en precursora del modelo de *sustitución de importaciones*, y desde ahí en adelante, prácticamente hasta el día de hoy, ha estado sujeta a una permanente crisis

Aquí habría que resaltar que los países industrializados de hoy, sin excepción, mantuvieron un sistema educativo universal de buena calidad a través de muchas generaciones.

De lo expuesto hasta ahora, en particular lo que se refiere a la experiencia asiática, se desprende la conclusión fundamental del presente trabajo. Cualquier estrategia de desarrollo económico debe plantear como cuestión decisiva dos condiciones básicas:

- La necesidad de una escuela eficiente, de calidad y con cobertura universal, como principal instrumento para erradicar la cultura de la pobreza; y
- Un modelo económico viable, que permita un rápido y sostenido crecimiento de la disponibilidad de bienes y servicios.

Claro está que un proceso tan complejo como el desarrollo económico, tiene mayores requerimientos, por ejemplo, la tranquilidad social y política y un sistema judicial apropiado, son cuestiones que no pueden relegarse. Lo que se quiere expresar es que siempre se debe tomar como punto de partida que una economía viable y una escuela de calidad constituyen los cimientos de un posible proceso de desarrollo que pueda cerrar la brecha que nos separa de las naciones más avanzadas del planeta.

3. LAS POSIBILIDADES DOMINICANAS

3.1 La viabilidad de la economía dominicana

El crecimiento económico. En la última mitad del siglo pasado, la economía dominicana fue la de mayor crecimiento en el ám-

bito latinoamericano, incluso, estuvo por encima de la chilena, que se ha reputado como la economía que más ha profundizado el modelo neoliberal (1973-2000). También, en la última década del siglo pasado, fuimos los mejores en el crecimiento del ingreso por habitante.

No deja de ser algo extraño estos logros de la economía dominicana en el contexto latinoamericano. Normalmente, la República Dominicana se ha mantenido a la zaga respecto a las pautas trazadas por las corrientes internacionales: fuimos uno de los últimos países de la región en adentrarnos en el modelo de sustitución de importaciones, junto con Haití y Cuba; estuvimos siempre al margen de los esquemas de integración económica del siglo pasado y, en cuanto a las reformas neoliberales, nos vinimos a actualizar a mediados de la década pasada (véase gráfico).

¿Puede decirse que los relativamente buenos resultados de la economía dominicana, han sido consecuencia de nuestro rezago ante el resto de la región? La respuesta es, definitivamente, negativa.

Las pequeñas economías como la nuestra, crecen empujadas por los vientos internacionales. Nosotros hemos tenido la suerte de que, en muchas ocasiones, éstos nos han favorecido y, de alguna manera, hemos sabido aprovecharlos. En cada período de rápido crecimiento ha existido una coyuntura que, con un nombre diferente, ha estimulado la economía: azúcar, cacao, ferroníquel, oro, financiamiento internacional, zona franca o turismo.

Hoy todos hablan, y esto es lo que interesa para fines de este trabajo, de que los factores predominantes en la explicación del

crecimiento de los últimos tiempos son: las remesas familiares de los dominicanos ausentes, las zonas francas y el turismo.

Sin dudas, en las últimas décadas, el factor más preponderante ha sido el turismo, muchas veces subestimado en cuanto al papel que ha desempeñado en la economía nacional. La verdad es que ha operado como una poderosa locomotora que arrastra a toda la economía.

Las actividades del sector, posiblemente ya representen más del 23% del PIB, una proporción muy elevada que nos convierte, definitivamente, en una economía turística.²⁰ Contrario a lo que normalmente se piensa, no se trata de una producción de servicios, sino que el turismo está eslabonado al sector agrícola, industrial y de la construcción. Es decir, no representa la típica producción enclave de los países subdesarrollados que no tienen conexión con el resto de la economía, tales como la explotación minera y los cultivos de plantación.

El turismo es el principal comprador a nivel nacional del sector agropecuario (14% excluyendo los cultivos de exportación), absorbe el 4.4% de la producción manufacturera y el 14% de la elaboración de bebidas y tabaco, es responsable también del 20% de la construcción privada y define buena parte de la infraestructura física de comunicación nacional e internacional. Además, participa en un 15% en el renglón productivo de transporte terrestre, carga y comunicaciones, 75% en servicios de suministro de comidas y bebidas, 8% en la elaboración de muebles y 14% en intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares.²¹

20. Estimación basada en las Cuentas Satélites del Turismo elaboradas por el Banco Central.

21. Información de las Cuentas Satélites de Turismo, Banco Central de la República Dominicana.

Por otro lado, las amplias facilidades recreativas que ha creado el desarrollo turístico en el país, nos ofrecen la posibilidad a nosotros, los dominicanos, de hacer turismo de calidad sin viajar al extranjero, a un precio relativamente barato en comparación a las ofertas del exterior, por lo que el sector opera como una eficiente industria de sustitución de importaciones.

El empuje turístico. El sector turístico, inicialmente, recibió un tratamiento fiscal privilegiado. De ahí en adelante, creció, prácticamente, sin apoyo y con una deficiente regulación estatal, a un ritmo promedio de más de dos mil nuevas habitaciones por año. Los nuevos polos turísticos se han convertido en una especie de “far west” en el que el propio sector privado se provee su infraestructura de servicios de energía eléctrica, sanitaria y de comunicaciones. Naturalmente, en estas circunstancias, los perjuicios ecológicos y sociales exceden lo justificable. De hecho, el turismo se ha convertido en el principal peligro del futuro desarrollo de su propio sector. Los daños en las costas, las playas, manglares, humedales y corales, así como la contaminación y eventual agotamiento de las aguas subterráneas, requieren acción.

Para comprender la importancia y alcance de esta nueva coyuntura internacional se debe entender que no se trata de una situación transitoria. El turismo a nivel mundial, es la industria que genera más empleo y es la de mayor crecimiento, junto con los servicios de salud. Todo apunta a que esta tendencia prevalecerá por mucho tiempo.

En conclusión, estamos vendiendo lo que producimos competitivamente y lo que se está comprando en los mercados internacionales: los servicios turísticos. Estamos, en otras palabras, en la cresta de la ola internacional y en la mejor oportunidad

que las circunstancias internacionales nos han presentado para definir una estrategia de desarrollo realista de largo alcance.

El turismo: una oportunidad; el libre comercio: un desafío.

En contraste con todo esto, mientras la economía crece y se transforma arrastrada por la actividad turística, nosotros, los dominicanos, no parecemos entender las tremendas potencialidades del sector. Se podrían argüir por lo menos dos razones por las cuales los políticos y los grupos de influencia no muestran mayor interés en el turismo.

Una parece ser el hecho de que los organismos internacionales, quienes lideran y promueven las reformas en la región, mantienen el mismo recetario para todos los países, en el cual no se incluyen en forma expresa las políticas turísticas. La otra pudiera ser que subyace la idea de que el sector no requiere ningún apoyo especial en razón de que, prácticamente, se ha expandido sin mayor ayuda del Estado.

Llaman la atención los esfuerzos que se han dedicado a todo lo relacionado con la apertura comercial que se nos viene con el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Se trata de un nuevo experimento que no tiene justificación en la teoría económica tradicional, ni precedente en la historia económica.

A este respecto se debe señalar que a través de estos tratados comerciales con la potencia del Norte, los latinoamericanos estamos a punto de entrar en un nuevo callejón sin salida, que nos habrá de cerrar más puertas que las que nos abre. Entre otras cosas, no podremos adoptar políticas de protección a la producción nacional similares a las ejecutadas, con excelente resultados, por los países asiáticos y Estados Unidos. En este último país, explícita e implícitamente, se han aplicado meca-

nismos legales y prácticas de protección de todo tipo, a sectores tales como los servicios públicos básicos, la producción agrícola, la aviación comercial, las industrias del acero y la textil, las agroindustrias del café, la carne, el azúcar y el cacao y otras actividades.

Lo más importante de todo es, ¿cuánto tiempo y recursos debemos destinar para caer en cuenta de que el libre comercio con Estados Unidos no es una salida al crecimiento económico para nuestros países? y que luego, frustrados y decepcionados, empecemos, nuevamente, a buscar nuevas alternativas.²²

Hasta ahora, el balance más sensato que se puede hacer, después de escuchar a los expertos nacionales en la materia, es que el acuerdo con la gran economía del norte, nos va a acarrear más inconvenientes que beneficios y que la mejor estrategia de negociación es concentrarse en minimizar los daños a la producción nacional. A pesar de ello, nuestros expertos concluyen que los resultados pudieran ser peores si no llegamos a un acuerdo con el gigante del norte. Sin embargo, las posibles razones económicas y geopolíticas de esta recomendación no están explícitas.

En la perspectiva de esta exposición, una cosa parece estar clara: el acuerdo con Estados Unidos no constituye una opción para crear las bases de un desarrollo económico y social de largo plazo, sino que, en realidad, se trata de un enorme desafío

22. Precisamente respecto a este tema, los Estados Unidos tienen un interesante episodio en su historia económica cuando después de su independencia de Inglaterra, cerró sus fronteras comerciales a toda competencia externa, lo que dio como resultado una de las más rápida diversificación industrial en toda la historia de la humanidad, lo que posiblemente constituyó la primera plataforma sobre la cual se fundamentó el desarrollo, de la que es hoy, la economía más poderosa del mundo.

para el país. Por el contrario, el turismo constituye una verdadera oportunidad. El mejor comercio con los norteamericanos es traerlos como turistas aquí, venderles todo lo que podamos y enviarlos de vuelta a su país.

En cuanto a la integración del país con los centroamericanos, tampoco podemos esperar resultados importantes. Hasta ahora, el comercio intraregional de las naciones de Centroamérica no ha tenido un impacto de importancia sobre sus economías. Otro tanto, debe esperarse para el caso dominicano.

LA RESTRICCIÓN FÍSICA

La sociedad dominicana comparte con los otros países pobres, particularmente con los latinoamericanos, un conjunto de características que la define como una economía en desarrollo. El país, sin embargo, presenta ciertas diferencias que vale la pena identificar: su relativamente rápido crecimiento económico, los importantes flujos emigratorios y la delicada situación del ambiente ecológico. De alguna manera estos tres aspectos se afectan entre sí.

El rápido crecimiento de la economía empujado por la actividad turística es una verdad incontrovertible. Claro está, es un crecimiento a la dominicana: con un desordenado gasto público que se desembolsa sin prioridad ni probidad; con onerosos e insuficientes servicios sociales; con un proceso de devastación ecológica que parece avanzar, en la medida que las aguas de riego barren los suelos fértiles y el turismo invade manglares y humedales, agota y contamina las aguas subterráneas; con el cada vez más violento, caótico y arrabalizado ambiente urbano, donde el tránsito se mueve en lento desorden, teniendo la basura en primer plano; y lo que es más importante, mientras todo esto ocurre, se ensancha la brecha entre ricos y pobres.

Por otro lado, los flujos migratorios tienen una incidencia cada vez más decisiva en la sociedad dominicana. La inmigración haitiana, la emigración dominicana hacia Estados Unidos y otros destinos, conjuntamente con el crecimiento poblacional, colocan al país como uno de los de mayor densidad poblacional de todo el planeta. En adición a ello, cada año el país es visitado por casi tres millones de personas, lo cual, unido a lo anterior, genera una fuerte presión sobre el ecosistema que pudiera comprometer la viabilidad de la economía dominicana.

Esta es una justificada aprehensión, sobre todo en un país que tiene, en un costado, una nación superpoblada, devastada por la erosión de los suelos y la enfermedad, que no es capaz de identificar sus urgencias, ni definir sus prioridades y mucho menos formular y aplicar planes de largo alcance.

Como no existen informaciones ciertas sobre el deterioro del medio ambiente, tal vez, sea veraz el aserto de que los esfuerzos que se han realizado hasta ahora con nuevas disposiciones administrativas y legislativas, así como el reciente reordenamiento institucional, no son suficientes para frenar el avance de la actividad económica sobre nuestro ecosistema.

En este sentido, habría que enfatizar una vez más, que la ausencia de un régimen regulatorio eficiente, ha convertido al turismo en una fuerza muy erosiva, física y culturalmente. La contaminación social de los visitantes debe ser una preocupación permanente. El daño ecológico en nuestro país ha desbordado los límites tolerables, al poner en peligro los propios recursos naturales que dan sustento a las actividades turísticas. De hecho el turismo se ha convertido en su principal enemigo. Sin embargo, esto puede ser reversible. Es posible construir una normativa sobre turismo autosostenible y, sobre todo, hacerla cumplir.

La estrategia. Aquí llegamos a una de las conclusiones fundamentales de la presente disertación: el turismo constituye una plataforma productiva que ha posibilitado y posibilitaría altos niveles de crecimiento de la economía dominicana a fin de sustentar el progreso material para los dominicanos por un largo período de tiempo. Consecuentemente, las políticas de comercio internacional, de promoción y protección a la producción nacional deben compatibilizarse con la estrategia del desarrollo turístico.

Tenemos, en otras palabras, una economía viable en el cambiante y exigente contexto internacional regido por la llamada globalización de la economía mundial. Disponer de una opción en la cual se puede cimentar un modelo de crecimiento económico, es sin dudas, un privilegio para cualquier país

subdesarrollado. La oportunidad ha estado presente y seguirá existiendo; es cuestión de aprovecharla.

Naturalmente se requiere una visión, una estrategia y una programación de largo plazo. Como en cualquier otra estrategia de desarrollo, el turismo exige políticas de promoción y protección de nuestros recursos humanos y naturales. Esto reviste una importancia particular debido a que es una industria en la cual la gente le sirve a la gente y amerita una población educada, disciplinada y consciente de los propósitos nacionales. No es una exageración decir que la mayoría de los dominicanos trabajamos en el sector; de alguna manera nos toca ser la cara del país frente al visitante extranjero.

El turismo nos ofrece una excelente oportunidad para realizar un gran acuerdo político a nivel nacional que nos asegure, en el largo plazo, políticas coherentes y sostenidas, que contemplen, por lo menos, los siguientes lineamientos:

- Aplicar eficientemente y modificar, en lo que sea necesario, las leyes y normas de protección de las costas y de todo el entorno físico.
- Políticas efectivas para la incorporación de la inversión privada a fin de resolver los problemas de infraestructuras físicas en los polos turísticos, relacionadas con la comunicación, el suministro de agua potable y la disposición de aguas negras y de basura.
- Definir el régimen más adecuado para el manejo de la transportación aérea.
- Crear los organismos y normas para la protección efectiva del turista.

- Diseñar y ejecutar una campaña de concientización sobre la necesidad y la importancia para el país de la protección del turismo y del turista.

Anteriormente, habíamos concluido que una estrategia de desarrollo realista requiere por lo menos dos condiciones: un modelo económico viable y un sistema educativo universal de calidad. Si aceptamos que el país tiene una economía viable, con la explotación de sus potencialidades turísticas, deberíamos preguntarnos cuáles son las posibilidades de la escuela dominicana.

3.2 La escuela pública dominicana

Los empeños y sus resultados. “Cuando se realizaron las pruebas exploratorias del Colegio Universitario de la Universidad Autónoma de Santo Domingo en 1986-1987”, se determinó que los estudiantes que ingresaban a la UASD tenían un nivel educativo promedio equivalente al 6^{to} año de la educación básica. Este año 2004, la Escuela de Pedagogía de la UASD declaró que los estudiantes que ingresaban a esa unidad académica tenían un promedio equivalente al 6^{to} grado de la educación básica.”²³

Es ahí, con el profesor, donde se inician y se centralizan los problemas del sistema público de educación. El nuestro es un profesor que está dispuesto a recibir un exiguo salario y que llega a la universidad con graves lagunas en sus capacidades intelectuales, al recibir una capacitación obviamente deficiente para luego ejercer en un aula de estudiantes y con escasa supervisión.

23. Antinoe Fiallo, “Medidas y Acciones Urgentes para la Educación Dominicana”, *Periódico Hoy*, julio de 2004.

Esta es nuestra realidad, a pesar de que se debe reconocer que, últimamente en el país se vienen realizando esfuerzos especiales en el campo de la educación pública, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Un aumento de los recursos públicos del sector educativo, llegando a representar el 16% del presupuesto de la nación. No obstante, en los últimos años, a consecuencia de la crisis económica y las prioridades establecidas por las autoridades nacionales, esta proporción disminuyó.
- El financiamiento internacional también, ha incrementado su participación a un 4% del total de los recursos destinados a la educación. Para los próximos cuatro años, esta proporción se puede elevar a un 10%, si ejecutan oportunamente los proyectos que están en ejecución.²⁴ La importancia de esos recursos, no proviene tan sólo de su monto, sino, también, de la calidad del gasto, debido a los controles más estrictos de los organismos internacionales.
- Se ha implementado un programa de desayuno escolar que ya abarca, prácticamente la población objetivo. A pesar de que en los últimos años, también a consecuencia de la crisis económica y las prioridades establecidas por las autoridades económicas, ha perdido cobertura y calidad.
- Se ha elevado sustancialmente el porcentaje de los profesores titulados. De hecho, esta proporción es mucho más alta en el sector público que en el privado.
- El país ha formulado dos planes de largo alcance: el Plan Decenal y el Plan Estratégico de Educación (2003-2012).

A pesar de todos los esfuerzos y los recursos empeñados en el sector de educación pública, no ha mejorado la labor en el

24. Entre ellos se encuentran tres grandes proyectos en ejecución en los tres niveles de educación por un monto aproximado de más de 200 millones de dólares para ser desembolsados en cinco años.

salón de clase. Todo lo realizado hasta ahora se ha traducido en ampliar cobertura, pero no ha elevado la calidad. Las cosas no parecen ser diferentes en el resto de la región latinoamericana y del Caribe.

“La educación está en crisis en América Latina y el Caribe. Si bien el número de alumnos matriculados ha aumentado en forma rápida y significativa durante las tres últimas décadas, la calidad de la educación ha bajado en la misma proporción.”²⁵ “Pocos estudiantes desarrollan habilidades adecuadas en las áreas de razonamiento crítico, la solución de problemas y la toma de decisiones.”²⁶

De igual forma, el fracaso de la calidad del sistema público de la educación dominicana se debe, prácticamente, a las mismas razones que en la gran mayoría de los países de la región. Entre éstas están las siguientes:

- Un profesor cuyas capacidades intelectuales y pedagógicas están, generalmente, muy por debajo de los niveles requeridos; y
- La gerencia incompetente del sistema que se traduce en una deficiente administración del aula, todo esto agravado, por las presiones gremiales, lo que resulta en un profesor que, prácticamente, no puede ser sancionado por cualquier incumplimiento de su labor o por sus deficiencias profesionales.

A lo anterior se suma la escasez de aulas, lo que da lugar a un gran hacinamiento en el salón de clase y a un horario escolar muy reducido. El niño de la escuela pública dominicana re-

25. *El Futuro está en Juego. Idem.* pág. 6

26. *Ibid*, Pag. 6

la tarea de decidir la mejor forma de gastar los recursos, tomando en cuenta la relación entre el costo de la ayuda y los beneficios sociales. Conocido el evento como el Consenso de Copenhague, se concluyó que el sector prioritario es la lucha contra el SIDA, seguido por los programas para combatir la desnutrición.

De la educación, que no fue incluida dentro de las prioridades, se dijo “(...) gastar más en educación puede dar buenos resultados en países donde la escuela es eficiente por la calidad de los servicios. Donde la escuela no es eficiente, lo que es la situación de la mayoría de los países menos desarrollados, los gastos adicionales pueden ser simplemente un desperdicio.”³⁰ Es evidente que para ellos, el contexto institucional es trascendental al momento de decidir el gasto.

Para enjuiciar las recomendaciones del Consenso de Copenhague se debe tomar en cuenta que el grupo de expertos se planteó la pregunta de cuáles son los sectores más rentables en términos de beneficios sociales. En otras palabras, no se cuestionaron cómo atacar las causas del subdesarrollo.

Debemos suponer que la lucha contra el SIDA debe ser muy beneficiosa socialmente, debido a que por cada persona que se evite su contagio, se salvaría un número considerable de vidas. Todavía más, para algunos países africanos, los programas de prevención y control del VIH-SIDA, son mucho más que una política para erradicar las inequidades; se trata realmente de la supervivencia de esas sociedades.

Por inaudito que parezca, debemos aceptar que, tal como concluyen los expertos de Copenhague, invertir en la educación

30. *The Economist*, 3 de junio de 2004.

pública en la forma que se viene haciendo en nuestros países es poco rentable.

En pocos años el país alcanzará la meta de los objetivos del milenio en cuanto a una escuela primaria para todos. Pero lamentablemente, es una escuela primaria que, por su calidad, nos mantendrá anclados en la sociedad de la pobreza a nosotros los dominicanos, al igual que al resto de los países latinoamericanos.

La naturaleza del problema. Los problemas del sistema público de educación en Latinoamérica, son de todos conocidos. La literatura es abundante y ampliamente difundida. En otras palabras, el diagnóstico está bien establecido.

El proceso educativo en nuestros países es, ante todo, un círculo vicioso, resultante de un profesor con unas capacidades intelectuales disminuidas, una capacitación ineficiente, ejerciendo en un aula abarrotada de estudiantes, sin las condiciones físicas necesarias y sin una adecuada supervisión. De esas aulas salen los egresados que regresan a ella como profesores a perpetuar la *cultura de la pobreza*. Sin dudas que el sistema de educación pública dominicana, es un mecanismo de propagación del subdesarrollo, del cual aparentemente no existe una solución viable, ni tampoco parece existir una conciencia en la sociedad de este proceso circular de causa y efecto.

A pesar de que es algo muy conocido por los expertos en la materia, muchos de los esfuerzos fallidos que se realizan en el sector educativo en los países pobres son el resultado de no tomar en cuenta la naturaleza del proceso de enseñanza a lo largo del paso del niño o niña por la escuela. Hoy en día se reconoce, aunque no está debidamente destacada su importancia

en la literatura sobre el tema de la educación, que el proceso de aprendizaje debe iniciarse desde el mismo momento en que el niño nace y que, en la medida que se retrasa su entrenamiento, se pierden capacidades intelectuales que no pueden ser recuperadas. El daño es irreversible y proporcional al tiempo perdido.

Partiendo de esta premisa básica, es claro que ningún sistema educativo podría alcanzar niveles de eficiencia conforme a los estándares internacionales, si el niño no inicia su entrenamiento oportunamente.

En otras palabras, para que el sistema funcione se debe integrar el niño a una temprana edad a una escuela cuya calidad se mantenga a todo lo largo del ciclo escolar. Evidentemente esto requeriría de muchos recursos y tiempo.

Aquí entramos de nuevo a un planteamiento fundamental de esta exposición: el desarrollo económico requiere, como una condición imprescindible, un salto cualitativo para superar la *cultura de la pobreza* y esto no es posible sin una escuela de calidad.

Hablar de calidad en la producción de un servicio económico, nos remite a los principios establecidos por los modernos *gurúes* que hoy se ocupan del tema. La consecución de la calidad en la producción de un servicio no es cosa fácil. En realidad es algo que se hace todos los días. La calidad es un quehacer permanente, que requiere por lo menos de lo siguiente:

- Un personal debidamente entrenado con la capacidad para desempeñar su labor;

- Una normalización de todos los procesos que asegure que toda la producción se realice de acuerdo con las especificaciones acordadas;
- Una legítima motivación del personal; y
- Algún sistema de medición para monitorear la calidad.³¹

Sin estos componentes no es posible alcanzar los estándares de calidad requeridos para superar el subdesarrollo. Esta es una realidad que los mismos organismos internacionales que financian el sector educativo de los países en desarrollo parecen desconocer, ya que siguen canalizando recursos, a pesar del bajo retorno en cuanto a los resultados efectivos en términos de calidad sostenible. Lo que sería interesante conocer es si la participación de estas entidades, se hace en forma consciente o, simplemente, de alguna manera se ven obligados por la circunstancias.

Como una forma de ilustrar los razonamientos anteriores, analicemos brevemente los posibles efectos de los tres grandes proyectos educativos que se están ejecutando con financiamiento de recursos internacionales en los tres niveles de educación: inicial, básica y media.

- En la educación media, con la asistencia financiera del BID, se está ejecutando un proyecto de 58 millones de dólares que incluye la construcción de 12 liceos y la rehabilitación de 600 aulas.

31. Quizás no sea una exageración decir que los resultados del sistema no son peores debido a que está integrado en una alta proporción, por personas que se dedican a la docencia pública con una verdadera vocación magisterial y de sacrificio. Aún con sus limitadas capacidades intelectuales y pedagógicas, con el hacinamiento en el aula y el escaso horario de clase, estos maestros logran mantener el sistema en operación.

- Se están destinando unos 89 millones de dólares para la escuela básica, con importantes componentes de mejoramiento de la equidad, en especial en las escuelas rurales multigrados.
- Con recursos del Banco Mundial y del gobierno dominicano por un monto de 62 millones de dólares, se inició el proyecto de educación inicial con el objetivo de alcanzar el 100% de cobertura con un preprimario de alta calidad, a todos los niños de cinco años, en el 2007.

No hay dudas que estas iniciativas favorecerán una buena parte de nuestros estudiantes a asistir a una escuela más organizada y con unas facilidades físicas y equipamientos adecuados, pero ninguna de estas tres opciones está dirigida a resolver los problemas fundamentales del aula pública.

En nuestro sistema de educación pública el estudiante llega a la secundaria con importantes deficiencias en su capacidad intelectual y sus conocimientos, muchas de las cuales no pueden ser superadas. Si suponemos que ese estudiante ingresa en una secundaria de buena calidad, puede que, por ejemplo, mejore los niveles de conocimiento e información, adquiera ciertas destrezas matemáticas adicionales, pero ya sería muy poco lo que podría mejorar en el campo de la lengua y el razonamiento lógico.

En otras palabras, para los estudiantes dominicanos, las nuevas escuelas secundarias a construirse con recursos del BID, les llegarán muy tarde. De hecho, no importa cuánto invirtamos en la escuela secundaria, para la gran mayoría de los estudiantes, su suerte está sellada, está condenada a que sus capacidades intelectuales estén por debajo de aquellos más afortunados, que en nuestro país y fuera de él, se han beneficiado, desde el inicio de sus vidas, de una formación de calidad.

Algo similar puede decirse respecto al proyecto de educación básica, que tiene una orientación hacia la disminución de la inequidad del sistema, en cuanto al deterioro relativo de la escuela rural y la urbana marginal. En este caso, se trata de empujar hacia delante los que están más atrasados, o sea, acercarlos a lo que es el promedio nacional.

La iniciativa más interesante es la de educación inicial que supone que en el año 2007 la gran mayoría de los niños de cinco años estarán en un preprimario de mucha calidad en términos de las facilidades físicas, del recurso docente y el material pedagógico. Adicionalmente, se construirán numerosos centros en todo el país para capacitar a los profesores, y se construirán y repararán las aulas que sean necesarias para estos fines. Los profesores, por su parte, serán seleccionados en base a una evaluación personal.

El gran inconveniente con el proyecto es que, tal como se puede anticipar, una vez los niños terminen el preprimario, pasarán a la deficiente escuela pública, por lo que al cabo del tiempo, el impacto sobre el niño de ese primer año escolar, se diluirá, así como los recursos invertidos.

Lo más importante de todo es que, en ninguno de los tres casos, habrá un cambio de importancia en la pieza esencial del sistema: el profesor. Se continuará con el maestro adiestrado deficientemente en nuestras universidades, con una retribución que no puede atraer a los mejores y sin ninguna garantía de una eficiente supervisión.

Puestas así las cosas, no es mucho lo que se puede esperar de estos esfuerzos, sobre todo, tomando en cuenta la magnitud de los recursos empeñados.

Es necesario insistir todas las veces que se pueda, que sin un profesor capacitado y bien motivado, el sistema no tiene salida. Lo que hay que hacer es atraer mediante una retribución apropiada los que mayores potencialidades tengan para ejercer el magisterio, mejorar sustancialmente la calidad de su entrenamiento a nivel universitario, para que desempeñen su labor dentro del aula debidamente administrada.

Esta conclusión está fundamentada en la firme convicción de que, tarde o temprano, las influyentes esferas mundiales reconocerán como un prerrequisito imprescindible, en cualquier estrategia de desarrollo económico, el establecimiento de una escuela de calidad. Cuando esto suceda, veremos a los organismos internacionales con planes a largo plazo para la construcción masiva de aulas de clases, rigurosos programas de entrenamiento de maestros, mejoramiento de la retribución de profesores, de los controles administrativos y políticas para contrarrestar la oposición a las reformas de los grupos gremiales.

La pregunta obligada es si nosotros, los dominicanos, debemos esperar que la inteligencia internacional adopte un esquema más realista y efectivo de desarrollo económico a través de la promoción de escuelas de calidad y que abandone su énfasis en combatir las desigualdades del subdesarrollo y su visión de que a través del libre comercio con las grandes potencias económicas, los países pobres pueden definir un modelo viable de desarrollo, o, por el contrario, arrancar desde ahora con nuestras propias posibilidades hacia la creación de una nueva generación de estudiantes dominicanos.

Una nueva generación de dominicanos. Un grupo de personas de la sociedad civil de la República Dominicana ha perfilado un plan de largo plazo para reformar la escuela pública en un pe-

río de 16 años, en base a un gran acuerdo nacional, en el cual, cada período de gobierno asumiría unas tareas mínimas.

El plan implica el inicio de una *nueva generación de dominicanos* tomando como punto de partida el Proyecto de Educación Inicial, que supone que en el 2007 integrará a todos los niños de cinco años a un salón de clase con las facilidades necesarias para esos fines.

La propuesta consiste en empezar a reformar la escuela de abajo hacia arriba de manera que cada año, a partir del 2007, se vaya reformando la escuela pública a fin de mantener los estándares de calidad a medida que la *nueva generación* vaya avanzando.

Es decir, los cambios se realizarían gradualmente. Cada año se harían las transformaciones del nuevo grado escolar para mantener los estándares de calidad en la medida que avanza la *Nueva Generación*. Simultáneamente, se iría reformando el resto del sistema para producir un proceso de convergencia, a fin de que éste se vaya acercando a los estándares de calidad del aula de la nueva generación.

A continuación se presenta los componentes del proyecto, cuyos costos y su posible relación con el presupuesto nacional han sido estimados a lo largo de su ejecución, o sea, hasta el 2020.

- Iniciar una nueva generación de profesores siguiendo a PREAL cuando recomienda “fortalecer la profesión docente mediante incrementos en sueldos, una reforma de los sistemas de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante la comunidad a las que sirven”³². A estos propósitos se propone:

32. *El futuro está en Juego, Idem, Pag. 17*

- Establecer un programa masivo de becas con requerimientos mínimos en cuanto a las capacidades de los candidatos a iniciar la carrera, así como unos estándares mínimos de calidad en el currículum y en la ejecución de los planes de estudio. Los profesores actualmente en ejercicio que tengan las capacidades intelectuales requeridas para el ejercicio de la profesión, podrán ser becados para programas especiales de rehabilitación.
- Asignar una retribución a los profesores de la nueva generación sustancialmente superior a la actual y unas nuevas y más exigentes condiciones administrativas para ejercer su labor.
- Construir alrededor de unas 15,000 nuevas aulas en un período de diez años, comenzando paulatinamente por los grados inferiores de la educación básica, a fin de hacer posible una relación de 30 estudiantes por aula y un horario de seis horas diarias.
- Establecer un sistema de asignación de recursos a la escuela para fines de gastos de mantenimiento y adquisición de material gastable equivalente a unos RD\$500 mensuales por aula.
- Crear en todas las escuelas las *juntas escolares* establecidas por ley para que éstas manejen los recursos de la asignación mensual e intervengan en el reclutamiento de los profesores y la formulación de los planes escolares.
- Diseñar y ejecutar un programa de información pública masivo, a través de los medios sociales de comunicación, dirigido a la madre y la familia dominicana para orientarlas en la educación del niño en sus primeras etapas.
- Mejorar el sistema de medición de los resultados de la educación dominicana aplicando mecanismos y metodologías apropiadas.
- Asignar los recursos necesarios para ejecutar un plan de retiro profesoral.

La forma más plausible para realizar una transformación de la escuela pública parece ser un rompimiento con el viejo sistema, similar al que propone la *nueva generación*.

Tratar de realizar el cambio simultáneamente en todo el sistema involucraría de inmediato una enorme cantidad de recursos y, lo que es peor, representaría un esfuerzo administrativo de difícil ejecución. Aun se lograra que al cabo del tiempo la escuela pública alcanzara niveles aceptables de eficiencia y calidad, para recibir sus mejores resultados, habría que esperar que una generación haya completado el ciclo completo de la nueva escuela reformada.

En el proceso de educación del niño no hay atajos, siempre habrá que empezar, desde su nacimiento y proseguir a lo largo del programa educativo. La estrategia de reformar la escuela gradualmente, año por año, permite simplificar las complejidades administrativas, ir asignando anualmente cada vez más recursos y hacer los ajustes y correcciones necesarios en la medida que avanza el sistema a los grados superiores. La consecución de la calidad es un proceso que nunca termina. Para concluir, si se acepta que una escuela pública de calidad es un componente imprescindible en cualquier estrategia de desarrollo económico y de promoción efectiva del desarrollo humano, es necesario que se inicie una discusión a fondo de cómo reformar el sistema. La propuesta de la nueva generación pudiera ser un buen punto de partida para esa gran reflexión nacional.

