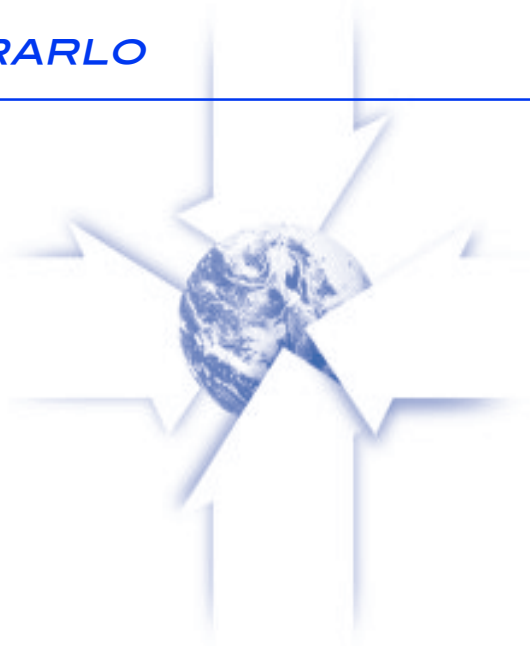


CUARTA PARTE
PODEMOS LOGRARLO





ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL INCLUYENTE Y RENOVADA

Como fue indicado en el Capítulo I de este informe, República Dominicana está en transición hacia una economía y una sociedad globalizadas. Ese tránsito encuentra a sus habitantes sumidos ante grandes desequilibrios y, a pesar del espectacular crecimiento económico de las últimas décadas, se han acumulado grandes deudas institucionales y sociales.

En adición a estas deudas, los principales sectores generadores de divisas de la economía están mostrando signos de agotamiento. Las exportaciones nacionales están estancadas, el modelo de desarrollo de turismo de masas debe reajustarse hacia uno más sustentable y las zonas francas han crecido sobre la base de distorsiones en el comercio mundial que ya no son sostenibles. Adicionalmente, las remesas, aunque importantes, no pueden ser un soporte económico a largo plazo.

La creciente emigración, a pesar de sus inmensos aportes a la estabilidad macroeconómica y de las familias en el país, refleja la incapacidad del modelo social, económico e institucional de ofrecer una vida digna a las dominicanas y dominicanos. Por su parte, la inmigración, también fuente de aportes y costos, encuentra un vacío legal y social que reclama un ordenamiento que establezca derechos, deberes y límites.

Al mismo tiempo, la identidad de las dominicanas y dominicanos se reconstruye a través de la hibridez, fruto de las migraciones, del turismo y de la dinámica cultural en un mundo globalizado. El “pesimismo histórico” ha rechazado la hibridez convirtiéndola en uno de los fundamentos de la desvalorización de propio y la valorización de lo ajeno.

Para que República Dominicana pueda insertarse en el mercado internacional con calidad será necesario definir una nueva forma de incorporación en la economía mundial que se sustente en un uso intensivo de mano de obra calificada, que promueva exportaciones de bienes y servicios de calidad, y que remueva un conjunto

de obstáculos internos que afectan a la competitividad.

También serán necesarias instituciones más eficientes para satisfacer las nuevas exigencias de los estándares internacionales que se sobreponen a los estándares locales.

Como se indica en el Capítulo I, República Dominicana enfrenta el desafío de organizar la producción, las instituciones y la sociedad de una manera diferente, en donde las personas deberán ser el centro de la mejoría del crecimiento económico, convirtiendo la creación de capacidades humanas en el motor del desarrollo. Esto demanda una más equitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del poder.

Este informe propone que el fundamento de la reorganización que requiere la sociedad y la economía dominicana sea el desarrollo humano.

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las libertades de las personas a partir de aumentar las capacidades y oportunidades, en el entendido de que el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

El paradigma del desarrollo humano no prescribe medidas, pero sí da criterios para seleccionar el conjunto de políticas, acciones y proyectos que en cada momento y bajo cada circunstancia pueden lograr sus objetivos. Ahora bien, el desarrollo humano es mucho más que una formulación técnica. La especificación técnica es una condición necesaria, pero se requiere adicionalmente el empoderamiento, la participación de la sociedad, de los partidos políticos con una vivencia ética, de las mayorías, de los desposeídos, para forzar un pacto social que doblegue o armonice voluntades y genere el compromiso y la decisión del liderazgo político y

Para que la liberalización del comercio tenga repercusiones positivas sobre el desarrollo humano de un país deben cumplirse una serie de requisitos previos sociales e institucionales, internos y externos.

empresarial para asumir los costos de corto plazo que implicará el establecimiento pleno del estado de derecho, el reforzamiento del espacio público, la transparencia y la vocación de un proyecto nacional compartido e incluyente. Sólo así las propuestas técnicas tendrán la oportunidad de construir un futuro diferente.

En lo que sigue presentaremos algunos lineamientos generales de propuestas que en conjunto contribuyen a fortalecer el desarrollo humano en las circunstancias concretas y en el momento actual del país. La exposición de las propuestas sigue el orden en que se presenta el informe y muchos de los argumentos resumen ideas que fueron analizadas en esos capítulos.

IX.1 EXPORTACIONES NACIONALES: MEJORANDO LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

Para República Dominicana el crecimiento de las exportaciones juega un papel central en el desarrollo de largo plazo. Determina el nivel y ritmo de la actividad económica, directamente a través del empleo y los encadenamientos internos, e indirectamente al financiar la tecnología y las importaciones de capital e insumos. Si el desempeño exportador depende del nivel de competitividad, difícilmente se pueda exagerar la importancia de la competitividad para el crecimiento de largo plazo.

Pero no solamente es importante aumentar las exportaciones, sino que es necesario que ese aumento de las exportaciones genere desarrollo humano. Entonces, las preguntas obligadas son: ¿cuáles condiciones deben cumplirse para que el crecimiento del comercio genere y sea compatible con el desarrollo humano? ¿y cómo influye éste en aquél?

La liberalización comercial puede ser una oportunidad si existen las condiciones internas del aparato productivo e institucional para ello. La liberalización del comercio por sí mismo no garantiza el desarrollo humano, ni su expansión tiene siempre efectos positivos o neutrales sobre ese desarrollo. Existen requisitos previos sociales e institucionales, internos y externos, además de ciertas condiciones simultáneas y de corrección que determinan en gran medida si un país o un grupo de la población se beneficia con el comercio y, en caso afirmativo, hasta qué punto.

Como condiciones previas en el ámbito interno se requiere un ambiente propicio que estimule la competitividad sistémica. En efecto, como se argumenta en el Capítulo II, la competitividad sistémica es consustancial al desarrollo humano y viceversa. El desarrollo humano (creación de capacidades y libertades) y la competitividad sistémica se refuerzan mutuamente. Los esfuerzos por promover el desarrollo humano aumentan la productividad y la competitividad, mientras que las políticas de competitividad deben ser entendidas como vitales para alcanzar el desarrollo humano.

Entre las condiciones previas internas están:

- El fortalecimiento de las instituciones, a través del empoderamiento ciudadano y de una mejora de la calidad de los servicios públicos que presta el Estado. En este sentido, la capacidad de regular la actividad y hacer cumplir las normas es esencial en un mercado que se liberaliza. El empoderamiento de la sociedad y la creación de capital social son una garantía de que el Estado va a cumplir con sus funciones.
- Una política de aprendizaje e innovación tecnológica de apoyos a nivel de empresas y a nivel sectorial, que cuente con un marco institucional adecuado.
- Políticas dirigidas a la creación de capacidades y oportunidades en tres dimensiones: de corto plazo, para reeducar la fuerza de trabajo según los nuevos requerimientos y estándares del mercado internacional; de mediano plazo, para reajustar la educación media y universitaria a los nuevos requisitos de la globalización; y en el largo plazo, para mejorar los niveles en la educación básica. Adicionalmente, es necesario mejorar las condiciones de bienestar (salud, agua y saneamiento, entre otras) de las personas, portadoras de las habilidades y conocimientos que incorpora la tecnología en el proceso productivo.
- Cumplimiento de las leyes y del estado de derecho, y el desmantelamiento del clientelismo político. Finalmente, es esencial la recuperación de la política como un espacio de lo público.
- La dotación y mantenimiento de la infraestructura, en especial energética, de telecomunicaciones, y de transporte doméstico e internacional. Los problemas de mantenimiento en República Dominicana son en muchos casos más importantes que los de creación de infraestructura.

- Una estructura financiera transparente y competitiva en donde se cumplan las normas según los estándares internacionales.

Por su parte, las condiciones simultáneas suponen un adecuado clima macroeconómico (equilibrio fiscal, monetario y cambiario), indicaciones correctas sobre precios, régimen fiscal justo y recompensas adecuadas al trabajo y a la empresa; así como la eliminación de controles y reglamentaciones gubernamentales arbitrarias o complacientes con intereses particulares.

Las medidas de corrección implican dotar al Estado de recursos y capacidad para que pueda cumplir con funciones de rector, orientador, dinamizador, habilitador y administrador, para garantizar la competencia en los mercados, proteger a los consumidores, a los trabajadores, a los grupos especiales y al medio ambiente. Al mismo tiempo, para actuar contra los monopolios, las malas prácticas financieras y comerciales, frente a la ausencia de normas de seguridad, prácticas publicitarias falsas, la contaminación ambiental y otros vicios que perjudican a la ciudadanía y que son contrarias a las normas internacionales y al derecho.

Finalmente, son necesarias disposiciones adecuadas para atender a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado con el objeto de reintegrarlas en los mercados, fundamentalmente mediante la inversión humana, el readiestramiento de los trabajadores y el acceso a las oportunidades de crédito, así como un apoyo más permanente a grupos como los discapacitados y los ancianos.

Este conjunto de condiciones previas, simultáneas, de corrección y redes de seguridad o protección social engloban lo que se conoce como competitividad sistémica o estructural.

En el ámbito internacional es necesaria una política de negociaciones comerciales organizadas, con objetivos claros por encima de intereses económicos inmediatos, donde las decisiones se hagan sobre la base de análisis y no de anécdotas, con perspectiva de largo plazo, con un equipo técnico profesional y estable. Esto, en el entendido de que un acuerdo comercial no es bueno ni malo, sino que puede estar bien o mal negociado.

Finalmente, es necesario comprender que el comercio internacional es un medio, no es el fin. El diseño del régimen multilateral de comercio tiene que pasar de un sistema basado en el acceso a los mercados a otro que persiga el desarrollo humano, ya que lo importante para un país es saber cuánto mejora el desarrollo humano y no cuánto aumentan o disminuyen las exportaciones e importaciones.

IX.2 HACIA UN TURISMO SUSTENTABLE

La diferencia entre un desarrollo turístico sostenible y cualquier otra forma de explotación de la actividad es el desarrollo humano.

Siempre va existir un nicho de mercado para un turismo barato y de masas, depredador de la sostenibilidad. Estamos ante la presencia de una oportunidad excepcional, porque las preferencias del consumidor a nivel mundial se dirigen hacia un turismo respetuoso del ambiente, la cultura y la comunidad. Estos elementos refuerzan los atributos del desarrollo humano y además constituyen una oportunidad de mercado a satisfacer.

Por el lado de la oferta, los ajustes necesarios para tener un turismo promotor del desarrollo humano implican, primero, establecer y hacer cumplir las normas y las leyes en materia ambiental y fiscal. Segundo, crear una dinámica al interior de la actividad que sea capaz de incorporar a las mujeres y a los hombres, no como consumidores, inversionistas o trabajadores, sino como agentes capaces de producir relaciones, bienes y recursos de alto valor, es decir, cultura, conocimientos, comunidad; lo que se denomina “capital social”.

El capital social es la base a partir de la cual se crean las instituciones; da sentido de pertenencia y propiedad a hombres y mujeres, creando una responsabilidad colectiva en la protección del destino turístico, y reduciendo las externalidades negativas. La prioridad es lograr incluir a la sociedad, a la comunidad, en la creación de valor y en los beneficios de la actividad turística, para que la comunidad contribuya a cuidar el entorno ambiental y la cultura.

Por otra parte, se deben dar respuestas a los problemas ambientales detectados, para propiciar un medio ambiente limpio que garantice el crecimiento sostenido, para controlar el impacto de la degradación ambiental sobre los pobres, mejorar la relación entre medio ambiente y salud, y disminuir el poder de destrucción de los desastres naturales.

Los problemas de sostenibilidad no se circunscriben a las frágiles costas. Los ríos y montañas necesitan una sociedad que los maneje de forma más sostenible, de lo contrario el potencial ecoturístico está en juego.

La educación ambiental es estratégica como formación de capacidad para la preservación del ambiente. La mayoría de los que viven del turismo y las comunidades costeras en general en muchas

Recuadro IX.1

Nuevas tecnologías para solucionar los impactos ambientales

1. Plantas de tratamiento de aguas negras de ciclo cerrado.
2. Reciclado de aguas grises.
3. Lavanderías sin detergentes y con inyección de ozono, que reducen la emisión de contaminantes en un 80%.
4. Piscinas sin cloro y con un generador de agua salada.
5. Uso de controles biológicos para vectores en vez de pesticidas químicos.
6. Fertilizantes orgánicos para jardines y campos de golf.
7. Energía solar y eólica, no sólo para calentar agua sino para aires acondicionados.

ocasiones no tienen conciencia de lo que acontece con el ambiente. Este informe entiende que una parte de las cuantiosas pérdidas de ecosistemas se deben a la ignorancia sobre el manejo de los recursos naturales.

Hay que cambiar y hacer más estrictos los parámetros de exigencias ambientales y asegurar su cumplimiento. Además de sanciones, se debe incentivar la creación de un movimiento ambiental ligado a organismos internacionales privados que practiquen auditorías independientes, creando con esto una clasificación como Green Globe o Blue Flag de carácter regional que categorice y premie a los hoteles que cumplan. La generación de beneficios dependerá, evidentemente, de la calidad del producto y de los servicios turísticos, así como del mercado nacional e internacional. Lo que se propone es fomentar las conexiones entre el sector empresarial y los productores locales de bienes y servicios turísticos.

El éxito en la aplicación de este tipo de estrategias requerirá la colaboración local e internacional y la potenciación de la presencia de las comunidades locales en el proceso de desarrollo turístico en los destinos. También hay que fortalecer la capacidad de gestión de los municipios para manejar la cosa pública, de manera que puedan regular el uso de la tierra a través de un plan de ordenamiento del municipio, que pueda realizar inspecciones ambientales, sanitarias y de infraestructura, así como poseer capacidad de sanción.

Se deben incorporar nuevos criterios para evaluar los proyectos de desarrollo turísticos, tales como mediciones sobre los efectos en el desarrollo sostenible local y en la reducción de la pobreza.

Es una falsa ilusión y es incompleto medir el éxito sólo por el aumento en la llegada de turistas. El país está retado a derivar más valor agregado del turismo sin incrementar el volumen de visitantes. El aumento del ingreso por turista y habitación es el primer eslabón para la sostenibilidad económica.

Para lograr esto es importante que República Dominicana asuma el control de su imagen turística. La promoción institucional debe recuperar la diferenciación de la oferta turística. El país tiene que definir una estrategia de diversificación de sus mercados emisores para: disminuir las estacionalidades, disminuir los ciclos, aumentar la estadia y mejorar los ingresos por turistas.

Es necesaria una estrategia agresiva que combine vuelos “charter” y disponibilidad de asientos regulares a precios atractivos. La estrategia implica traer al país

la mayor cantidad posible de operadores independientes, apostando a la pluralidad de mercados, lo cual dará más independencia.

Es un imperativo generar alianzas internacionales para que los hoteles que se instalen en el país posean los últimos avances en tecnología de tratamiento de desechos y minimización de impactos. Pero estas alianzas deben incluir formas de monitoreo y denuncia para los que no cumplan. A los hoteles ya instalados se les debe preparar un sistema de certificación con incorporación paulatina al nuevo estándar de calidad.

Finalmente, un turismo basado en el desarrollo humano debe reconocer los valores o aportaciones que puede tener el turismo para la cultura y viceversa. El turismo se puede comportar como un elemento dinamizador del patrimonio y las comunidades, generar reconocimiento y creación de sentimiento de orgullo comunitario, y ser factor de divulgación del patrimonio. Como valor para la cultura, genera recursos para la conservación y beneficia a las comunidades receptoras, motiva a las comunidades en la gestión de su patrimonio y crea conciencia del valor de los diferentes “patrimonios locales” entre los turistas.

IX.3 HACIA UNA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS

Las zonas francas enfrentan tres amenazas inminentes:

- La pérdida de competitividad debido a factores internos reflejada en una disminución en el mercado estadounidense a pesar de tener mayores niveles de acceso a mercado.
- La entrada de China y otros países al mercado estadounidense y la pérdida del régimen preferencial.
- La pérdida del régimen de incentivos fiscales o regímenes tributarios especiales como lo establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) para las empresas de zonas francas a partir de 2009.

En materia de creación de competitividad aplican los mismos criterios expuestos anteriormente en el acápite sobre “Exportaciones nacionales: mejorando la competitividad sistémica”, ya que este sector, a pesar de haber disfrutado de condiciones excepcionales de acceso a mercado, estaba perdiendo participación en el mercado norteamericano antes de que entrara China a la OMC y de los acontecimientos que registró la economía de Estados Unidos en 2001.

República Dominicana debe asumir el control de su imagen turística, enfrentando el reto de derivar más valor agregado del turismo sin incrementar el volumen de visitantes y generando capital social.

Para dar respuesta al desmantelamiento del régimen de incentivos fiscales en 2009, entendemos que es un imperativo ir armonizando gradualmente los regímenes tributarios de las empresas ubicadas dentro y fuera de zonas francas para evitar una eliminación abrupta que puede ser extremadamente costosa al final.

La búsqueda de nuevos mercados

El depender exclusivamente de un mercado, por importante que sea, aumenta la vulnerabilidad ante choques de demanda, modificaciones en la política comercial del país-destino, o volatilidad en los tipos de cambio. Igualmente, desaprovecha los mercados potenciales, limitando el “know-how” del empresariado nacional a un único entorno cultural e institucional. En este sentido, resulta perentorio explorar y explotar nuevos mercados, como el de la Unión Europea (sacando provecho del acuerdo de Cotonou), así como la región caribeña y los países latinoamericanos.

Ante la liberalización inminente del mercado mundial de textiles y vestuario, resulta urgente que se fortalezca el proceso de diversificación de las empresas de zonas francas hacia sectores cuya competitividad no dependa fundamentalmente de restricciones cuantitativas al comercio, ni del acceso preferencial al mercado estadounidense.

En este sentido, se impone una estrategia que combine la diversificación extra e intra-vestuario. La primera consiste en ampliar la oferta exportable hacia productos distintos de prendas de vestir. La segunda consiste en migrar dentro de los productos de vestuario desde bienes cuya principal ventaja comercial se deriva de la existencia de cuotas, hacia bienes cuya ventaja comercial es la vigencia de altas tarifas arancelarias. Dicho tipo de ventaja permanecerá, aún después de la eliminación de las cuotas de vestuario.

Incremento del nivel de integración vertical y valor agregado nacional

Como ya fue señalado, República Dominicana exhibe los niveles regionales más bajos de integración vertical y producción de paquete completo. La otra cara de la moneda es que también es el país que disfrutó de mayores niveles de acceso preferencial a los Estados Unidos comparado con Centroamérica, es decir, con mayor proporción de exportaciones libres de impuestos y pagó la tasa arancelaria efectiva promedio general y del sector vestuario más baja.

Las empresas de zonas francas han privilegiado intercambiar valor agregado, integración vertical y diversificación de las fuentes de aprovisionamiento por obtener condiciones más favorables de acceso al mercado norteamericano. Dicho intercambio resultaba racional en un mundo regido por las cuotas de vestuario y textiles. Pero en un mundo post-cuotas, ese ordenamiento productivo e institucional es vulnerable, insostenible e ineficiente.

Los productores locales de zonas francas enfrentan la perspectiva de una auténtica crisis de desabastecimiento por una situación desfavorable de la industria textil estadounidense, si antes no los abate un choque de demanda a través de una cancelación masiva de los acuerdos de subcontratación de largo plazo, o un choque de oferta vía el cierre de las subsidiarias locales de las corporaciones transnacionales del vestuario. A este respecto el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) proyecta que con la eliminación de las cuotas se verificará una disminución de 66% en el número actual de proveedores al mercado de los Estados Unidos. El criterio fundamental de selección de los proveedores será la capacidad de proveer servicios de paquete completo³⁵⁷ y el nivel de costos del bien puesto en puerto de destino o almacenes de la firma compradora.

A continuación, algunas opciones para aumentar el valor agregado local y/o los niveles de integración vertical:

- Instalación de empresas textiles de capital norteamericano o dominico-estadounidense que produzcan localmente telas de tejido de punto³⁵⁸. Aumentar el cluster de vestuario/textil requiere mejorar el suministro de energía eléctrica y agua.
- Instalación de empresas que fabriquen accesorios y componentes no textiles³⁵⁹ propios de la fase de terminado: botones, zippers, encajes, elásticos, etiquetas, etc. Desarrollo de un agresivo programa de reconversión productiva desde sistemas de ensamblaje y medio paquete hacia sistemas productivos de paquete completo.
- Conformación de conglomerados (clusters) de firmas de mediana y pequeña escala, en las cuales se realicen alianzas estratégicas (intercambio de recursos y conocimientos) entre empresas locales y/o regionales de manera que se adquieran las economías de escala necesarias para competir en condiciones de igualdad con firmas textiles integradas de gran tamaño.³⁶⁰

La reestructuración de las zonas francas de exportación debe enfocarse en la búsqueda de nuevos mercados, el incremento de valor agregado nacional y de integración vertical, la capacitación y profesionalización de los trabajadores, y la diferenciación del producto.

Sólo un genuino cambio de rumbo, que otorgue prioridad al desarrollo humano y la participación democrática de las personas, podrá revertir la dinámica migratoria internacional.

Requerimientos de educación y capacitación especializada

La diversificación de la oferta exportable hacia bienes de mayor contenido tecnológico y la migración del sector vestuario hacia sistemas productivos de paquete completo exigirán una fuerza laboral más capacitada que la actual.

Se necesitarán además políticas específicas de capacitación e investigación y desarrollo en las ramas de actividad de zonas francas de exportación que se quieran fomentar de manera especial, ya sea por su aporte en empleo y divisas, su capacidad de transferencia de tecnología, o su potencial competitivo en los mercados mundiales.

Redefinición del patrón de competitividad

Las empresas de zonas francas de exportación de República Dominicana han competido hasta el momento en base a un trípode fundamental: minimización de costos, acceso privilegiado al mercado estadounidense, y un sistema de cuotas discriminatorias en contra de productores asiáticos de menor costo de producción pero que protegía a los países de la Cuenca del Caribe. Esas ventajas ya están agotadas.

Existen países de la región (El Salvador y Guatemala) y fuera de ella (China) con menores costos; el acceso privilegiado no contrarresta el diferencial de costos ni la pérdida de competitividad de la industria textil de Estados Unidos - contraparte fundamental del esquema preferencial. Además, el sistema de cuotas discriminatorias finalizó el primero de enero de 2005.

Se requiere de un nuevo patrón de competitividad que se fundamente tanto en costos como en diferenciación de producto. La competitividad de costos o bajos precios no es sostenible³⁶¹; se requiere diferenciación, así como identificación y explotación de un nicho de mercado diferenciado.

• Competitividad por costos

Las variables más importantes que inciden en la competitividad por costos son: costo de la mano de obra, costo y calidad de la electricidad, financiamiento bancario, infraestructura, costo del transporte, costo total de manufactura.

República Dominicana muestra fortaleza relativa en lo referido a la infraestructura de los parques industriales de zonas francas (INCAE 2004) y muestra debilidad relativa

frente a sus principales competidores en los factores relacionados con electricidad y financiamiento; exhibe un nivel medio en los factores de costos de mano de obra, transporte y costo total de manufactura.

• Competitividad por diferenciación

Las variables más importantes que inciden en la competitividad por diferenciación son: proximidad geográfica a Estados Unidos, tiempo de respuesta (“lead time”), es decir, el tiempo transcurrido entre poner una orden y recibir el producto solicitado; puntualidad, calidad y confiabilidad; tecnología; propiedad intelectual, y desarrollo del “cluster” textil y de vestuario.

República Dominicana, según INCAE 2004, muestra debilidad relativa a sus principales competidores en los factores relacionados al desarrollo del “cluster” textil/vestuario, uso de tecnología de punta, y puntualidad/calidad/confiabilidad. Exhibe un nivel medio en lo referido al tiempo de respuesta, propiedad intelectual y cercanía a los Estados Unidos. (México está considerablemente más cerca y Centroamérica está ubicada a una distancia similar). Actualmente República Dominicana no exhibe ningún factor de fortaleza relativa dentro de los factores de diferenciación.

El reto competitivo de las empresas dominicanas de zonas francas de exportación es significativo. El nicho de mercado más promisorio es el de constituirse en un proveedor flexible y de respuestas rápidas, de manera que pueda responder con ventaja a los cambios y fluctuaciones en los patrones de moda y tendencias de consumo.

IX.4 HACIA UN REORDENAMIENTO MIGRATORIO

Tal como señala el Capítulo V, una política de migraciones consistente con el desarrollo humano, dadas las circunstancias actuales del país, puede establecerse según estas cinco líneas de acción:

Creación de oportunidades y retención de las personas

Dadas las disparidades internacionales de desarrollo, las tendencias migratorias dominicanas, las redes migratorias transnacionales conformadas y las políticas estatales implícitas de apertura emigratoria, la migración internacional dominicana

parece tener un carácter incontenible. Sólo un genuino cambio de rumbo, que otorgue prioridad al desarrollo humano y la participación democrática de las personas, podrá incidir en la reversión de esta dinámica expansiva.

- Políticas globales y sectoriales con efectos de retención

El crecimiento económico por sí mismo y de modo automático no aminora las tendencias emigratorias si no se vincula a políticas globales y sectoriales dirigidas a fomentar la inclusión social, reducir inequidades y ampliar las libertades humanas.

- Acciones contra el tráfico de migrantes y la migración clandestina

Debe ser enfrentado en forma decidida el negocio de la migración irregular, con sus redes y ramificaciones en el país, debiendo eliminarse las impunidades y las actitudes permisivas de autoridades en el terreno que protegen estas prácticas.

- Cooperación internacional

La cooperación internacional puede contribuir a aminorar las presiones emigratorias a escala insular, pero tal contribución es crucial y prioritaria en lo que respecta a Haití, dados los agravados niveles de pobreza de la sociedad haitiana y la profunda crisis sociopolítica que atraviesa.

Reformas legislativas e institucionales

Desde hace más de quince años se han estado realizando esfuerzos para la reforma de la Ley 95 de Migración y su reglamento, lo que ha implicado varias tentativas de revisión e introducción a las Cámaras para su aprobación. El 15 de agosto de 2004, sin que mediara discusión, vistas públicas y con escasa publicidad fue aprobada la nueva Ley de Migración.

Esta Ley de Migración contiene importantes elementos para el reordenamiento normativo e institucional en materia de las migraciones, pero también integra prescripciones regresivas y elementos que, sin duda, generarán críticas y debates.

Entre los primeros, cabe señalar que no es una mera ley de extranjería sino de migración en general, incluyendo disposiciones sobre la emigración y el retorno. Establece un marco institucional para la formulación de políticas y gestión de las migraciones y dispone la realización de una regularización migratoria.

Entre los segundos pueden destacarse las carencias respecto al debido proceso, prescripciones

objetable en las no admisiones, establece una extendida e inusual concepción del tránsito migratorio y algunas disposiciones no del todo coherentes con la gestión de las migraciones laborales, entre otros aspectos. Estos vacíos deben ser llenados.

Vínculos con los dominicanos emigrantes

El fortalecimiento de los vínculos con los dominicanos emigrados y el desarrollo de mecanismos para que éstos puedan tener una mayor participación en la vida de la nación son medidas prioritarias que deben impulsarse y profundizarse.

Es necesario que República Dominicana realice sustanciales renovaciones en su servicio exterior y formule un conjunto de programas para prestar la asistencia y los apoyos necesarios a los migrantes y sus familias. Existe una amplia y conocida experiencia internacional en esta materia.

Los programas de inclusión de los migrantes en la vida del país deben ser fortalecidos y diversificados.

Se podrían desarrollar estrategias para aprovechar los talentos y formación profesional de los nacionales que han emigrado mediante acuerdos de intercambio, acuerdos intergubernamentales, con universidades, entre otros.

En el ámbito de las remesas familiares se deben tomar iniciativas para formalizar y transparentar el negocio, establecer vigilancia y para reducir los costos de transacción.

Con respecto al retorno de los migrantes dominicanos, y en adición a las medidas facilitadoras antes mencionadas, se impone la formulación de un programa más integral que posibilite una adecuada reinserción de los mismos, para garantizar la estabilidad del retorno. De igual modo, fomentar programas de circulación o visitas periódicas de los hijos de emigrantes para fortalecer vínculos.

El Estado podría servir de puente para propiciar y facilitar las relaciones y espacios de encuentros entre sectores sociales diversos, cuyos mayores vínculos aportarían experiencias e iniciativas enriquecedoras para el país, tanto a nivel económico entre pequeños y medianos empresarios y comerciantes, como en el ámbito científico, tecnológico y cultural, y en el ámbito de las organizaciones sociales no gubernamentales.

Integración social de los inmigrantes

Las reformas normativas e institucionales otorgarían las bases reglamentarias para la regulación de las inmigraciones laborales en lo que respecta,

El fortalecimiento de los vínculos con los dominicanos emigrados y el desarrollo de mecanismos para que éstos puedan tener una mayor participación en la vida de la nación son medidas prioritarias que deben impulsarse y profundizarse.

La introducción del tema cultural en la enseñanza básica no es la reproducción de una herencia en forma no crítica, sino adecuada al respeto a la diversidad y la convivencia en el marco de los derechos humanos, para ajustar la herencia a las nuevas circunstancias sin desprendernos de lo que somos.

entre otros aspectos, al sistema de restricciones numéricas, requisitos y documentación migratoria, régimen y procesos de intermediación, contratación, regulación de mercados y deportaciones. Existen, sin embargo, dos importantes vertientes que deben ser priorizadas: la regularización y el fomento de la integración social.

La regularización de inmigrantes es un procedimiento fundamental en el ordenamiento migratorio, sobre todo porque durante décadas ha sido fomentado y transigido el asentamiento indocumentado de los inmigrantes haitianos, por lo cual prevalece una situación de ilegalidad en lo formal, pero con derechos adquiridos durante años, con familias formadas y sólidos nexos sociales.

La segunda vertiente implica varias dimensiones orientadas a enfrentar la exclusión de los inmigrantes y sus descendientes, entre ellas, la aplicación de los preceptos constitucionales sobre ciudadanía de los hijos de inmigrantes nacidos en el país, garantizar los derechos de estos colectivos, abatir la estructura de xenofobia y discriminación, y fomentar la tolerancia frente a la diversidad de los modos de vida.

Acciones complementarias

Los procesos de reordenamiento migratorio necesariamente deben acompañarse de múltiples acciones complementarias, de seguimiento y apoyo. Entre tales acciones se deben crear y fortalecer las capacidades del país en el área de las estadísticas de migración, investigación aplicada, creación de foros para la sensibilización y discusión de problemas, entre otros.

IX.5 HACIA LA VALORIZACIÓN DE LO PROPIO

La cultura es un medio para incrementar el desarrollo humano en República Dominicana si está dirigido a fortalecer la capacidad de agencia de la sociedad y la valorización de lo propio. Se puede tener la mejor formulación técnica para el desarrollo humano, pero si no hay una valorización de lo propio, difícilmente se pueda alcanzar el objetivo.

Entre las acciones más urgentes para lograr la valorización de lo propio es necesaria la incorporación de la dimensión cultural en todas las políticas de Estado, dado que es desde esta dimensión que la gente va a valorar los programas y metas encaminadas al desarrollo nacional.

Para ello es necesario fortalecer a la Secretaría

de Estado de Cultura como eje articulador de todas aquellas instituciones que gravitan en las actividades definidas primordialmente como culturales.

La coordinación con la Secretaría de Estado de Turismo es prioritaria para fortalecer los vínculos entre cultura y turismo, que garantice una imagen fidedigna de lo dominicano y de la “dominicanidad”, a la vez que se le suma valor agregado a la economía del turismo.

En este sentido es importante saber cuánto representa la cultura en el Producto Interno Bruto, y además construir un sistema de estadísticas e indicadores culturales que brinde a los gestores culturales una base empírica fiable a la hora de evaluar, diseñar e implementar programas de gestión e investigación cultural.

Es un imperativo revisar el currículo del sistema educativo haciendo una lectura crítica de valores y actitudes. La introducción del tema cultural en la enseñanza básica no es la reproducción de una herencia en forma no crítica, sino adecuada al principio del respeto a la diversidad y la convivencia en el marco de los derechos humanos. De esta forma, la herencia se ajusta a las nuevas circunstancias sin desprendernos de lo que somos.

De lo anterior surge la necesidad de reformular los libros de textos que aún no incluyan a la negritud, la africanía y nuestra convivencia con los haitianos como factores fundamentales que determinan nuestro modo de vida y la experiencia con el pueblo vecino. Reivindicar en la historia nacional los momentos de solidaridad entre los dos pueblos, de modo que la historia no esté sólo basada en las batallas y guerras que nos han opuesto, sino también en aquellas que nos han unido. También debieran enfatizarse aquellos aspectos de la cotidianidad en las que las poblaciones de ambos pueblos, aún con sus problemas y prejuicios, logran construir puentes de solidaridad y colaboración.

Debemos construir y difundir por los medios de comunicación imágenes positivas de los dominicanos y las dominicanas de la diáspora, mediante campañas que ataquen las premisas de pureza cultural y racial, y la promoción de los dominicanos que han progresado en el exterior en diferentes campos profesionales, artísticos y deportivos. Asimismo, debe considerarse seriamente incorporar la “historia de la diáspora dominicana” a la historia dominicana en su conjunto, de forma que los dominicanos construyan una relación positiva con la misma desde la edad escolar.

Solamente aceptando nuestras raíces africanas, entendiendo el “mulatismo”, redimensionando nuestra hispanidad, aceptando a la diáspora y comprendiendo las múltiples influencias que genera el movimiento de personas a través del turismo, estaremos en condiciones de aceptar y gozar el hibridismo dominicano.

Un país que no se reconoce como lo que es, no sabe quién es y nunca tendrá un turismo sostenible ni la oportunidad de desarrollar a su gente. La influencia externa puede ser positiva, pero no puede confundirse con homogeneidad, con falta de originalidad o pérdida de identidad que impliquen despojarse de lo propio y de lo diverso. Aunque parezca una ironía, el caso es que mientras más original y segura de sí misma sea una población en términos culturales, mayor será su capacidad para aprovechar positivamente las inevitables y hasta necesarias influencias culturales externas.

No puede haber desarrollo humano sin equidad de género. Por lo tanto, debemos trabajar la cultura machista del país, no sólo desde la Secretaría de la Mujer, sino desde todas las instancias nacionales: gobierno, Congreso, iglesias, medios de comunicación, la familia, la escuela, las universidades, los grupos comunitarios, y no sólo con propaganda, sino asumiendo la independencia física y mental de la mujer como un hecho, como un estilo de vida, a través de la interacción entre las instancias más altas, las de base comunitaria y los medios de comunicación.

Hay que propiciar la aplicación de políticas de inclusión social, de justicia, y de combate efectivo a la corrupción y al clientelismo, para motivar a la dominicana y el dominicano a tener una buena estima de lo propio.

Es necesario crear ciudadanía a través de educación cívica, que ayude a formar normas armónicas de convivencia, respeto a la mujer, a los envejecientes, a las normas de tránsito, al cumplimiento de los deberes de ciudadanos como el pago de impuestos, el cuidado del ambiente, entre otros. En este ámbito de creación de ciudadanía es esencial el fortalecimiento de la estructura familiar, independientemente de la definición de ésta, como forma de transmitir valores de respeto a las normas de convivencia, de respeto y tolerancia de la diversidad, respeto a la mujer, la valoración del trabajo y del esfuerzo, entre otros valores.

Finalmente, un conjunto de acciones complementarias ayudan a los objetivos del desarrollo humano como son: dotar a todas las provincias, municipios o regiones de escuelas de

bellas artes y de institutos de folklore, fortalecer los hábitos de lectura, promover círculos literarios, eliminar los impuestos a los libros, fomentar la cultura de la autogestión, utilizando el capital social de las comunidades con los fines de animar actividades culturales, de manera que refuercen la identidad y la autoestima. También compatibilizar la cultura deportiva con la cultura educativa, de manera que el deporte y la educación se refuercen y complementen mutuamente, entre otras muchas acciones de apoyo a la autoestima y a la valorización de lo propio.

IX.6 LA CREACIÓN DE CAPACIDADES HUMANAS PARA ENFRENTAR EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

La creación de capacidades es un tema central en el desarrollo humano. Tener la posibilidad de una vida larga y saludable, de tener conocimientos, de tener un empleo digno, de tener ingresos, de participar en la vida pública y social, de no avergonzarnos de lo que somos, son capacidades básicas que crean oportunidades y dan libertad para elegir lo que se tiene razones para valorar.

En la medida en que progresa la humanidad los requerimientos de capacidades se hacen más complejos. Ya no basta con saber leer y escribir, ahora se requiere estar alfabetizado en el uso de la computadora, saber idiomas, desarrollar nuevas habilidades más acorde con un mundo globalizado.

La consecuencia de lo anterior es que a la deuda de capacidades básicas se le agregan nuevas deudas, originadas por el proceso globalizador.

Educación

El reto es reestructurar la educación, hacerla más eficiente y modificar sus contenidos para hacerla más funcional a las nuevas exigencias del desarrollo.

Ello requiere un rediseño del sistema educativo, que además de satisfacer la dimensión ética de derecho al acceso a la educación de la población, pueda adecuarla a los nuevos requerimientos de un modelo de desarrollo cuya dinámica depende de la calidad, del componente adquirido de los bienes y servicios, más que de las características naturales. Es necesaria la alfabetización tecnológica y generar las capacidades para manejar las nuevas tecnologías. En este sentido, algunas acciones son

Políticas de inclusión social, de justicia, y de combate efectivo a la corrupción y al clientelismo servirán de motivación a dominicanas y dominicanos a tener una buena estima de lo propio.

Una mayor participación comunitaria creará sentido de pertenencia de las comunidades sobre las escuelas y creará un capital social de solidaridad que mejorará sus niveles educativos, de salud y saneamiento.

de vital importancia si se quiere hacer de la educación el eje central del desarrollo en República Dominicana:

En primer lugar, aumento del gasto público en educación. Esto debe ir acompañado por dos elementos fundamentales:

- Aumento de la calidad a través de invertir más en los maestros, en sus condiciones de vida y en su capacidad profesional, desterrando el clientelismo político que no permite premiar la capacidad profesional y vincular el desempeño con la calidad académica.
- Por el lado de la gestión se necesita mejorar la gerencia educativa. Hay evidencia de que en ocasiones la mala calidad no es el resultado de la falta de recursos, sino de la administración de éstos.

Con miras a lograr una mayor equidad, se necesita trabajar con un enfoque hacia las aulas. En tanto la escuela y las aulas se constituyen en el espacio donde una persona pasa gran parte de su vida y lo que allí vive le transmite valores y puede ser un elemento transformador de la calidad de vida.

Lo que pasa en las aulas permitirá contar con ciudadanas y ciudadanos que se identifiquen con un proyecto de nación de largo plazo.

Es necesario aumentar la participación comunitaria para crear sentido de pertenencia y posesión de las comunidades sobre la escuela.

Es necesario avanzar en otras áreas de igual importancia: aumentar las horas de clase por año, educar en el uso de las nuevas tecnologías y reducir el déficit de la educación media. Igualmente, se necesitan políticas focalizadas que puedan discriminar positivamente hacia los más pobres y hacia las zonas rurales, a fin de remover las barreras de inequidad en el sistema educativo. Por último, son necesarios programas especiales para reentrenar a la fuerza de trabajo y modificar la educación a todos los niveles haciéndola más funcional al proceso de globalización.

Salud

En materia de salud persisten grandes brechas en el ámbito urbano y rural, así como en materia de género. Aunque han mejorado la mayoría de los indicadores de salud, todavía persisten desequilibrios geográficos, por género y por estrato socioeconómico. Pero lo más lamentable es que muchos indicadores están por debajo de los

promedios de América Latina y el Caribe, o por debajo del valor esperado dado el nivel de actividad económica.

En este sentido, las políticas deben ir dirigidas a elevar el gasto público en salud, lo cual debe ir acompañado por una modificación de la estructura del gasto, pasando de la atención curativa a la atención preventiva.

Se deben enfrentar los problemas de gerencia, institucionales y éticos, los cuales pueden ser abordados de manera inmediata y tendrán un impacto importante en las condiciones de salud de la población, como en el caso de la mortalidad materna.

Frente a esta situación, las leyes de seguridad social y de salud ofrecen la oportunidad de avanzar en materia de equidad, puesto que implica una reforma del sistema con una nueva estructura de atención primaria, que garantiza un mínimo de acceso de la población a una canasta básica de salud.

Finalmente, es necesario garantizar la participación comunitaria y crear un capital social de solidaridad, generando una responsabilidad colectiva en la mejora de la salud.

Agua potable y saneamiento

Este sector es estratégico para mejorar el estado de salud general de la población por su elevada incidencia en la prevención de enfermedades prevenibles y que afectan la posibilidad de tener una vida prolongada y en salud.

En esta perspectiva debe continuar el proceso de reforma, el cual no sólo dote al sector de un marco regulador y un organismo rector, sino también que permita la participación de nuevos actores en la prestación y administración del servicio. Es necesario crear mecanismos que faciliten la toma de decisiones al nivel local en el establecimiento y cumplimiento de los planes y políticas sectoriales así como en la certificación de la calidad de los servicios.

Se requiere mayor inversión en agua potable y saneamiento para extender el servicio a toda la población con una calidad aceptable, tomando en cuenta una mejoría en la recuperación de los costos vía un incremento en la cobranza de la tarifa. Esto último no sólo necesitará de empresas más eficientes en la cobranza o en la disposición de la infraestructura física necesaria (como medidores de agua), sino de educación a la población con respecto al uso eficiente del agua.

Empleos

El empleo es una oportunidad para tener una vida digna, es la vía por la cual las personas obtienen el ingreso para el aumento de sus condiciones materiales. En República Dominicana las evidencias muestran que a pesar del elevado crecimiento económico, el desempleo abierto no disminuyó lo suficiente, porque la estructura productiva vigente produjo un impacto reducido. El empleo que más ha crecido es el empleo informal de mala calidad, el cual no reduce las privaciones. Estas privaciones son más graves para las mujeres debido a que en ellas hay un desempleo mayor así como la persistencia de patrones culturales que refuerzan la segregación y discriminación laboral por género.

No hay prescripción única para formular una política de creación de empleos, pero dentro del desarrollo humano se han establecido algunos criterios que contribuyen con este objetivo. Entre esos criterios están: un compromiso político claro en pro del pleno empleo; un manejo adecuado de las políticas macroeconómicas (tasa de interés positiva, una tasa de cambio no sobrevaluada y para no subsidiar las importaciones); la promoción de exportaciones que privilegie el talento humano; la inversión sostenida en la gente para aumentar los conocimientos, aumentar la productividad y el salario; crear un marco institucional que promueva el empleo y una legislación laboral flexible; acciones de apoyo al sector informal; acceso al crédito fácil pero no subsidiado; igual acceso a las oportunidades y aumento de éstas para los grupos en situación de desventajas.

Gasto de prioridad humana y reforma fiscal

Hasta ahora las reformas fiscales ejecutadas por el gobierno dominicano han sido dirigidas a resolver apremiantes situaciones de déficit fiscal, consecuencias de excesivo gasto público o deudas acumuladas poco productivas. Nunca se ha planteado la necesidad de una reforma para el desarrollo humano. Una reforma para el desarrollo humano no implica necesariamente aumentar los ingresos fiscales, dado que la tributación por sí misma no reduce la pobreza o acelera el desarrollo humano, sino la forma en que son asignados los recursos. Es decir, una reforma fiscal debe estar acompañada de una buena asignación del gasto.

Para que la reforma fiscal sea exitosa, dos puntos se deben tomar en cuenta: cómo la

tributación puede utilizarse para aumentar ingresos adicionales cuando los recursos existentes son inadecuados, y cómo debe ser reformado el sistema tributario si está funcionando como obstáculo al desarrollo humano. Para esto, es necesario determinar cuál es la mejor combinación de impuestos para un país en desarrollo, que sea menos regresiva (que afecte menos a los pobres), más equitativa y justa; es decir, consistente con el desarrollo humano.

En definitiva, se debe tener en consideración que el sistema tributario no empobrezca aún más a los pobres ni interfiera en las metas del desarrollo humano.

Adicionalmente, la reforma fiscal será eficiente si viene acompañada de una reforma del Estado, que permita la descentralización del poder, devolviendo autoridad a los niveles administrativos bajos, como son los gobiernos municipales y los ayuntamientos.

En otras palabras, debe permitir empoderar a las personas para que sean capaces de gestionar su propio desarrollo. Conjuntamente, la estrategia del desarrollo humano propone la movilización de recursos internos, incluyendo las habilidades, la creatividad, los conocimientos y la energía de su gente, y no necesariamente es intensiva en el uso de recursos externos.

Finalmente, el paradigma del desarrollo humano provee el indicador de gasto de prioridad humana que resulta de combinar el gasto público en el PIB, cuya recomendación es que sea del orden del 25%, el gasto social en porcentaje del gasto público, que se estima conveniente alcance un 40%, y el gasto de prioridad humana en porcentaje del gasto social, que debería alcanzar un 50%. La combinación de estos tres componentes implica un nivel de gasto de prioridad humana que debería estar en 5% del PIB.

El gasto de prioridad humana varía en el tiempo. En el informe se propone que la prioridad esté centrada en salud básica y preventiva, en materia de educación en básica y de adultos, y finalmente en agua potable y alcantarillado.

IX.7 HACIA UNA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

Uno de los problemas principales de la sociedad dominicana actual es la debilidad de las instituciones y el defectuoso estado de derecho. La improvisación, la ineficiencia y la corrupción

Una inserción internacional incluyente y administrada de República Dominicana demanda que se realicen de manera ineludible las reformas pendientes en el ámbito institucional, político y regulatorio del Estado.

La participación social y política de la ciudadanía y la voluntad de los que tienen el poder son los elementos fundamentales de cualquier propuesta para construir un proyecto social y económicamente incluyente sobre la base del desarrollo humano.

pública son prácticas comunes. Las complicidades son muchas veces la base para los acuerdos entre políticos, y entre éstos y los empresarios, para crear un estado de impunidad.

En este tema, hay claras propuestas hechas desde varias instancias de la sociedad civil y, al igual como en otros temas tratados por este informe, no son problemas de recursos y de alternativas de cómo hacer las cosas bien, sino es la resistencia al cambio de quienes se benefician de esta situación y la falta de poder de la sociedad para forzar estos cambios.

En este contexto, la institucionalidad dominicana amerita de cambios importantes en cinco grandes áreas, de tal forma que la hagan más incluyente y representativa de los valores de la democracia, y permita una inserción internacional administrada y participativa.

Reforma constitucional a través de una Asamblea Constituyente

La Constitución amerita de una reforma sustantiva del orden social, político y económico y debe hacerse a través de «actores» con representatividad social, proyectos estratégicos consensuados, agenda clara y mandatos expresos, que es precisamente de lo que carece el actual sistema político.

Cualquier acuerdo realizado sin tomar en cuenta los intereses de los diversos grupos sociales, económicos y políticos en los que se divide la sociedad dominicana carecerá de legitimidad y será una reiteración de la práctica elitista de entender el consenso como acuerdos de aposentos realizados de espaldas a la sociedad. Existe el peligro de que la reforma constitucional se haga para favorecer a sectores específicos y sea realizada de manera coyuntural, por lo cual pueden ir en contra de la gobernabilidad y la paz social, tal como lo sugieren las modificaciones previamente hechas³⁶².

En temas más sustantivos es necesario hacer una agenda que garantice fórmulas institucionalizadas de participación directa del pueblo en las grandes decisiones nacionales (referéndum, plebiscito, revocación del mandato), la necesidad de inclusión de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales; replantear el tema de la representatividad y deslindar que debe ser materia constitucional y que puede ser tratado mediante leyes, entre otros aspectos.

Adecuar la administración pública a los principios de equidad y eficiencia

Uno de los grandes retos para la administración pública nacional está relacionado con la concreción de un pacto entre los partidos políticos y el Estado para la implementación, de forma gradual, de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La inestabilidad del cuerpo de funcionarios limita el logro de la eficiencia y la equidad de las políticas públicas y debilita las posibilidades de una inserción mundial de calidad. Al mismo tiempo fomenta el clientelismo, la improvisación, la ineficiencia y la corrupción pública.

De igual modo se hace perentorio reformar la Ley General de Presupuesto y Gastos Públicos, con el objetivo de disminuir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el manejo de excedentes y transferencias de partidas.

Este proceso debe acompañarse por un mecanismo de descentralización de responsabilidades sociales y recursos económicos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, como parte del empoderamiento de las personas dentro de un esquema de desarrollo humano.

La descentralización de los gobiernos locales debe darse de manera gradual y sobre la base de los principios de la eficiencia, la equidad y la participación social, acompañados con el fortalecimiento de la estructura de gestión de los ayuntamientos. De igual modo, sería política y estratégicamente conveniente conectar las reformas anteriores con la aprobación de una ley de participación social, ya que los gobiernos locales son uno de los espacios más genuinos para la participación ciudadana, el control social y la eficiencia pública.

En otro orden, la aprobación de leyes que fomenten la transparencia y eliminen la corrupción se constituye en un desafío medular para la eficiencia de la administración pública dominicana y para la legitimidad del sistema político en su conjunto. Así como la adecuación de la estructura administrativa a los principios de transparencia de una gerencia pública moderna, y a las exigencias y expectativas de la ciudadanía.

Los desafíos de la Justicia en la protección de los derechos de ciudadanía

Para lograr que la justicia garantice los derechos y libertades de la ciudadanía en condiciones de equidad y eficiencia, debe mejorar sustancialmente

los dispositivos de acceso, tanto en sus aspectos formales como informales. Esto supone, entre otros elementos, el desarrollo de un amplio programa nacional de educación ciudadana sobre derechos fundamentales y sistema de justicia; el fortalecimiento institucional y funcional del sistema de defensa pública; la existencia de un Ministerio Público independiente y modernizado; la agilización de los procesos judiciales para que la ciudadanía cuente con soluciones prontas a los problemas que cotidianamente enfrentan en el sistema de administración de justicia, y la profesionalización y modernización del cuerpo policial.

El acceso a los derechos fundamentales en una sociedad con altos niveles de pobreza, como República Dominicana, amerita de una decidida intervención estatal encaminada a garantizar un sistema nacional de asistencia legal gratuita que permita a los más pobres, que no tienen la posibilidad de pagar los servicios profesionales de un abogado, tener una adecuada representación de sus derechos ante la administración de justicia.

El sistema electoral y los partidos políticos

Aunque el sistema electoral ha sido uno de los componentes institucionales con más reformas, el mismo amerita de nuevos cambios que posibiliten una mejor calidad en la participación política de la ciudadanía.

El respeto a los derechos políticos pasa también por fortalecimiento en la administración del órgano electoral.

Los partidos políticos dominicanos están sumergidos en una de sus peores crisis de credibilidad. Los estudios empíricos realizados en el país señalan que la misma está relacionada con la percepción de la ciudadanía, del alto nivel de corrupción imperante en las organizaciones políticas, la inexistencia de democracia interna y la preponderancia de intereses particulares por encima de los intereses generales. Esto es, las organizaciones políticas no están cumpliendo con una de sus funciones fundamentales: canalizar las aspiraciones y demandas de la ciudadanía. En este orden, la elaboración y aprobación de una ley de partidos que, sin violentar su autonomía, regule lo relativo al financiamiento de las campañas por parte del sector privado y la fiscalización de las primarias, se posiciona en un lugar privilegiado de reforma de los partidos.

Las reformas legales y el dilema de su aplicación

En los últimos diez años nos hemos dotado de nuevos cuerpos legales en las más diversas áreas. Si bien es cierto que los cambios institucionales necesitan de tiempo para su impacto en la práctica del Estado y en la sociedad, también es verdad que nunca será posible si no se toman en consideración dos elementos básicos para lograr este cambio: voluntad política y proceso de aplicación eficiente.

En otras palabras, es necesario darle vigencia práctica a los principios de legalidad y de supremacía constitucional y funcionamiento institucional que atraviesan todo el ordenamiento normativo dominicano. Para ello se precisa de un elevado nivel de presión ejercido desde todas las instancias de la sociedad y una conciencia crítica por parte de las instituciones estatales y de la élite política en el sentido de que el funcionamiento y profundización de la democracia amerita del cabal cumplimiento de las normas existentes.

IX.8 UN PROYECTO DE NACIÓN

Estas propuestas son líneas de trabajo que requieren mayor elaboración y precisión técnica. Pero requieren más que nada el empoderamiento, la participación social y política de la ciudadanía, y la voluntad de los que tienen el poder para construir un proyecto social y económicamente incluyente. En esencia, esta propuesta requiere poder político y la voluntad de utilizar ese poder en beneficio de las mayorías. Requiere un pacto social para construir una sociedad incluyente y participativa, un Estado en función de la ciudadanía. Se trata de construir ciudadanía, democracia y un estado de derecho. Esa es la oportunidad que ofrece el desarrollo humano.

Es la oportunidad de construir un pacto social que se sustente en:

- Una reforma del aparato productivo que pueda competir internacionalmente pero con inclusión social; que incorpore al individuo como portador de conocimiento y las habilidades necesarias para mejorar la productividad.
- Una reforma constitucional que consagre los derechos la ciudadanía, que incorpore los derechos sociales y ambientales, que establezca mecanismos de participación para las grandes decisiones nacionales, establezca un poder

El paradigma de desarrollo humano nos ofrece la oportunidad de construir un proyecto de nación a través de un pacto social. Este pacto social deberá construirse a partir de una reforma del aparato productivo, una reforma constitucional, una reforma institucional y una reforma fiscal orientadas al desarrollo humano.

revocatorio del pueblo y reconozca derechos de los dominicanos en el exterior.

- Una reforma institucional que garantice eficiencia del Estado y participación de la sociedad en los procesos mediante la descentralización, que le devuelva capacidad reguladora al Estado y fortalezca el estado de derecho y la autoestima de las dominicanas y dominicanos.

Una reforma institucional que traspase la democracia electoral y que convierta a la democracia en una forma de organizar a la sociedad, que garantice y promueva la expansión de los derechos y las libertades de la ciudadanía, es decir, la garantía contra la opresión, la participación en las decisiones públicas o colectivas y el acceso al bienestar.

Una reforma institucional que permita la reestructuración de los partidos, que los democratice, que los devuelva a los espacios públicos, que los convierta en verdaderos instrumentos de la democracia de ciudadanía.

- Una profunda reforma fiscal para el desarrollo humano, para mejorar el nivel educativo, para mejorar la salud, para mejorar la seguridad y para proveer de una vida digna a las dominicanas y dominicanos.

Sólo un pacto social permitirá doblar las voluntades y construir un futuro. El paradigma del desarrollo humano ofrece la ocasión para organizar una propuesta global de transformación de la sociedad dominicana. El debate está abierto, aprovechemos la oportunidad.