



Lanzamiento del Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008

MIÉRCOLES 28 DE MAYO DE 2008

AULA MAGNA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SANTO DOMINGO (UASD)

Palabras del señor Miguel Ceara-Hatton Coordinador Nacional de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Desarrollo Humano, una cuestión de poder

No puedo empezar estas palabras sin recordar a un amigo a quien conocí en la década del setenta. El Dr. José Luis Alemán. Nunca tuve el privilegio de ser su alumno pero siempre lo consideré un profesor. Con él discutí muchas horas, desde los tiempos de CEFASA allá en Gurabo, hace casi más de tres décadas... Yo, como un joven impetuoso, artillado desde una heterodoxia teórica inspirada en la economía política clásica, y él, ya con la paciencia de un maestro, desde la erudición de una amplia formación intelectual en teoría económica y filosofía, manejándose con una matriz teórica neoclásica, aunque con cierta heterodoxia derivada de su predilección por los trabajos Schumpeter.

Me tocó ver como su influencia intelectual crecía en un numeroso grupo de jóvenes economistas que se sintieron atrapados, al igual que yo, por sus conocimientos, su honestidad, su dedicación y su humildad.

En los últimos años, le invité a que fuera miembro del Consejo Consultivo del Informe Nacional de Desarrollo Humano, en donde siempre nos beneficiamos de sus comentarios, tanto en el análisis empírico de la realidad como del enfoque teórico que nos guiaba. Creo que varias generaciones de economistas dominicanos, sus amigos y sus colegas, tenemos una deuda intelectual con él Padre Alemán. Muchas gracias, José Luis Alemán. Muchas gracias.

Permítanme ahora volver a este informe.

Sres Miembros de la Mesa de Honor
Sres. Miembros del Consejo Consultivo
Colegas, Señoras y Señores.

Han transcurrido casi 24 meses, desde el momento en que se formularon las primeras ideas del informe hasta esta noche, cuando lo ponemos a circular. Debo confesar que

estos meses no han sido fáciles, han sido de intenso trabajo, de muchas amanecidas o madrugadas, de frustraciones, alegrías, discusiones, de explorar caminos intelectuales que condujeron a ninguna parte, pasó un buen tiempo hasta que empezamos a encontrar resultados con sentido. Ciertamente, no valoramos correctamente los retos intelectuales, tanto teóricos como empíricos, que implicaba elaborar el informe que ustedes tienen en sus manos.

El reto era mayor al pretender un estudio realmente interdisciplinario, porque la realidad era y es única y multidimensional, lo cual nos obligaba a homogenizar y compartir los enfoques de diferentes disciplinas. Tuvimos que desprendernos de metodologías propias de cada disciplina para construir una común, había que desaprender muchas de las cosas aprendidas a través de años de experiencia profesional y reenfoclarlas para construir puentes de entendimiento entre diversas disciplinas en un estudio concreto, lo cual no fue sencillo. Cuando se aprende algo y se ha sido exitoso, es difícil cuestionarse ese camino. Solamente la chispa de la duda permanente, de la búsqueda insaciable del conocimiento, es lo que puede crear la voluntad necesaria para perseverar y encontrar caminos cuando parece no haber salidas.

Debo confesar que en algunos momentos, como director de la investigación no me faltaron deseos de "tirar la toalla", fueron muchas las dificultades que debimos sortear. Solamente la vehemencia, la tenacidad, el estudio y el esfuerzo intelectual de todo el equipo, permitió ir encontrando salidas a problemas que parecían formidables. Nos dimos cuenta de los grandes vacíos que había en la literatura socioeconómica dominicana, sobre el territorio, la geografía humana, los recursos naturales, la situación de las provincias y los municipios, las estadísticas, etc.

Lo más importante era construir el marco teórico para tener una ruta clara, tardamos un tiempo en ver lo evidente y estaba ante nuestros ojos, estaba en la misma definición de desarrollo humano de Amartya Sen, para quien el desarrollo es la ampliación de las libertades reales que tienen las personas para elegir lo que valoran en la vida. Una persona sin educación, sin salud, desnutrida y sin empleo no puede elegir ni tiene opciones en la vida.

De esta definición se desprenden tres implicaciones de las que partimos en este informe: primero, quienes se desarrollan son las personas quienes viven en una realidad y en un espacio concreto y establecen un conjunto de relaciones y vínculos de cooperación, de poder y de afectos; por lo tanto, el desarrollo tiene una clara dimensión local. Hablar de desarrollo implica determinar cómo están distribuidas las oportunidades en el territorio a nivel local.

Es decir, cómo el lugar donde vive la gente determina las oportunidades en la vida.

Segundo, si bien quienes se desarrollan son las personas, porque son las portadoras de las capacidades y oportunidades, éstas se construyen socialmente. En efecto, las

posibilidades de tener educación de calidad o de tener acceso a un sistema de justicia efectivo dependen de circunstancias institucionales que van más allá de las posibilidades del individuo ya que dependen de que la sociedad en la que viven las construya. Pero además, las personas viven en sociedad, por lo tanto, la calidad y la forma de las relaciones interpersonales forman parte de la ecuación de bienestar de las personas. En otras palabras, el nivel de empoderamiento y participación de las personas determina sus oportunidades a lo largo de la vida.

Finalmente, las libertades reales dependen del acceso a las oportunidades y en sociedades con un deficiente estado de derecho y con una gran inequidad social, como República Dominicana, el acceso a las oportunidades depende más del poder personal y de grupos y no tanto de los derechos ni del nivel de riqueza del país. La forma de cómo se gasta esa riqueza, las prioridades que defina la estructura del poder, estará determinando el acceso a las oportunidades de la gran mayoría de dominicanos y dominicanas.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 intenta fusionar estas tres dimensiones: la dimensión del poder, la dimensión individual y colectiva de las capacidades y la dimensión local del desarrollo. A lo largo del informe se explora la creación y distribución de capacidades y oportunidades en el territorio, la magnitud y forma en que éstas se convierten en empoderamiento en las provincias, la viabilidad de convertir el empoderamiento en poder y las condiciones para que el poder produzca capacidades y desarrollo humano.

Teniendo claridad en el marco teórico, no escatimamos esfuerzos en la búsqueda de informaciones, enfoques, estudios, fuentes bibliográficas que nos arrojara alguna luz de por donde debíamos caminar. Hicimos varios talleres sobre temas relevantes para el Informe, tales como: transversalización del enfoque de género, desarrollo humano, geografía dominicana y gobernabilidad local, con lo cual se pretendía ir creando una cierta cohesión intelectual. Realizamos cuatro foros para entender un conjunto de temas que eran y son parte importante de la realidad dominicana, pero que por su amplitud no podían ser tratados con la debida profundidad en el Informe.

Los que me precedieron en la palabra ya han hablado de los contenidos del documento, y es un estudio tan amplio que cada quien encontrará su área de interés y sacará sus propias conclusiones. Creo sin embargo, que es un Informe para leerlo completo. El Informe y los cuatro foros que lo acompañan son más de 1,000 páginas y sin temor a equivocarme podríamos decir que es el esfuerzo más formidable realizado en República Dominicana hasta ahora para entender la construcción social del espacio que habitamos.

Nuestra lealtad ha sido siempre con el conocimiento y con el desarrollo de las personas. Esas lealtades podrán parecer extrañas, sobre todo en una sociedad que luce cautiva y cautivada por el oropel, la apariencia o que mira a través de cristales políticos.

Denunciamos ese simplismo y reduccionismo anacrónico e invitamos a la sociedad a hacer un ejercicio analítico crítico y profundo. Ello, por supuesto, demanda un liderazgo nacional más responsable.

Permítanme ahora compartir con ustedes un conjunto de preocupaciones que hemos aprendido en la elaboración del informe.

Hay que mejorar las estadísticas territoriales.

Hoy en la primera década del siglo XXI, ninguna secretaría de estado, puede decir cuánto gasta en las provincias y los municipios del país ni cuánto, estos aportan al fisco. El Estado Dominicano no puede ofrecer estadísticas consolidadas a nivel territorial. Pero además, a pesar de que hace más de 40 años en que se empezaron a publicar las cuentas nacionales, no se ha calculado producto interno bruto provincial.

Tampoco ninguna oficina pública nos pudo ofrecer cifras consolidadas de las finanzas municipales, en el mejor de los casos se logró una cobertura del 70% de los municipios y distritos municipales, y no se podían comparar entre los años porque la cobertura variaba. La Oficina de Desarrollo Humano tuvo que reclasificar los gastos municipales por objeto según el manual presupuestario, porque lo disponible solamente se clasificaba en tres categorías muy generales de poca significación analítica.

En general, debemos decir que contamos con un gran apoyo de las oficinas estatales a las que solicitamos información pública, pero todavía hay una minoría de departamentos que le rinden culto al secreto de la información pública. En otros casos, a pesar de la voluntad de darnos la información, nos encontramos con serios problemas como cifras mal sumadas, cifras diferentes en un mismo texto, magnitudes que no guardan ninguna relación con otras variables. Estas imprecisiones son muy frecuentes en las memorias que preparan las secretarías de estado cada año. Nos hemos preguntado ¿cómo se puede hacer política pública con semejante baja calidad de datos?

Nos encontramos con el exceso de entusiasmo de algunas instituciones que sobreestimaban cifras para mostrar un mejor desempeño, sin darse cuenta de que las mismas son sometidas, cada vez a una comprobación más rigurosa por usuarios como nosotros y otros que se dedican a estudiar la realidad dominicana. Eso es algo que debe aprender la burocracia para que modere el exceso de entusiasmo. No están solos y los ciudadanos y ciudadanas de este país, no somos tontos.

Finalmente, es notorio que las páginas web de muchas instituciones públicas están llenas de banalidades y fotografías, pero muy poco material sustantivo y analítico que permita a la población estar enterada de lo que realmente se hace.

Debemos hacer un reconocimiento público del extraordinario progreso de la Oficina Nacional de Estadísticas en los últimos años, pero todavía nos falta mucho. Porque lamentablemente, en la sociedad en que vivimos hoy, lo que no se pueda medir no existe, no es visible; porque es casi imposible hacer políticas públicas y porque siempre los más perjudicados, cuando no hay suficiente información son los más pobres y los que no tienen poder.

Para analizar el proceso de creación de capacidades, el empoderamiento, el poder y el desarrollo humano a nivel provincial en República Dominicana, se construyó un Índice de Empoderamiento Humano con 52 indicadores, que cubren aspectos vinculados al empoderamiento social, político, educativo, en salud, en economía y en tecnologías de la información y la comunicación. Estos índices se hicieron a nivel regional, provincial y, en algunos casos, hasta municipal. Éste es, quizás, el mayor esfuerzo de compilar, sistematizar y analizar información a nivel provincial que se haya hecho hasta ahora en República Dominicana, el cual, con toda seguridad, es imperfecto e incompleto; pero es un primer paso, que deberá ser superado en el corto plazo.

También constituye un apoyo esencial para que las autoridades nacionales empiecen a intervenir en el territorio de forma informada y educada. Al mismo tiempo, es un medio para que los actores locales se empoderen en pos de la equidad y el bienestar.

Tenemos una regionalización esquizofrénica. Cada secretaría de estado tiene su propia organización territorial y una provincia puede pertenecer a dos regiones diferentes. ¿Cómo se pueden hacer intervenciones públicas coordinadas en el territorio?

El desorden de la regionalización, la falta de estadísticas territoriales y el hecho de que las secretarías de estado no sepan cuánto gastan en cada provincia pone en evidencia el poco interés estratégico que históricamente se le ha asignado al territorio, a la descentralización y a los gobiernos locales.

¿Cuáles fueron las principales conclusiones de este informe?

Es imposible resumir acá las conclusiones y recomendaciones del informe. Repito, cada quien hará su propia lectura y sacará sus conclusiones y recomendaciones.

En general se constató, mediante diferentes mediciones, la desigualdad en la distribución de las capacidades y oportunidades por provincia y al interior de éstas, así como entre grupos y personas. Hay provincias con grandes privaciones en comparación con otras. Además, el nivel de acceso a las oportunidades en el país no corresponde al nivel de recursos generados durante décadas. El valor observado de la gran mayoría de los indicadores sociales registra un peor desempeño del valor esperado dado el nivel de riqueza del país y el estándar mundial. Esos niveles de desigualdad se han reproducido por la estructura institucional y la cultura política.

La probabilidad de ser pobre, de no tener acceso a las oportunidades, crece en la medida en que nos alejamos de las grandes ciudades, y aún dentro de estas ciudades hay inmensas desigualdades.

En República Dominicana, el acceso a la educación, a la salud o al empleo de calidad, así como a otras capacidades esenciales para el desarrollo humano no está garantizado de forma equitativa por el Estado en base al igual derecho de las personas ni a la riqueza del país. Este acceso depende de la zona en la que se viva, la clase social a la que se pertenezca, del sexo, o de la capacidad de incidencia pública que se posea; es decir, del grado de empoderamiento y poder que tenga cada persona. En definitiva, el acceso a las capacidades y oportunidades está determinado por el poder personal y no por el estado de derecho. Queremos insistir, no se trata de un problema de la capacidad para generar recursos en la economía, sino de las prioridades del gasto y de la distribución de la riqueza.

En este sentido, el desarrollo humano se convierte en una cuestión de poder y, por lo tanto, de la política; entendiendo la política como el espacio de mediación de las relaciones de poder.

Históricamente la estructura de poder ha fallado en la construcción de una sociedad en la que el acceso a las capacidades y oportunidades no esté determinado por circunstancias personales.

En la política, los medios de representación de la sociedad; es decir, los partidos políticos, también han fallado porque no han podido mejorar la equidad y garantizar el acceso equitativo a las oportunidades. El hecho de que más del 90% de los dominicanos y dominicanas piense que los partidos sólo defienden los intereses de algunos grupos o de los mismos políticos evidencia que estas organizaciones han entrado en una lógica de lealtades perversas: es la lógica del poder por el poder y de la lealtad endogámica. No hay lealtad con la población ni con la política de Estado ni con el desarrollo.

El clientelismo ha sustituido a los derechos. El clientelismo es la negación del derecho. No se puede construir una sociedad de derechos sobre la base de negar los derechos. Las instituciones, de manera espontánea, no van a cambiar, y si no lo han hecho hasta ahora que han tenido recursos de sobra, ¿por qué lo van hacer mañana?. De esa forma, el clientelismo y las relaciones basadas en el clientelismo, tienden a perpetuar las desigualdades y a negar los derechos.

Los partidos son necesarios, porque vivimos en una democracia y es necesario un nivel de representación para hacer eficiente el sistema. El problema es que los partidos y la política se han vaciado de contenidos, han dejado de ser un espacio público y medio de concertación. El punto es cómo cambiar estos partidos y esta institucionalidad que reproduce el orden de inequidad y exclusión social. Los partidos, en este momento, al

tener una práctica negadora de los derechos están contribuyendo a profundizar la exclusión, pero además han construido un discurso político basado en la “Ley del Tigueraje”, con la que las ilegalidades e impunidades del presente se justifican con las del pasado, y lo mal hecho crece como espiral.

Estamos en una situación en donde la forma de hacer política de estos partidos está impidiendo la posibilidad de desarrollo humano.

¿Cómo salimos de esta situación? En el informe proponemos la movilización social, la acción de la gente que modifique las relaciones de poder.

Esta deficiencia de la política y de la forma de ejercer el poder se convierte en un obstáculo al desarrollo humano y plantea la necesidad de que la población se empodere y actúe, a fin de presionar al sistema político para que retome su rol de representación y obligue al Estado a que respete su propia legalidad, de manera que se consolide el estado de derecho y el respeto a las leyes.

Sin una modificación de las relaciones de poder que consoliden un estado de derecho será muy difícil, si no imposible, que las personas tengan acceso equitativo a las capacidades y oportunidades. La única garantía que tiene la población de mantener el acceso a las oportunidades es la capacidad de la sociedad de cohesionarse, de movilizarse para exigir un estado de derecho.

No es el desmembramiento del Estado, no es la construcción de una institucionalidad al margen del Estado; sino es el reforzamiento del poder del Estado, pero al servicio de toda la ciudadanía. Es crear una mayor legitimidad del Estado a través del acercamiento de la toma de decisiones a la población en general.

El empoderamiento implica un proceso acumulativo de construcción de poder desde la base de la pirámide social, que transforme las relaciones entre los diferentes actores e implique un acceso más equitativo al control de los recursos del poder. Es construir capacidades que nos habiliten para ganar mejor entendimiento y control sobre las fuerzas sociales, económicas y políticas para actuar individual y colectivamente a fin de que las personas puedan tener cada vez mayor participación en los mecanismos institucionales, formales o informales, que les afectan en sus condiciones de vida.

No puedo terminar estas palabras sin agradecer al equipo de la Oficina de Desarrollo Humano por su entusiasmo, dedicación, y compromiso. Sin ellos este resultado no hubiera sido posible.

Al equipo de investigadores que trabajó para el informe.

A las muchas personas que nos escucharon, con las que discutimos nuestras ideas, a las que nos hicieron observaciones, a las que organizaron reuniones para que otros



*República
Dominicana*

escucharan nuestros planteamientos, a las que trabajaron en la diagramación y corrección de los textos. En fin, a todos los que nos han apoyado.

Le agradecemos a nuestras familias por haber tenido la paciencia de aguantarnos y por el tiempo que les quitamos.

Le agradecemos a Agencia Española de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por su apoyo para la publicación del informe y por el soporte de lo que será el próximo gran trabajo de la Oficina de Desarrollo Humano, la preparación de 10 volúmenes que contendrán 32 informes sobre la situación social, económica e institucional de cada una de las provincias del país. El trabajo de los próximos 24 meses.

Debemos agradecer a nuestros colegas de programas y de la administración del PNUD. Su trabajo es el complemento del nuestro y sin ellos la Oficina de Desarrollo Humano no existiría.

Agradecemos especialmente a la gerencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por el apoyo que le ha dado al equipo de la Oficina de Desarrollo Humano, particularmente el representante anterior del PNUD, Niky Fabiancic, porque, y permítanme hablar en primera persona, me apoyó y confió en mí. Afortunadamente para la ODH, este apoyo se ha mantenido con el cambio de las autoridades del PNUD en la República Dominicana. Muchas gracias a los colegas y a la gerencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Finalmente, hay que indicar que los medios y técnicas para conseguir el desarrollo existen y son conocidas. Los recursos están disponibles y es un problema de prioridades. La posibilidad de lograr desarrollo humano en el país depende de que se alteren las relaciones de poder que aseguren el pleno estado de derecho. Este logro está supeditado a la capacidad de movilización y empoderamiento de la sociedad y el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 pretende ser un medio para ese fin, porque el desarrollo humano, es una cuestión de poder.

Muchas gracias.
28 de mayo de 2008