

Pobreza
y
Corrupción



Participación Ciudadana

C / Wenceslao Alvares No. 8

Zona Universitaria

Tel.: 809-685-6200

Fax: 809-685-6631

p.ciudadana@verizon.net.do

www.pciudadana.org

www.pciudadana.com

Título: **Pobreza y Corrupción**

Una publicación de: **Programa de Transparencia**

de la Gestión Pública de Participación Ciudadana

Cuidado de edición: **Departamento de Comunicación**

Impreso por Editora Tele-3

Primera publicación en el mes de noviembre de 2005,

de 500 ejemplares

Auspicio: Agencia USAID



USAID
DEL PUEBLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS

Índice

1. Presentación.....	5
2. Corrupción y Pobreza en República Dominicana: Lic. Olaya Dotel para Participación Ciudadana.....	7
3. Corrupción y Programas Sociales: Dr. Marcos Villamán, Director Ejecutivo de CONARE.....	49
4. Política Social Asistida a la Tecnología: Lic. Isidoro Santana, Comisión de Transparencia de Participación Ciudadana.....	58
5. Política Social en Republica Dominicana 2004–2008 Lic. Ramón Tejada Holguín, Consejo Nacional Participación Ciudadana.....	64
6. Rasgos Distintivos de la Política Social en la Rep. Dom. Lic. Marino Tejada, presentado por Josefina Arvelo	72
7. El Acceso a la Información Pública como Estrategia para la Transparencia en los Programas Sociales Lic. Miriam Díaz Santana, Coordinadora de la Comisión de Transparencia de la Gestión Pública de Participación Ciudadana.....	77
Anexo:	
1. Discurso: Dr. Rafael Alburquerque, Vicepresidente de la República Dominicana.....	85
2. Discurso: Dr. Luis Scheker Ortiz, Coordinador General de Participación Ciudadana.....	96

Presentación

Participación Ciudadana pone a disposición de la ciudadanía el conjunto de trabajos presentados por profesionales de diferentes ámbitos, quienes produjeron sus reflexiones sobre los temas pobreza y corrupción, en el marco del Seminario realizado por Participación Ciudadana sobre Corrupción y Pobreza: El Reto de los Programas Sociales”.

La corrupción como tema de discusión y preocupación es relativamente reciente en los ámbitos académico, social y político, y mucho más la corrupción relacionada al problema de la pobreza. Esta preocupación generalizada tanto en el ámbito internacional como el nacional, nos ha permitido ver la corrupción no sólo como una cuestión ética y moral del ámbito privado, sino también como un fenómeno social que coloca en desventaja a grandes sectores poblacionales, ya que acrecienta las desigualdades.

Estudios empíricos como los realizados por Daniel Kaufmann, nos presentan un escenario en el que la corrupción juega un papel de gran importancia en los procesos de deterioro institucional que se viven en los países más pobres, obteniendo una estrecha relación entre corrupción y pobreza.¹

Es así que vemos a este fenómeno social -la corrupción- con el objetivo de identificar su relación con la situación de pobreza que vive más del 60% de la población dominicana.

Con interés presentamos los trabajos preparados sobre Pobreza y Corrupción, elaborado por Olaya Dotel para Participación Ciudadana. Programas Sociales; Corrupción y Anti Corrupción, Doctor Marcos Villamán, director ejecutivo del Conare; Política social asistida a la tecnología, Licenciado Isidoro Santana, Comisión de Transparencia de Participación Ciudadana, Política social en Republica Dominicana 2004–2008, Ramón Tejada Horguin, Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

¹Kaufmann, Daniel (2003): Pág. 3.

El Acceso a la Información Pública como estrategia para la transparencia en los programas sociales, Miriam Díaz Santana, Comisión de Transparencia de la Gestión Pública de Participación Ciudadana, Rasgos distintivos de la política social en la República Dominicana, elaborado por Marino Tejada, Director Ejecutivo de Ciudad Alternativa. para el Consejo Consultivo del Gabinete Social y presentado por Josefina Arvelo de Participación Ciudadana

Adicional a estos trabajos incorporamos a esta publicación los discursos del Doctor Rafael Albuquerque, vicepresidente de la República Dominicana y responsable del Gabinete social; y del Doctor Luis Scheker Ortiz coordinador General de Participación Ciudadana.

Todos los trabajos presentan visiones importantes sobre las políticas sociales, la corrupción y estrategias para promover la transparencia. Esperamos que esta publicación contribuya a despertar el interés de investigadores/as y estudiosos de seguir ampliando las pinceladas que aquí se expresan.

Corrupción y Pobreza en República Dominicana

Lic. Olaya Dotel para Participación Ciudadana

Definición, Orígenes y Efectos de la Corrupción

1.1 Corrupción: un concepto complejo y multidimensional

Corrupción es un concepto complejo en el cual han confluído históricamente una gran variedad de perspectivas disciplinarias e ideológicas. Es así como profesiones tan diferentes como Derecho, Psicología, Contaduría, Economía, entre muchas otras, tienen entre su campo de interés el tema de la corrupción. También se pueden identificar enfoques que van desde lo puramente ético, legal y económico, pero también encontraremos quienes sustenten que la corrupción es un mal del capitalismo o responsabilicen al Estado de todo el fenómeno de la corrupción.

Siendo coherentes con nuestra afirmación inicial, partiremos de una definición lo más abarcadora posible que nos permita desarrollar este fenómeno en toda su complejidad y su impacto en la pobreza. Para esto señalaremos varias definiciones de corrupción que nos ayudarán a desarrollar la línea de análisis propuesta.

La primera es la clásica, cuyo autor es Aristóteles, quien define la corrupción como “desnaturalización del ente”², es decir, la persona que actúa fuera de la norma y valores o la institución que se desvía de sus fines. Si bien esta definición es demasiado amplia y remite a la noción del mal como señala Alejandro Estévez, también nos permite comenzar a pensar la corrupción más allá de lo legal, ya que las personas e instituciones bien pueden actuar de manera corrupta dentro del marco legal, como veremos más adelante.

Debemos tomar nota de otra apreciación de Aristóteles sobre la corrupción, expuesta en su *Ética a Nicómaco*. Dice Aristóteles:

² Estévez, Alejandro (2004): Pág. 1.

“La oligarquía es el resultado de aplicar a la aristocracia, como forma de gobierno, la corrupción ejercida por las autoridades y consistente en distribuir los bienes del Estado contra los justos merecimientos, retener injustamente bienes que pertenecen a la comunidad, conceder las magistraturas a los allegados y no a los que por ciencia y experiencia las merecen” (Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Instituto de Humanidades Angel Ayala, Madrid, 2001, página 214).

En nuestro lenguaje, la palabra corrupción tiene su origen en el término latino “*corruptio*”, que empezó significando la alteración de algo y llegó entendiéndose como echar algo a perder. En la actualidad la definición presente en el Diccionario de la Real Academia Española, -tomada del autor Rudesindo Vega Cerreazo- dice que la corrupción es la “acción y efecto de corromperse y corromper al alterar y trastocar la forma de una cosa”; “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”; “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”; “Pervertir o seducir a una persona”³.

De esta manera, se puede hablar de una corrupción individual o privada, donde priman las normas morales para su determinación y evaluación, y una corrupción pública, que afecta los intereses de la sociedad, donde priman las normas legales en su tratamiento.

De hecho, hoy día la corrupción pública es la que más se tiene presente cuando se habla de corrupción. Este tipo de corrupción conceptualmente implica enriquecimiento a expensas de los fondos públicos.

La definición lingüística tiene la cualidad de que nos permite ver la dualidad del acto de corrupción, ya que, el fenómeno necesita de dos para realizarse, uno que corrompe y se corrompe al corromper, y otro que es corrompido. Por lo tanto, la responsabilidad es compartida entre el que corrompe y el que es corrompido.

³ Vega Cerreazo, Rudesindo (2001): Pág. 1

La tercera definición la tomamos de Jorge Etkin. Este autor sostiene que la corrupción no puede ser comprendida como un agente externo –patógeno- que ingresa en un sistema en equilibrio, sino que se trata de una tensión que desde el comienzo reside en él y que hay que procurar minimizar, pero que nunca podrá ser “extirpada”⁴. Si bien Etkin plantea una visión más institucional habría que preguntarse quiénes forman las instituciones y hacen realidad el conjunto de normas y reglas que les dan vida. Etkin, nos remite de nuevo al actor pero de manera indirecta, diciéndonos que el mal reside en las instituciones y por lo tanto en las personas que la forman.

Pero, cuando se piensa en la persona, debe tomarse muy en cuenta que el ser humano, el homo sapiens, es un ser social, por su lenguaje, actividad productiva, cultura y agregación biológica o vida en comunidad.

Por eso, se debe prestar una detenida atención al enfoque sociológico de la corrupción, el cual plantea que la corrupción es fundamentalmente de orden social, no limitándose a lo ético individual.

Dice Mario Olivera Prado que la corrupción es un fenómeno social por: 1. Ser acción social, 2. Tener causas sociales, 3. Tener efectos sociales. Este autor ha llegado a elaborar la siguiente definición, viendo la corrupción como un fenómeno social integral:

“Acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social” (*).

Estas definiciones nos permitirán abordar el tema de la corrupción desde cuatro perspectivas: a) Como un acto desnaturalizador, b) Que es una cuestión de dos, c) Es una tensión que siempre estará presente y d) Como fenómeno social.

⁴ Etkin, Jorge (1993): Tomado de Estévez, Alejandro (2004): Pág. 3.

Estas perspectivas se refuerzan en el Preámbulo de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). En el primer párrafo de este Preámbulo se lee lo siguiente: “CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”.

(*) Mario Olivera Prado, *Hacia una Sociología de la Corrupción*,

Estos elementos nos ayudarán a realizar nuestro análisis de una manera más integral y a salvarnos de las tentaciones de minimizar su impacto social; de colocar la responsabilidad en uno de los actores y de colocar la acción como un acto externo.

Mariano Grondona hace dos distinciones en la corrupción que también nos ayudarán a realizar un análisis más eficiente, estas son: *el acto corrupto y el estado de corrupción*. El acto corrupto lo define como la “solución perversa en un conflicto de intereses”, mientras que el estado de corrupción aparece cuando los actos corruptos se vuelven habituales.⁵

Estas distinciones realizadas por Grondona nos regresan a nuestra definición aristotélica de corrupción, la desnaturalización de la acción y por lo tanto del sujeto que realiza la acción. Entonces en un Estado donde la corrupción es lo habitual tendremos un Estado desviado de sus fines, un Estado desnaturalizado.

Con estos elementos iremos a nuestro tema de estudio con la pregunta ¿Qué existe en el sector social de la República Dominicana, “actos de corrupción” o un “estado de corrupción”?

1.2 Cooptación del Estado y Moral Frontera

Cuándo un Estado se encuentra en un “estado de corrupción” se produce un fenómeno llamado “captura del Estado”. Hellman, Jones y

⁵ Grondona, Mariano (1993): Tomado de Estévez, Alejandro (2004): Pág. 3.

Daufmann (2000) trabajaron empíricamente este tema al cual describen como “la acción de empresas que mediante pagos ilícitos a los oficiales moldean las reglas básicas de juego según su beneficio”. Estos grupos corporativos se valen fundamentalmente de dos instrumentos: las “zonas de oportunidades”, las cuales son espacios no alcanzados por las regulaciones formales y que son controlados por un actor que detenta un recurso pertinente y logra resolver la incertidumbre organizacional, a costa de ejercer poder⁶. Y es que como nos dice Estévez, las normas pretenden disminuir la incertidumbre organizacional, entonces la corrupción tenderá a crear “zonas de oportunidades”, es decir “espacios no alcanzados por las normas que son apropiados por algún actor con expectativas de obtener beneficios particulares a expensas de la organización.”⁷

El segundo instrumento del cual se valen los intereses que han cooptado el Estado es la presión para la “obtención de alguna ley que beneficie a un sector particular. En esta línea nos dice Estévez que los “grupos de interés” se constituyen como tales cuando tratan de “defender o de imponer los intereses particulares de ese grupo por la vía del proceso político”. Por lo tanto, las diferencias surgirán en función de la capacidad de organización e incidencia de cada grupo.

Estas ventajas sectoriales redundarán en detrimento de otros grupos de la población que no poseen capacidad organizativa.⁸ Entonces, la gran corrupción que se produce mediante la cooptación del Estado, genera un tipo de política que sistemáticamente desprovee de su riqueza a los grupos sin capacidad de organización. Por eso, cabe destacar que corrupción no es sinónimo de ilegalidad, ya que, existen prácticas y actividades que no implican la violación de ninguna disposición legal, pero llevan consigo una falla ética y de comportamiento colectivo.

⁶ Estévez, Alejandro (2004): Pág. 3.

⁷ Estévez, Alejandro (2004): Pág. 3.

⁸ Estévez, Alejandro (2004): Pág. 4.

Un punto importante es el que aportan Suárez, Jabbarz e Isuani, desde el análisis de las organizaciones, cuando hablan de “un sistema de corrupción institucionalizado”, para referirse a estructuras y procesos que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes para lograr de manera continua beneficios particulares a expensas de un bien público, “institucional, organizacional o grupal”.

Es así que, al decir de Linda Hemby y Jaime López, se establece una “*moral frontera*” que favorece la mayor “permisividad social” (todos lo hacen), lo que en la sociología es denominado como “técnica de naturalización”⁹. En situaciones de “cooptación del Estado” o de “un sistema de corrupción institucionalizada”, suele estar presente un tipo de moral frontera que presenta al hecho criminal como una práctica inevitable, generalizada, conocida y tácticamente tolerada por todos y todas.

Por lo tanto, el castigo sería entonces arbitrario, injusto; y el delincuente una víctima fungible del azar o, quizás, de ocultas maniobras políticas de sus adversarios. Por una parte, puede resaltarse la faceta humana, familiar o profesional del delincuente: trabajador infatigable, emprendedor, audaz, -como todo buen empresario debe arriesgarse- creador de riquezas y puestos de trabajo, buen padre de familia y apreciado por quienes lo conocen. Por otra parte, se rebaja la entidad y trascendencia del hecho criminal: es un negocio audaz o una indelicadeza y no un delito; una conducta tal vez irregular pero no criminal, no hace daño a nadie.

En último término, se llega a amenazar con los efectos catastróficos que el castigo representaría para la propia economía nacional o para el sector con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo creados por el delincuente.¹⁰

⁹ Hemby, Linda y López, Jaime (2000): Pág. 4.

¹⁰ Hemby, Linda y López, Jaime (2000): Pág. 4.

1.3 Corrupción: Un mal que está en todas partes pero que afecta de manera desigual

Ningún tipo de sociedad tiene el monopolio de la presencia de la corrupción; la misma se manifiesta tanto en países autoritarios como democráticos, ricos como pobres, etc. Tal como se afirma en la recién aprobada Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: “Convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial las cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella”.

Sin embargo, esta presencia no se manifiesta con la misma intensidad ni afecta las mismas esferas sociales e institucionales o sectores de la administración pública; teniendo incidencia diferencial en distintos ámbitos y períodos históricos.

Índice de Percepción de la Corrupción y Pobreza

Según el Índice de Percepción de Corrupción, IPC, 2004, las regiones más pobres del mundo, muestran un IPC mayor. El IPC estandariza los resultados de diversas encuestas-insumo en un rango que va de 0 a 10. Mientras más valor obtenga un país, menor es la corrupción percibida en él; y mientras más se acerca a 0, mayor será la percepción de corrupción.

En ese tenor América Latina y el Caribe tienen un IPC 3.62, quedando por debajo de Europa Occidental y Norteamérica que juntos tienen un IPC 7.89, el más alto y Asia-Pacífico con un IPC de 4.38.

El IPC nos estaría planteando la clara relación existente entre corrupción, políticas de Estado y pobreza, lo que implica que a mayores niveles de corrupción, se reduce la implementación de políticas sociales y, consecuentemente implica un aumento proporcionado de la pobreza. A modo de ejemplo, según el informe Indicadores de Desarrollo

llo Mundial 2001, elaborado por el Banco Mundial, se calcula que la totalidad de dinero habido ilícitamente en actos de corrupción, por parte del hermano del expresidente mexicano, Carlos Salinas (US\$120 millones) permitiría pagar el servicio de salud a aproximadamente 594,000 ciudadanos mexicanos.¹¹

Daniel Kaufmann, en el documento “Pobreza y su Relación con Captura del Estado, Corrupción y Falta de Gobernabilidad” desarrolla una matriz que relaciona lo que él llama causas aproximadas y causas fundamentales de gobernabilidad y su nexos con la pobreza. En esa matriz, Kaufmann pone sobre la mesa la presencia de la corrupción en los principales problemas de la gobernabilidad como son: Baja inversión y crecimiento, falta de salud y educación, falta de participación de los pobres en el crecimiento y falta de acceso a los servicios públicos.

¹¹ Biscay, Pedro (2004): Pág.4.

CUADRO I.

Causas Aproximadas y Fundamentales de Gobernabilidad y Relacionadas con la Pobreza

Causa Aproximada	Causa Fundamental
Baja Inversión y Crecimiento	<ul style="list-style-type: none">• Políticas económicas/institucionales no estables debido a intereses individuales (y corporativos).
	<ul style="list-style-type: none">• Asignación distorsionada de gastos públicos/inversiones.
	<ul style="list-style-type: none">• Baja Acumulación de capital humano.
	<ul style="list-style-type: none">• Intereses corporativos de la élite que capturan las leyes y distorsionan el “policymaking.”
	<ul style="list-style-type: none">• Falta de estado de ley y derechos de propiedad
	<ul style="list-style-type: none">• Obstáculos de gobernabilidad hacia el desarrollo del sector privado
	<ul style="list-style-type: none">• Acumulación baja de capital humano.
Falta de Salud y Educación	<ul style="list-style-type: none">• Baja calidad de la educación y servicios de salud.
Los pobres tienen poca participación en el Crecimiento.	<ul style="list-style-type: none">• La captura del Estado por la élite de las políticas gubernamentales y asignación de recursos.
	<ul style="list-style-type: none">• Regresividad del “impuesto” del soborno en las pequeñas firmas y en los pobres.
	<ul style="list-style-type: none">• Regresividad en los gastos públicos y en inversiones.
	<ul style="list-style-type: none">• Distribución no equitativa del ingreso.
Acceso impedido a los servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none">• Sobornante impone impuesto regresivo e impide el acceso y calidad de los servicios básicos para la salud, educación y la justicia
	<ul style="list-style-type: none">• Captura política por la élite al acceso de servicios particulares

Esta matriz nos permite apreciar cómo la corrupción se expresa limitando el alcance de las políticas públicas, y de manera especial de las políticas sociales. La corrupción genera una serie de distorsiones en

la economía que impiden un desarrollo sostenible. Estas distorsiones se evidencian en: 1) La política de inversión; 2) En la política fiscal y, 3) En las finanzas públicas.¹²

1) La política de inversión.

Uno de los efectos de la corrupción sobre la pobreza es el sesgo que tienen habitualmente los proyectos de inversión del gobierno en contra de la población con menores recursos económicos. Cuando la corrupción es un factor que orienta decisiones, el tamaño y complejidad de proyectos de inversión pueden inclinarse a favor de aquellos más grandes y más complejos. Este tipo de diseño es de difícil control político, administrativo, parlamentario, de la sociedad civil, o de los medios periodísticos. Por lo tanto, favorecen oportunidades de corrupción en forma de contratos, nombramientos, participación en sociedades de consultoría o construcción, etcétera. Pero esos grandes proyectos pocas veces están dirigidos a orientar los resultados hacia grupos de menores ingresos e incluso, suelen ser intensivos en capital, lo cual significa, entre otros aspectos, que tienen una cobertura limitada y que, para el acceso público, se necesita disponer de determinados ingresos y niveles de vida, superiores a los de los pobres.

2) En la política fiscal.

Otra de las áreas en donde se producen perjuicios a los pobres a raíz de la corrupción es en los temas impositivos. En términos relativos, muchas veces la población pobre paga porcentajes más altos de sus ingresos que otros grupos sociales. Este es el caso de los impuestos llamados “regresivos”, como es el conocido Impuesto al Valor Agregado (IVA), llamado en República Dominicana Impuesto a la Transferencia de los Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), con el cual el consumidor pobre paga el mismo impuesto que el consumidor rico (16%); como el pobre consume todos sus ingresos, termina pagando más, proporcionalmente, que aquel que solo destina una parte de sus ingresos al consumo y la otra parte la ahorra.

¹² Reos, Orlando A. (2003): Pág. 11

La corrupción se facilita con códigos tributarios confusos, oscuros y opacos en términos de su contenido de obligaciones y derechos. Cuando la legislación es confusa y complicada, ello exigirá la contratación de especialistas en técnicas impositivas para entender y cumplir con la misma. Muchas veces esos especialistas son los propios funcionarios corruptos que paralelamente a sus trabajos desarrollan actividades de “asesoramiento”. Mientras los grupos de ingresos intermedios o altos pueden usar esos servicios, los pobres deben conformarse con pagar montos a veces desproporcionados o con eludir o evadir la responsabilidad tributaria.

3) En las finanzas públicas.

El primer efecto de la corrupción en la recaudación de impuestos es que se genera una disminución en los recursos tributarios del Estado con relación a lo que la legislación contempla y los organismos de ejecución del presupuesto han estimado obtener. Entonces cuando las instituciones de recaudación no cumplen sus metas a raíz de la corrupción de funcionarios a cargo de alcanzarlas, se producirá necesariamente una insuficiencia de ingresos, cayéndose frecuentemente en déficit en la ejecución del presupuesto. Ese déficit se cubre con endeudamiento del Estado, es decir con obligaciones para ejercicios futuros que llevan consigo un costo financiero. En la medida que las deudas se van acumulando, se transforman en una carga sobre generaciones futuras.

Cuando los gobernantes no escogen el camino del endeudamiento, obedeciendo a determinadas coyunturas políticas, presiones o a límites legales, el resultado es el recorte presupuestario, eliminándose o reduciéndose aquellos programas y proyectos cuyos beneficiarios tienen menor capacidad de negociación, que normalmente son los más pobres.

En otro orden, cuando se producen desbalances grandes y continuos en las cuentas del Estado, se generan expectativas negativas en los mercados de capitales, acerca de las perspectivas de estabilidad eco-

nómica del país. Las agencias calificadoras de riesgos financieros analizan esos desbalances y los toman en cuenta para establecer el nivel de riesgo de los papeles financieros que el país emite y ese nivel de riesgo está directamente asociado a las tasas de interés que regirán para el futuro, no solamente para la deuda pública, sino también para las deudas privadas. Pero más aun, la calificación del riesgo país por las agencias toma en cuenta específicamente las condiciones de percepción de la corrupción en sus informes a los inversores sobre los países. Cuando hay una percepción generalizada de corrupción de las instituciones públicas y particularmente las vinculadas a la recaudación impositiva y de Aduanas, esto es un anticipo de las dificultades que tendrán las autoridades económicas para alcanzar estabilidad fiscal y por lo tanto para mantener o reducir los niveles de endeudamiento. Por ello, la percepción de corrupción es un signo muy negativo para la calificación de riesgo financiero. Por supuesto que condiciones negativas de riesgo financiero genera incremento en los costos financieros, expresados generalmente en aumento de las tasas de interés, lo que constituye un obstáculo para la inversión productiva, pública o privada, y esto a su vez una causa de disminución en el crecimiento económico y el bienestar de la población.¹³

Según Kaufmann, cada año las actividades relacionadas con la corrupción en el mundo generan al menos US\$1,5 billones (millones de millones). El autor sostiene que los países donde el combate a la corrupción es efectivo mejoran las variables sociales.

En este capítulo hemos podido apreciar la complejidad de la corrupción, la cual constituye un fenómeno social, por lo que su análisis debe ser abordado desde varios lugares, que van desde lo cultural, lo legal, lo político y lo económico. En el caso que nos ocupa, que es la relación existente entre la corrupción y la pobreza, y de manera específica, el caso dominicano, continuaremos con el camino iniciado in-

¹³ Reos, Orlando A. (2003): Pág. 12.

tentando develar las condiciones estructurales de la corrupción, la cual no sólo ha impedido que más recursos lleguen a los más pobres, sino también que ha incidido tanto en el modelo de asistencia social implementado en República Dominicana, así como en las prioridades políticas de los diferentes gobiernos, desde Trujillo hasta la fecha.

2.1 Corrupción y Pobreza en República Dominicana

La pobreza en República Dominicana es producto fundamentalmente de tres cuestiones que han marcado la construcción del Estado dominicano, así como la lógica sobre la cual se han establecido las relaciones de poder en la sociedad dominicana. Estas tres cuestiones son: 1. La política económica, 2. El modelo de desarrollo y, 3. La corrupción.

El modelo económico

El modelo económico prevaleciente en República Dominicana durante todo el siglo XX ha estado basado, fundamentalmente, en el comercio internacional o crecimiento hacia afuera, cuyas variables históricamente claves han sido las exportaciones de productos primarios, agrícolas y mineros, la inversión extranjera directa, el endeudamiento externo y las importaciones, principalmente de materias primas y maquinarias¹⁴, con un período de sustitución de importaciones sobre la base de altos incentivos y exoneraciones a los productores privados por parte del Estado (1969-1990)-. Los factores implícitos en este modelo de acumulación y crecimiento vigente que determinan con mayor fuerza las condiciones de vida de la población están ligados a los bajos salarios, empleos precarios, y subempleo y la ineficiencia del uso de los recursos disponibles, lo que ha reducido el potencial redistributivo del empleo.

Este modelo económico ligado a una visión de desarrollo basada en el paradigma del crecimiento económico, redujo las oportunidades de la ciudadanía de ser beneficiada por políticas que elevaran su calidad de vida. Se asumía, explícita o implícitamente, que todo incremento del producto agregado, es decir, el incremento de todos los bienes y servicios producidos por los dominicanos, reflejado en el producto nacional bruto per cápita, reduciría la pobreza y elevaría el nivel ge-

¹⁴ Santos Reyes (2004): Pág. 2.

neral de bienestar de la población. Esta suposición se enraizaba en la concepción utilitaria que presumía que el incremento de la producción implicaba incremento de renta y éste mayor utilidad y bienestar económico individual y social.¹⁵

Según el último informe de Desarrollo Humano del PNUD en República Dominicana, la economía dominicana ha registrado en los últimos 50 años una tasa de crecimiento promedio por encima del 5% anual, no obstante este crecimiento sostenido no se ha traducido de manera proporcional en la mejoría de la calidad de vida de la ciudadanía.¹⁶ Por lo tanto, podríamos afirmar que el crecimiento por sí sólo no disminuye la pobreza; en adición a que en los periodos de bonanza no se tomaron las medidas necesarias para que el crecimiento obtenido se distribuyera entre las principales necesidades de la población a través de las políticas sociales.

El tercer elemento que ha propiciado que República Dominicana hoy tenga un índice de pobreza por encima del 60% y que es nuestro tema de análisis, es la corrupción. La corrupción ha actuado como una especie de cemento, que ha ayudado a fijar una situación histórica de inequidad, que ha desnaturalizado no sólo al Estado, sino también debilitado las instituciones públicas y privadas, así como las relaciones de solidaridad que se expresan en el contrato establecido entre el Estado y la ciudadanía, el cual consagra una serie de derechos y deberes entre ambos actores.

En primer lugar la Constitución dominicana reconoce “como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”¹⁷ Es así como el Estado dominicano está comprometido a realizar las acciones necesarias que propi-

¹⁵ Fundación Konrad Adenauer (2003): Pág. 31.

¹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005): Pág. 15.

¹⁷ Constitución de la República Dominicana (1994): Pág. 3.

cien la autonomía de la ciudadanía y la protección de sus derechos. Por lo tanto, cuando el Estado realiza acciones dirigidas a beneficiar intereses privados en detrimento de los intereses del colectivo social, es decir, aplazando o dejando de realizar acciones que den al traste con la pobreza, no está cumpliendo con sus funciones, es decir se desnaturaliza.

Las políticas sociales como instrumento de lucha contra la pobreza, constituye el mejor indicador de las prácticas corruptas realizadas dentro del Estado dominicano y que han redundado en el aumento progresivo de la desigualdad y la pobreza.

El documento “La Democracia Vulnerable: Insatisfacción y Desconfianza (1994-2004)” plantea la existencia de una percepción de que en República Dominicana existe un “estado de corrupción”. Este estudio presenta que el 84% de los/as dominicanos/as considera que la corrupción de los funcionarios públicos es generalizada y que la mayor cantidad de sobornos ocurre en los hospitales y las escuelas¹⁸. Estas opiniones son fruto de décadas en las que han imperado prácticas corruptas aupadas o toleradas por las autoridades estatales, que no sólo han llevado a la realización de políticas que perjudican a la ciudadanía, sino que han tenido un fuerte impacto en los servicios sociales suministrados por el Estado. Para ello analizaremos cuáles son las principales desviaciones que han desnaturalizado el Estado dominicano en su responsabilidad social. ¿A través de qué políticas se expresan? Y ¿Cuál ha sido el resultado?

2.2 La Política Fiscal: ¿Un Instrumento de equidad para quién?

El “estado de corrupción” que vive República Dominicana, ha permeado las políticas públicas, lo que se evidencia en su política fiscal. La política fiscal es la herramienta que le permite al Estado pasar del discurso a la acción. Es desde donde se hace la “real política” indicando para quién se gobierna y para qué. Por lo tanto si el Estado tie-

¹⁸ Brea, Ramonina, Duarte Isis, Seligson, Mitchell (2005): Pág. 55

ne como mandato constitucional la protección efectiva de los derechos de la persona humana es de esperar una estructura fiscal justa, que contribuya a redistribuir la riqueza generada por la sociedad. La política fiscal es una mesa de dos patas constituidas por: a) La política tributaria y b) La política del gasto.

a) Política tributaria

A partir de lineamientos y criterios acerca de los tipos, magnitud, y modalidades de los tributos, esta política orienta las recaudaciones una parte del Gobierno a través de dos tipos de ingresos: 1. Los ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones de mejora), 2. Ingresos paratributarios o ingresos fiscales no tributarios (recargos y retenciones cambiarias, empréstitos forzosos, monopolios fiscales, aportes para previsión social).

Entre los aspectos de política tributaria más debatidos a nivel académico, político y ciudadano están los siguientes: 1. Si deben primar los impuestos directos (a los ingresos o rentas de las personas) o los impuestos indirectos (generalmente al consumo), 2. Si los impuestos directos deben ser progresivos (a mayor ingresos mayor tasa impositiva) o debe haber tasas fijas, por demás que sean bajas; 3. Si se dan o no exenciones impositivas, 4. Si se colocan diversos tramos impositivos o variadas tasas o, si por el contrario, se aprueban pocas tasas o una tasa única, 5. Si los tributos se recaudan de manera centralizada o descentralizada o se crea un sistema mixto, 6. Si se criminaliza o no la evasión, y si las multas deben ser altas o bajas.

En esa línea, los impuestos directos permiten a los gestores de la política fiscal y social incorporar elementos redistributivos, como son menores tasas para quienes ganan menos y mayores tasas para quienes ganan más, sin embargo los ingresos de la política impositiva dominicana están basados en alrededor de un 80%¹⁹ en impuestos indirectos, lo que pone a pagar a todos/as los ciudadanos/as sin diferenciar su nivel de ingreso.

¹⁹ Santos Reyes, Felipe (2004): Pág. 20

b) La política del gasto

La política del gasto en República Dominicana ha padecido de dos importantes deficiencias que han impactado de manera significativa la acción social del Estado, estas son: 1) Baja inversión, y 2) Vulnerabilidad del gasto.

1) Baja inversión

República Dominicana se ubica entre los países con menor gasto social en proporción a su Producto Interno Bruto (PIB). Cuando América Latina invertía 13.18% de su PIB en gastos sociales, República Dominicana invertía 4.88%.²⁰ Salud y Educación, dos de los componentes claves del desarrollo humano, sufren las consecuencias de una histórica baja inversión, que entre otros efectos, han impedido a la sociedad dominicana contar con servicios de salud y educación pública de calidad.

Según el Informe de Desarrollo Humano de la oficina del PNUD en el país, República Dominicana, comparada con 137 países, registra un nivel de gasto en educación de un 4.6% del PIB, lo que es apenas la mitad de lo esperado, dado el PIB per capita, según las pautas mundiales. En esa línea y como agravante, la gran mayoría de los recursos para educación se destinan a cubrir gastos corrientes, en particular sueldos y salarios. Entre 1999 y 2003, en promedio, los gastos corrientes representaron el 95%, y la partida de sueldos y salarios, el 75% de los recursos.²¹

Si bien es cierto que la actividad educativa requiere de amplios y calificados recursos humanos, maestros(as), técnicos(as) y empleados(as), por lo cual el gasto en sueldos y salarios siempre será alto, lo

²⁰Santos Reyes, Felipe (2004): Pág. 31.

²¹PNUD (2005): Pág. 172.

que estamos planteando es que, en el país, estos gastos son muy altos, debiéndose prestar más atención en el gastos en materiales, equipos y condiciones en general para la docencia.

A pesar de que la Ley General de Educación 66-97 establece que el gasto público en educación debía alcanzar el 16% del gasto público total o un 4% del PIB, el que fuera mayor de los dos, sin embargo estos niveles de gasto público en educación nunca se han registrado. En la actualidad el porcentaje dedicado a educación con relación al PIB es de 2.0%.

En el caso de la salud el gasto público dedicado a este importante renglón es el segundo más bajo de América y el Caribe, ubicándose un 31% por debajo del promedio de esa región y 41% por debajo del valor esperado dado el nivel de actividad económica por habitante, obligando a un mayor gasto privado para compensar el menor gasto público. En la actualidad el porcentaje dedicado a salud con respecto al PIB es de 1.6%.

2) Vulnerabilidad del gasto

Otro elemento a destacar es la vulnerabilidad del gasto. Desde la tiranía trujillista hasta la fecha, en momentos de crisis, uno de los primeros renglones de donde se reducía el gasto es el sector social. Para mayor claridad les presentamos la siguiente tabla.

CUADRO II

Evolución de la Vulnerabilidad del Gasto, 1930-2004

Inicio de la Tiranía Trujillista	Al inicio de los 12 años de Balaguer	Firma con el FMI en 1984.	Vuelta de Balaguer 1986-1996.	1996-2000	2000-2004
Reducción de salarios y prolongación de las jornadas de trabajo.	La inversión social bajó en un 2% del PIB; ²²	El gasto social bajó de 37.2% en 1980 a 36.8 en 1985 con respecto al Presupuesto Nacional.	El gasto social volvió a bajar a menos del 2% del PIB. ²³	Se incrementó el gasto social de manera sostenida.	Elgasto bajó de 8.2% en el 2000 a 6.6% en el 2003 con respecto al PIB.

²² BID, STP (2004): Pág. 22. ²³ BID, STP (2004): Pág. 25.

La vulnerabilidad del gasto dirigido al sector social, es un importante indicador de para quién ha estado gobernando el Estado dominicano. Y es que en momentos de crisis la decisión histórica no ha sido proteger a la población vulnerable, sino todo lo contrario, se ha recordado la inversión dirigida a los más pobres colocándolos en una situación de mayor desamparo en momentos de crisis.

Como podemos apreciar, tanto la estructura tributaria así como la proporción del gasto dirigido al sector social reflejan que la prioridad del Estado no ha sido luchar contra la pobreza estructural, como tampoco la reducción de la desigualdad. Tanto la política impositiva como la del gasto no contribuyen lo suficiente a redistribuir la riqueza generada por la sociedad, más bien, mantienen la alta concentración del ingreso.

2.3 El Sector de Asistencia Atrofiado por la Práctica Clientelar

República Dominicana es un Estado “cooptado por la corrupción”, lo que se ha reflejado en el debilitamiento de sus principales instrumentos de acción social. Los intereses corporativos, ya sean, económicos, políticos o sociales, se han instalado en la acción pública desviando la acción social en procura de la obtención de sus intereses particulares, y propiciando así, una acción social deficiente, donde las acciones clientelares son a la vez una salida ante la dificultad de acceder a los servicios sociales por la vía institucional, pero también constituyen fuente de inequidad permanente entre los que pueden o no beneficiarse de las relaciones clientelares.

José Oviedo nos plantea que el clientelismo “como una forma de repartición perversa que, operando para la mayoría un poco más allá del límite de la pobreza y constituyéndose en un camino expedito para los/as más hábiles y sagaces, ofrece para todos/as la ilusión de una mejoría en el estatus económico y social.”²⁴

²⁴ Oviedo, José (2001): Pág. 21

Desde Trujillo hasta la fecha, los diferentes gobiernos no han resistido la tentación de utilizar los recursos del Estado con fines políticos, por lo tanto la acción social no ha tenido por objetivo disminuir la pobreza, sino crear lealtades a través de la entrega de servicios directos, que permitan identificar a quien entrega y por lo tanto generando la gratitud de quien recibe. Cada uno de los funcionarios públicos quiere ser identificado como quien le provee a la ciudadanía de los servicios que por derecho deberían de recibir a través de las instituciones que por ley han sido creadas para ello.

Esta necesidad de crear lealtades a través de servicios ha producido en el sector social una serie de deficiencias entre las cuales rescata- mos las siguientes: a) Falta de continuidad en las políticas y programas; b) Visión asistencial de las políticas sociales e instrumentaliza- ción político clientelar de las políticas sociales.

a) Falta de coherencia y continuidad en las políticas y programas

Desde Trujillo hasta la fecha hemos visto cambiar el paisaje del sector social de manera significativa. Si bien manteniendo de manera importante la lógica clientelar y asistencialista, no así el número y tipo de programas. Es así que pasamos de una línea a otra como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO III

Evolución de las Líneas Implementadas en Políticas Sociales en los Períodos 1966-1978, 1978-1986, 1986-1996, 1996-2000

1966-1978	1978-1986	1986-1996	1996-2000
Generalización de las acciones de asistencia social a través de la mayoría de las Instituciones Estatales. Estas acciones eran realizadas a través de agencias gubernamentales (desde la Presidencia hasta las Fuerzas Armadas) el partido oficial y organizaciones ligadas al partido como la Cruzada del Amor, dirigida por la hermana del ex Presidente Balaguer.	Primera experiencia de planificación a nivel regional, a través de la Preparación de los Planes de Desarrollo Socio Económico, PLANDES. (Nunca llegaron a implementarse).	Primera experiencia de autofocalización ²⁵ a través de la creación del Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias, PROCOMUNIDAD	Focalización de la Pobreza a través del Plan para la Reducción de la Pobreza de Comunidad Digna.- Este plan se estructura a partir del Mapa de la Pobreza, arriba tratado, y la creación de un conjunto de programas a través de los cuales intenta reorganizar la acción Estatal de una manera participativa. Entre los programas creados están: 1) La Comisión Presidencial para el Desarrollo Barrial, 2) La Comisión Presidencial Para el Desarrollo Provincial, estas dos, con el objetivo de desarrollar pequeños proyectos en las localidades; y 3) Los Consejos Provinciales de Desarrollo, para desconcentrar la administración pública.

²⁵ Las comunidades a través de sus organizaciones sociales y el Estado, determinaban sus prioridades. Luego estas eran canalizadas a través de pequeños proyectos ejecutados por las organizaciones.

Cada gobierno ha sido incapaz de dar continuidad a las políticas iniciadas por el gobierno anterior, ya que, en cada nueva gestión, los programas y las políticas no son parte de la acción estatal, sino “propiedad” de la nueva gestión. Esto implica, tanto el desconocimiento de lo anterior realizado, por lo tanto de la memoria histórica, así como del manejo “privado” de la política y por ende del desconocimiento del compromiso social que esta conlleva.

El asunto es más grave aún, si se toma en cuenta que la falta de continuidad no solo ha ocurrido de un gobierno a otro, si no que dentro de un mismo gobierno, cuando cambia un Secretario de Estado o un funcionario importante, regularmente se produce un cambio de rumbo en aspectos importantes.

Pero además del fenómeno de la falta de continuidad, conspira contra la efectividad de las políticas sociales la gran dispersión y duplicidad dentro de la estructura del Estado dominicano de los organismos que deben aplicar esas políticas. Esto se agrava con cada nuevo gobierno que asume la administración.

Se pueden poner como ejemplo el sector transporte (OTTT, AMET, CART, DGTT, Plan Renove); el sector de la promoción del desarrollo, que al mismo tiempo ejecuta inversiones (Comunidad Digna, Comisión Presidencial para el Desarrollo Barrial, Comisión Presidencial para el Desarrollo Provincial, los Consejos de Desarrollo, PROCOMUNIDAD); el sector de la asistencia social (Plan Social de la Presidencia, Despacho de la Primera Dama, CONANI, DGDC (ODC), Programa Solidaridad (Comer es Primero), etcétera); otros ejemplos se presentan en el cuadro número IV.

No se trata solo de la gran variedad de estos organismos, con la correspondiente carga presupuestaria en empleos improductivos, sino que varios de estos organismos hacen de todo, en perjuicio de la especialización, la eficiencia y la eficacia.

De igual modo, le ha restado eficacia a las políticas sociales la gran concentración en el Ejecutivo de la ejecución de los programas, existiendo poca desconcentración y descentralización, tardándose en llegar los beneficios a quienes más lo necesitan, y contribuyendo a distorsiones del gasto.

b) Visión asistencial de las políticas sociales y su instrumentalización político clientelar

La asistencia social tiene un peso muy importante en todo el aparato de acción social y resulta un significativo indicador de la influencia de las prácticas clientelares en todo el sector social. La asistencia social tiene como característica fundamental la entrega directa de servicios, por lo que en un contexto de necesidad generalizada, estas acciones le permiten a quien las dirige ser identificado con la solución de un problema vital, ya sea éste de salud, alimenticio, etcétera.

Otro elemento a destacar es que debido a la falta de controles con que se han implementado los programas de asistencia social, estos han sido instrumentalizados con fines políticos, lo que se ha manifestado en la contratación de personas de “confianza”, es decir familias, coreligionarios/as, amigos/as, etcétera. Otra expresión es el desvío del servicio hacia personas que no son las reales destinatarias, es decir, se privilegia, al/a allegado/a, a la familia, al/a compañero/a del partido y se deja fuera al/a que ha sido identificado/a como opositor/a o simplemente no tiene el carnet del partido.

Este estado de instrumentalización de la acción social ha contribuido, entre otras causas a:

- 1) La dispersión
- 2) Debilidad institucional del sector social

1) La dispersión

Casi todas, por no decir todas las instituciones públicas, realizan alguna actividad de asistencia social, no importa que esas actividades no guarden relación con sus funciones, como es el caso de las Fuerzas Armadas que realiza desde operativos médicos hasta entrega de canastillas.

A pesar de esto, en los diferentes gobiernos se han ido creando nuevos programas de asistencia social, los cuales se han ido acumulando a lo largo del tiempo, y sin que sus acciones sean evaluadas.

El resultado es que en este momento el sector social padece una fuerte debilidad institucional y dispersión. En el año 2002 producto de los trabajos de revisión a la situación del sector social que iniciaron el Gabinete Social, junto a la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS), se detectaron unas 40 entidades públicas que realizaban actividades de asistencia social. Unas creadas por decreto, otras establecidas vía el Presupuesto Nacional, otras vinculadas a instituciones estatales y otras directamente a la asistencia social.

A continuación les presentamos un cuadro con el desglose de las instituciones y programas que realizan actividades de asistencia social:

CUADRO IV

Instituciones que Desarrollan Asistencia Social en el 2002²⁶

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. (Decreto No. 2654).	Programa de Titulación de Solares (Decreto 784-02).	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (Ley No. 676).	Organismo Rector 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. (Decreto 279-93, 261-98, 508-04).	Programa de Arreglo de Vivienda del INVI.	Consejo Nacional de Fronteras (Ley No.113).	Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPY ME) (Decreto No. 1182-01).	Programa de Operativos Sociales de la Secretaría de las Fuerzas Armadas.
3.	Comisión Presidencial de Apoyo Barrial. (Decreto No. 311-97).	Programa de Mercados Populares de INESPRES.	Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. (Ley No. 28-00).	Instituto de Desarrollo Crédito Cooperativo. (Leyes No. 4227 y No. 28).	Programa de Operativos Sociales de la Policía Nacional.
4.	Programa de Reducción de Apagones (PARA), de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social. (Decreto No. 1080-01).	Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE) de la Secretaría de Estado de Educación.	Consejo Nacional de Discapacitados (Ley No. 42-00).		Programa Social de la Secretaría de Estado de la Mujer.
5.	Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (Decreto No. 313-97).	Programa de Asistencia Social Inmediata y Voluntariado Social de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social, (PASI).	Comedores Económicos. (Ley No. 16).		Programa Social de la Secretaría de Estado de la Juventud.

²⁶ BID, STP (2004): Página. 113.

6.	Dirección General de Desarrollo Fronterizo (Decreto No. 443-00).	Boticas Comunitarias Descentralizadas de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social.	Fondo Especial de Desarrollo Agrícola, (FEDA). (Ley No. 367).		Programas de Bienestar Social de la Secretaría de Estado de Salud.
7.	Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE). Decreto No. 226564).	Programa de Jóvenes a la Integración Laboral de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social (PROFIL).			Programa Social de IDECOOP.
8.	Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA) (Decreto No. 32-01).	Cambios de Pisos de Tierra por Pisos de Cemento del INVI (No tiene base legal).			Programa de Operativos Sociales del Consejo Estatal de Azúcar.
9.	Plan Presidencial de Lucha Contra la Pobreza. (Decreto No. 928-00).	Programa de Educación Moto Taxistas (No tiene base legal).			Programa Social de Producción Agrícola de la Secretaría de Estado de Agricultura. (otros).
10.	Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPRE I) (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.		Saneamiento Ambiental Básico CAASD, INDRHI, INAPA (No tiene base legal).			

Es así que la necesidad de garantizar, por un lado empleos a los coreligionarios, y por el otro, poseer un instrumento que posibilite la creación de lealtades por los servicios ofrecidos, en el Estado dominicano se han estado creando programas e instituciones de asistencia social, sin que se realicen las debidas evaluaciones y monitoreos. Tenemos 40 programas de asistencia social haciendo las mismas funciones y muchas veces con precaria eficiencia y eficacia. Un ejemplo concreto de dispersión y duplicidad de funciones es la creación del Programa Comer es Primero, a pesar de la existencia del Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) y el Plan Presidencial de Lucha Contra la Pobreza, que ofrecen alimentos a bajos precios a la población en situación de pobreza. Como consecuencia, ahora tenemos tres estructuras en funcionamiento, con programas similares y dirigidos a la misma población.

Otro ejemplo de la duplicación son las instituciones, Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, PROCOMUNIDAD, y la Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial que se dedican a la construcción de pequeñas infraestructuras en áreas marginadas.

2) Debilidad Institucional del Sector Social

En un estudio realizado por Clara Báez para el Gabinete Social, se señalaban entre las principales debilidades que presenta todo el sector social, afectando en diferentes medidas a los programas sociales se encuentran:

1. Dispersión institucional.
2. Duplicidad de funciones sociales.
3. Toma de decisiones centralizada y vertical.
4. Ausencia de pensamiento estratégico.
5. Planificación que no articula objetivos de políticas con asignación del gasto.
6. Escasa articulación entre las instituciones estatales responsables de implementar la política social.
7. Dificultades existentes entre el sector público y las organizaciones civiles del sector social para articularse y trabajar juntas.
8. Discrecionalidad en la asignación del gasto social.
9. Tendencia histórica a 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.
10. Escasa capacidad gerencial del sector social.
11. Falta de articulación entre la política social y la política económica.

Estas debilidades se expresan con significativa crudeza en los sectores de educación y salud, recordando que la última Encuesta Demosda a las instituciones responsables de garantizar estos dos servicios como las más corruptas según la percepción ciudadana.

Según el último informe de la oficina del PNUD en el país, el 50% de los/as que ingresan al primer grado sólo alcanzan a completar 4 años, un 22% completan el ciclo de 8 años y sólo el 10% termina la secundaria. Otro de los problemas que refleja actualmente la educa-

ción dominicana es la retención. Datos del 2002 muestran que de los estudiantes que se matriculan en la zona rural, sólo el 60% se gradúa de cuarto grado, mientras que en la zona urbana el 80% termina este nivel. Entre las razones planteadas que generan esta situación de deficiencia e inequidad están tanto la baja inversión en educación así como la presencia de clientelismo político en la selección del personal docentes.²⁷

En el caso de la salud el escenario es mucho más grave y la relación corrupción deterioro de los servicios es mucho más evidente. Entre los principales problemas que presenta el sector salud, según el mismo informe del PNUD, están: a) Exceso de personal; b) Falta de transparencia en la asignación del gasto y, c) Graves problemas éticos. Veamos cada uno de estos problemas que afectan al sector salud.

a) Exceso de personal

El “Banco Mundial” reportó que la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y el Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), tienen un exceso de personal administrativo lo cual puede ser explicado –según el Banco Mundial– por el favoritismo que beneficia a los miembros del partido victorioso en las elecciones. Estas dos instituciones también presentan desproporción en el número de doctores/as y enfermeros/as. Mientras en el IDSS hay más personal de enfermería, en cambio en SESPAS hay más personal de enfermería que médico. Esto último indica ineficiencia y baja calidad de la atención, ya que los médicos realizan tareas que pudiesen ser realizadas por enfermeros/as, lo que también implica falta de tiempo para el cuidado directo del paciente.

²⁷ PNUD (2005): Págs. 173 y 174.

b) Falta de transparencia en la asignación del gasto

Según el Banco Mundial, en el 2002 se había estipulado subsidios para 2,051 organizaciones no gubernamentales, ONG de las cuales solamente 1,000 estaban debidamente registradas. El Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE) es otra fuente de asignación de gasto en forma no transparente.²⁸

Se puede agregar la ausencia de políticas de compras en los hospitales, que persigan el aprovechamiento de las ofertas del mercado, el ahorro de recursos y la transparencia.

c) Graves problemas éticos

El Informe de Desarrollo Humano presenta como el tema de la presencia de “serios problemas éticos” en el sector salud, debido, entre otras cosas, a la falta de sanciones y al régimen de complejidades de la sociedad dominicana.

Un problema ético muy grave del cual prácticamente no se habla ni mucho menos se enfrenta, es el relativo al conflicto de intereses de los médicos que son funcionarios o trabajan en hospitales y en otras estructuras de la SESPAS, y al mismo tiempo son propietarios y/o accionistas de clínicas y consultorios, a los cuales remiten parte de sus pacientes para obtener beneficios económicos.

El resultado de este escenario presentado por el PNUD es una tasa de mortalidad materna de 180 mujeres por cada 100 mil nacimientos vivos, esto a pesar de que en República Dominicana el 98% de los partos son realizados por personal especializado. El índice de mortalidad esperado ante tal porcentaje de partos asistidos por personal especializado es de 40 por 100 mil nacidos vivos; es decir, un 22% de los 180 que se registran actualmente, lo que nos estaría hablando de mala práctica médica.

²⁸ PNUD (2005): Págs. 182 y 183

Es así la acción social del Estado dominicano se ha visto marcada y desnaturalizada por las prácticas clientelares, estando estas presentes a lo largo de casi todo el siglo pasado, produciendo mayores niveles de inequidad en los servicios sociales ofrecidos por el Estado. Para mayor claridad presentamos en el siguiente cuadro las principales características de la acción realizada en los diferentes períodos gubernamentales desde la Tiranía trujillista hasta el período gubernamental 1996 -2000.

CUADRO V

Principales Características de la Acción Social Realizada Durante los Períodos 1930-1961, 1966-1978, 1978-1986, 1986-1996, 1996-2000.

1930-1961	1966-1978	1978-1986	1986-1996	1996-2000
Creación de un marco institucional social.				Reorganización de la acción social.
Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Aumento y reorientación del gasto social.
Visión universal de las políticas sociales.	Visión asistencial de las políticas sociales.	Visión asistencial de las políticas sociales.	Visión populista - asistencialista de las políticas sociales	
Vinculación de las políticas sociales al trabajo.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.
Establecimiento de las bases para la creación de una visión clientelar del Estado.	Instrumentalización político-clientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político-clientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político-clientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político-clientelar de las políticas sociales.
			Primera experiencia de autofocalización.	Creación de instrumentos para la focalización de la acción Social.
		Primera experiencia de planificación a nivel regional (PLANDES).		
			Inicio de la reforma al sector educativo.	Continuación de la reforma al sector educativo.
				Creación de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la acción social Estatal
				Aumento de la dispersión de la acción social

2.4 República Dominicana, un Estado cooptado

El escenario en el que se ha realizado la acción social del Estado ha sido posible gracias a la existencia de una "moral frontera". Hablamos de una tolerancia generalizada en la sociedad dominicana, que ha permitido altos niveles de impunidad. Si bien, hasta ahora nos hemos referido al problema de la corrupción como una cuestión que beneficia a las élites y perjudica a los que no tienen acceso al poder, sin embargo, podemos hablar de una tolerancia generalizada de los actos de corrupción, amparada en la expectativa de amplias capas de la población de ser beneficiadas por algún tipo de favor.

Esta tolerancia generalizada o "moral frontera" ha posibilitado la normalización de los actos de corrupción, lo cual ha sido fortalecido por la impunidad histórica que ha exhibido la justicia dominicana. En el estudio publicado por Participación Ciudadana, titulado "Veinte años de Impunidad", se señala que para el año 2004 se tenían reportados decenas de casos como corrupción, que envolvían supuestos actos de malversación de fondos por más de RD\$1,500 millones en perjuicio del Estado dominicano. Hasta el año en que se publicó el estudio (2004) el saldo entre los casos fallados y aquellos en trámite judicial, tenían involucradas unas 207 personas, de las cuales ninguna estaba presa y solo una había cumplido parcialmente la condena. Según el mismo estudio la situación, hasta ese momento, de las personas (207) sometidas a la justicia por corrupción en la República Dominicana, era la siguiente: 40 descargadas; 1 condenada y luego indultada; 166 pendientes de fallo en libertad provisional bajo fianza y 0 condenadas. Lo que implica una legitimación de la corrupción como mecanismo de movilidad social. Actos que no tienen castigo.

Otro elemento facilitador de la corrupción en el Estado dominicano son las "zonas de oportunidad" o vacíos normativos que permiten el manejo discrecional, ya sea de los espacios o los recursos públicos. Dos importantes "zonas de oportunidad" son las ofrecidas por la cuenta presidencial 1401, la cual no ha tenido reglamentación y en consecuencia se ha manejado de manera discrecional.

Hay que reconocer, sin embargo, que en el 2002 se emitió el decreto No. 646-02 que estableció que los excedentes presupuestarios mensuales que alimentan el Fondo 1401 se acumularán por trimestres, ejecutándose a través de dos programas: 1. Atención a prioridades sociales, 2. Inversión directa, vía la institución afín al tipo de gasto o inversión. Según este decreto los excedentes no pueden utilizarse para gastos corrientes de la Administración Pública ni para cubrir sobrecostos de proyectos y presupuestos. Este decreto fue un importante avance en la dirección de disminuir el Fondo 1401 como fuente de corrupción. Falta por determinar cual ha sido la aplicación real de este decreto, que aún no termina por transparentar estos fondos, requiriéndose de que en una nueva Ley de Presupuesto se regule de manera definitiva.

La otra es el fondo 100, que es donde se depositan los recursos del diferencial del petróleo y otros que no están contemplados en el Presupuesto de la Nación. Es decir, la Ley del Presupuesto Nacional, contiene vacíos que han permitido a los Presidentes manejar a su discreción cuantiosos fondos.

Tanto la “moral frontera” como las “zonas de oportunidad” han funcionado como importantes facilitadores en la generación de un “estado de corrupción” en la sociedad dominicana. Para mejor ilustración señalaremos un ejemplo de acto de corrupción que resulta paradigmático, en cuanto nos muestran como funcionan los elementos aquí citados. Este es el caso PEME.

El caso PEME

A finales del año 2000 se produce la denuncia de un desfalco realizado al Programa de Evaluación Mínima de Empleos (PEME). Este programa que fue creado con carácter de emergencia y transitoriedad, por espacio de tres meses y que al final se prolongó por cuatro años, tenía como objetivo proporcionar empleos de baja calificación, destinados a la realización de trabajos de recogida de basura y mantenimiento de escuelas, mientras que en los municipios debía funcionar

en la limpieza de caminos vecinales, carreteras y calles. De este caso que fue ampliamente cubierto por la prensa nos muestra las siguientes debilidades: 1) Falta de legalidad, 2) Desarticulación con el resto del aparato de acción social; 3) Nepotismo; 4) Manejo no transparente de los recursos; 5) Desviación de los fines para los cuales fue creado.

1. Falta de legalidad

El PEME fue un programa que careció totalmente de base legal, no existiendo una ley, un decreto o una resolución de autoridad competente que avalara su creación. Tampoco existió un nombramiento oficial, por parte de la autoridad administrativa, a los encargados de ese programa, representando una gran irregularidad el que se entregara cientos de millones de pesos a personas que no eran funcionarios públicos.

2. Desarticulación con el resto del aparato de acción social

Este programa social destinado a proporcionar empleos a población en situación de pobreza, surgió desvinculado de la institución rectora de la política de empleo del Estado, la Secretaría de Estado de Trabajo, al igual que de otras dependencias gubernamentales que venían realizando trabajo directo con la población, lo que era una línea claramente establecida por el gobierno de entonces, como eran los casos de las Comisiones de Desarrollo Barrial y Provincial, respectivamente, lo que contribuyó a la dispersión de esfuerzos y recursos del Estado.

3) Nepotismo

Otro elemento a destacar en el caso PEME es presencia de relaciones familiares en los acusados, ya que una de las personas implicadas fue Grecia Peguero Rivera, hermana de Luis Ynchausti, encargado del programa y principal acusado.

4) Manejo no transparente de los recursos

Los recursos utilizados por el PEME fueron erogados desde la cuenta Presidencial 1401, y el Fondo 100, que como habíamos mencionado anteriormente, son dos “zonas de oportunidad” de la Ley del Presupuesto Nacional, las cuales han permitido a los presidentes manejar los recursos de estas cuentas con alto nivel de discrecionalidad.

Por otro lado, según el expediente del caso PEME se habrían utilizado unas 3,000 cédulas de identidad falsas. A esto habría que agregar la práctica utilizada en este programa de depositar los cheques del PEME en una cuenta personal a nombre del director del programa, Luis Ynchausti. Según el periódico El Siglo del 26 de noviembre del año 2000, la Policía Nacional verificó la existencia de 813 cheques provenientes del PEME en la cuenta personal de Ynchausti, número 01-34218-5 del Banco Popular. Mientras que a la hermana de Ynchausti, Grecia Peguero Rivera, le identificaron 16,632 cheques del PEME, equivalentes a la suma de RD\$10,892,182.00, lo cual evidencia la falta de aplicación de controles en el Estado dominicano en el manejo de fondos público, lo que constituye otra “zona de oportunidad”.

5) Desviación de los fines para los cuales fue creado

Este programa, creado para dar empleo a personas en situación de pobreza, fue realmente utilizado para desarticular las protestas que desde el año 1997 venían realizándose en el país. Desde este programa se les pagaba a las personas que eran identificadas como instigadores de protesta. También se utilizó para asignar sueldos y sobre sueldos a dirigentes y militantes del partido en el gobierno, que ya disfrutaban de empleos públicos. Es así que durante cuatro años, este programa manejó aproximadamente RD\$1,250 millones. Sin duda este programa encontró un número importante de personas que aceptaron el pago de estos cheques

producto, entre otras cosas, de la normalización de este tipo de prácticas, evidencia de la existencia de una “moral frontera” en el seno de la sociedad dominicana y que posibilita la justificación desde el Estado de prácticas anti-éticas en pro del “progreso económico” y “la institucionalidad democrática”, las cuales se vieron peligradas “ante las continuas protestas realizadas por la ciudadanía”.

Conclusiones

En República Dominicana existe un “estado de corrupción” que ha desnaturalizado al Estado, al desviarlo de su compromiso social con la ciudadanía. La instrumentalización de los recursos públicos ha terminado por debilitar las instituciones y vilipendiado el erario de todos y todas.

Realidades como una tasa de mortalidad materna de 180 mujeres por cada 100,000 nacimientos vivos, a pesar de que el 98% de los partos son realizados por personal especializado, no puede ser explicada, sólo desde la baja inversión en salud y la mala gestión. La mala práctica y faltas graves a la ética son sin duda dos elementos que han ido creciendo en el sector salud, aupados por la falta de sanciones y por el régimen de complicidades de la sociedad dominicana.

El Estado cuenta con innumerables “zonas de oportunidad” en todos los ámbitos, ya sean, legales, administrativos, etcétera, que permiten a los funcionarios un alto grado de discrecionalidad en sus funciones y en el manejo de recursos. Sin duda se han producido pasos como la identificación de las organizaciones de asistencia social y la elaboración de presupuestos sobre la base de programas, no obstante, queda la mayor parte del camino por recorrer. Sigue existiendo el Fondo 1401, a disposición del Presidente de la República, entre otros fondos, por lo que importantes recursos seguirán dependiendo de la buena voluntad de los presidentes de la República.

La falta de continuidad de las políticas es sin duda un reflejo del manejo privado que se le da a la Cosa Pública, lo que José Oviedo plantea como “patrimonialismo”. Es decir, que las políticas no han dependido de acuerdos socialmente legitimados, sino de la voluntad del “nuevo dueño de la casa” o “del colmado”. Desde la tiranía trujillista hasta el año 2000, se tuvieron cinco líneas de acción social diferentes, que ameritaron la realización de estudios, la creación de nuevas instituciones y que luego no tuvieron continuidad.

Pensar en la reducción de la pobreza implicaría proteger el gasto social, tanto el que va dirigido a la población pobre como a la población en pobreza extrema y no continuar con la política de reducción del gasto como lo ha sido hasta ahora. En el presente año 2005 el gasto social presupuestado es un 7,8% respecto al PIB, pero si se mantiene el nivel de gasto sólo se ejecutará un 6,8% con respecto al PIB.²⁹

Es indudable la presencia de una “moral frontera” en el seno de la sociedad dominicana, lo que ha posibilitado la normalización de innumerables prácticas de corrupción. No se le puede pagar a un número importante de personas para que no proteste, si en la subjetividad ciudadana no existiera la percepción de que no es “tan malo cobrar sin trabajar” y que se “sería muy tonto de no aceptar un ofrecimiento parecido”. Esta concepción nos habla de la corta visión que tiene la ciudadanía en torno al impacto de las prácticas de corrupción en el deterioro que ha sufrido su calidad de vida y cómo éstas constituyen verdaderas retrancas para la salida de la pobreza a más del 60% de la población.

Este trabajo presenta la necesidad de seguir trabajando en la identificación de lo males causados por la corrupción, ubicando los problemas sociales potenciados directamente por acciones corruptas, de modo que se le pueda dar su justa dimensión en la vi-

²⁹ Secretariado Técnico de la Presidencia, STP (2005).

da de la ciudadanía acerca de cómo la corrupción aumenta las desigualdades en detrimento de los que están más lejos de los hilos del poder.

Recomendaciones

Como hemos visto, la corrupción es un problema social que nos toca a todos/as pero de manera desigual. También hemos podido constatar que es un problema complejo por lo que su abordaje debe ser realizado desde diferentes ámbitos que van desde el legislativo, judicial, administrativo, cultural, social, ético, etcétera, por lo tanto, a continuación planteamos una serie de recomendaciones que entendemos pueden contribuir a la construcción de una sociedad más justa, solidaria y transparente:

- Garantizar mecanismos de transparencia y rendición de cuenta en todas las políticas y programas que se desarrollen.
- Eliminar los vacíos normativos existentes que dan cabida a la discrecionalidad.
- Dar cumplimiento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Reformar la Ley del Presupuesto Nacional de modo que los presupuestos se elaboren sobre la base de objetivos medibles, lo que propiciaría una mayor transparencia de las ejecuciones y reduciría la discrecionalidad del gasto.
- Lograr consenso la política social de modo que tenga legitimidad social en el marco de un plan nacional de desarrollo y que esté articulada a la política económica.
- Una reforma fiscal que ponga a pagar más a la riqueza y no al/la consumidor/a ni a los sectores productivos.
- Proteger el gasto social de modo que se pueda garantizar el compromiso establecido de cara a los Objetivos del Milenio, que es reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.
- Dar cumplimiento a la Ley de Educación.

- Reformar el sector de asistencia social con el objetivo de imprimirle coherencia a la acción social realizada por el Estado, aprovechando los recursos existentes y eliminando los programas sociales identificados como ineficientes.
- Fortalecer los mecanismos de relacionamiento establecidos entre la sociedad civil y el Estado de modo que se pueda pasar del monitoreo de los programas sociales a la participación del diseño de políticas y programas.
- Fortalecer, legal, técnica y administrativamente, los órganos estatales anti- corrupción.

Bibliografía

1. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Secretariado Técnico de la Presidencia, STP (2004): "Avances y estancamientos en la reforma del sector social en la República Dominicana, 2000-2004" Consultora: Clara Báez con el apoyo de Clara Solís Araya, Santo Domingo.
2. Brea, Ramonina, Duarte, Isis, Seligson, Mitchell (2005): La Democracia Vulnerable: Insatisfacción y Desconfianza. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, PCMM, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, CUEPS y Centro de Estudios Sociales y Demográficos, CESDEM. Impresora BUHO. Santo Domingo, República Dominicana.
3. Constitución de la República Dominicana (1994). Santo Domingo, República Dominicana.
4. Daniel Kaufmann (2003): Pobreza y su Relación con la Captura del Estado. Corrupción y Falta de Gobernabilidad. Un Breve Marco Analítico y Empírico. La Estrategia TIP: Transparencia, Incentivos y Prevención. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
5. Estévez, Alejandro (2004): Cultura y Corrupción Política (Orden Institucional). Corrupción en el Campo Político y Económico. Octavio Gropa y María Eugenia Besada.
6. Fundación Konrad Adenauer (2003): Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, IDD. Buenos Aires, Argentina.
7. Hemby, Linda y López, Jaime (2000): Buscando Conceptos y Estrategias Propias. Revista Probidad.
8. Instituto Popular de Capacitación (2004): Corrupción y Políticas Públicas. <http://www.corporacionpporg.co>.
9. Oviedo, José (2001): ¿Un Estado del Siglo XIX para el Siglo XXI?: La Gestión Pública y el Reto Dominicano. Participación Ciudadana. Santo Domingo, República Dominicana.
10. PROBIDAD (2004): Descifrando la Corrupción. Conceptos Básicos para Analizar Prácticas de Corrupción en Sociedades e Instituciones Democráticas.
11. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005): Informe de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005.
12. Reos, Orlando A. (2003): Efectos Económicos de la Corrupción. Seminario Internacional "Los Desafíos Éticos del Desarrollo". Buenos Aires, 5 y 6 de septiembre. Panel de Ética y Administración. División de Programas de Estado Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo, BID. WWW.iadb.org/etica.
13. Santos Reyes, Felipe (2004): Estructura del Presupuesto Nacional y su Impacto en la Población Vulnerable. República Dominicana 1998 – 2004. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, sj. Santo Domingo, República Dominicana.
14. Transparencia Internacional (2004): La Corrupción Frena la Reducción de la Pobreza. "Índice de Percepción de Corrupción 2004". Londres, Reino Unido.
15. Vega Cerreazo, Rudesindo (2001): Corrupción Estructural. Una aproximación diferente. Pa-lestra Pública. <http://palestra.pucp.edu.pe/?file¿=anticorruccion/vega.htm>. Revista Probidad.

Corrupción y Programas Sociales

Dr. Marcos Villamán

Director Ejecutivo de CONARE

A manera de introducción

Agradezco la invitación a participar en este Panel, muchas cosas que estaban acá han sido abordadas y yo voy a hablar sobre Programas Sociales, Corrupción y Anti- Corrupción. Yo me enfocaré en ese punto, pero para poder hacer eso daré antes un rodeo acerca del Estado y los Programas Sociales, luego pasará a ver la Corrupción como Peligro y después tocaré el tema de algunos antidotos y finalmente un punto, que llamo yo, de fondo. Arranco enseguida:

1.- Las políticas y los programas sociales como responsabilidad del Estado.

Las políticas sociales son responsabilidad, aunque no exclusiva, del Estado. Yo creo que esta primera afirmación se ha ganado, por suerte, en la discusión social y política contemporánea. Como se sabe, hubo un tiempo, no hace mucho, en que se discutió esa afirmación y se pretendió incluso privatizar esta responsabilidad. Hoy ya se acepta, gracias a Dios, que efectivamente el Estado es responsable de las políticas sociales. Es decir, que le corresponde a él Estado garantizar la producción de bienes públicos- sociales para las poblaciones.

En este sentido, la equidad debe ser entonces considerada como una producción social y no sólo un subproducto, una consecuencia. Es decir, no puede ser entendida -la equidad- un subproducto de la acción económica, sino un producto, una construcción social intencionada, el resultado de la acción intencionada de la sociedad. El Estado debe ser garante de que esta responsabilidad de la sociedad se realice. Es a este al que llamamos un Estado socialmente responsable.

Es una producción intencionada, consciente y responsable del Estado que la tiene que producir como equidad, y siguiente elemento:

1.1 Equidad y buen gobierno

Como se sabe, entre equidad y buen gobierno hay una relación fundamental, si no hay un esfuerzo de parte del Estado y la sociedad por producir equidad, la posibilidad de un buen gobierno queda hipotecada. Esto así, porque la legitimidad de los gobiernos, sobre todo en países como el nuestro y el resto de América Latina y el Caribe, pasa por una acción del Estado capaz de reponer condiciones para eliminar la pobreza y la asimetría social que es elemento fundamental de la pobreza en la región de Latinoamérica.

Digo entonces que las políticas sociales y los programas sociales son una respuesta al probablemente mayor desafío ético y político que tiene hoy en América Latina la calidad de la democracia: la pobreza y la desigualdad crecientes. Así las cosas, los programas sociales deben ser entendidos como una concreción de derechos de ciudadanía y no como caridad pública. Ellos son el reconocimiento social-práctico de la existencia del derecho ciudadano a la existencia de disposiciones sociales que atiendan al derecho a la vida, y a la vida digna, que cada persona-ciudadano-a tiene por el hecho de haber nacido en una colectividad específica que se ha organizado como Estado-nación. Son, pues, programas que deben ser enfocados como concreción de derechos ciudadanos y no como dádivas ni caridad.

II.- Los programas sociales como expresión de acuerdos sociales mínimos.

En este sentido, los programas sociales ponen en la práctica la posibilidad social de acordar lo que algunos estudiosos llaman una determinada moral social, desde el punto de vista de lo que algunos denominan como una Ética de Mínimos. Es decir, responden a la pregunta: ¿A qué estamos comprometidos mínimamente como sociedad con

respecto a cada persona? con la respuesta: A la Justicia, a la Responsabilidad social y a la Solidaridad. Si eso no pasa de esta manera, entonces la gobernabilidad se verá afectada.

La falta de políticas y programas sociales dificulta acuerdos acerca de la sociabilidad, es decir, con respecto a la pregunta de para qué estamos viviendo juntos, por qué vale la pena estar en sociedad, bueno vale la pena porque hay garantías sociales y de una vida digna presente y futura que se puede asegurar desde la acción del Estado. Y esto hay que entenderlo, a mi juicio, siendo conscientes, como sociedad y como gobierno, que estamos en una condición que muchos han llamado de post-democracia.

2.1 La postdemocracia y el desencanto con respecto al ámbito de lo público.

Con el concepto de postdemocracia se pretende dar cuenta de una situación histórica -actual- en la cual los fracasos recurrentes de la acción política en responder a las demandas sentidas de la población están provocando el desencantamiento con respecto a la democracia como régimen político por parte de esa misma población desengañada con respecto a las posibilidades de que por su vía se responda a sus problemas sustantivos. Obviamente, en ese desencanto la cuestión social está en el centro, por lo que estamos demandados de actuar correcta y eficazmente para que la población pueda percibir que estamos en capacidad de resolver problemas cuya solución ella ha esperado desde hace un largo tiempo.

Si lo público y lo político han perdido parte de su encantamiento es porque son vistos como ámbitos en los que la acción no tiene sentido por cuanto desde ellos no parece aportarse solución a los problemas reales de la gente. Si somos capaces de crear programas sociales que respondan a la población, esto puede coadyuvar a re-encantar a la esfera de lo público. Al revés, el fracaso de estas políticas públicas sociales puede continuar provocando una sensación de fracaso socie-

tal y, sobre todo, de fracaso de la sociabilidad. Consecuentemente, el éxito de estos programas puede ayudar a reponer el sentido del Estado, de la sociabilidad y el valor práctico de la solidaridad social.

III.- Los peligros, la corrupción al acecho.

Hay peligros que acechan la realización de los programas sociales. Quiero iniciar este punto con una especie de rodeo, para insistir en que, como indican algunos estudiosos de la región, la pobreza es antidemocrática, y lo es porque ella obliga a la gente a aceptar cualquier cosa con tal de sobrevivir. La pobreza dificulta el ejercicio de la libertad, porque repito, obliga a aceptar dádivas, chantajes, a hacer "alianzas" no santas, a buscar "enllaves", y por esta vía, conduce —o puede conducir— a la pérdida de la dignidad. Es decir, la pobreza es un obstáculo al ejercicio democrático.

En este contexto, la corrupción debe ser vista siempre articulada al problema mayor de la región latinoamericana y caribeña: la capacidad social de producir equidad y justicia social. Sin duda, hay que insistir en que la corrupción es un flagelo terrible por muchas razones, pero también porque ella impide la capacidad social de construir equidad y justicia social. La corrupción ataca, por la base la capacidad social de respuesta institucional.

3.1 ¿De cuál corrupción hablamos?

3.1.1 Desde quiénes desarrollan los programas. Quiénes realizan los programas sociales, lo hacen muchas veces corrompidamente y desvían estos fondos para otras actividades, para otros objetivos. Y aquí se debe situar un caso muy grave, a mi juicio, en el caso dominicano y es (ya Ramón Tejada hablaba en parte de eso) la falta de calidad profesional en la acción y el área social. Desgraciadamente esto se expresa de manera dramática en incapacidad gerencial y facilita el nepotismo. Como es lógico, en este marco, se echa de menos de manera específica, la falta de compromiso con una ética de excelencia en la realización de los programas sociales. Así, tenemos una gran

cantidad de gente que está trabajando en la cuestión social porque sí, pero sin formación adecuada para ello.

Y es que, con respecto a lo social, sucede lo mismo que con algunos otros ámbitos de la vida: Que todo el mundo, por el hecho de existir, cree que ya tiene formación profesional en esos temas, que ya conoce, y en consecuencia, pontifica con respecto a ellos. De la cuestión social todo el mundo se cree que en dominio, y entiende, por tanto, que en ese ámbito puede conseguir un empleo con facilidad. Desgraciadamente, esto abre las puertas para que cualquier persona que hizo campaña política, y a quien no se le ocurriría ir a solicitar un puesto de médico, de ingeniero, o de contable sin estar formado para ello, sí sea capaz, en cambio, de buscar un puesto, un empleo como trabajador social, bajando así la calidad de la labor social.

Y es que, mucha gente entiende que, en razón de su militancia partidaria, tiene derecho a participar, a trabajar allí en el ámbito social, porque para ello sólo haría falta tener "sensibilidad social". Esto último es cierto, es decir, es verdad que la sensibilidad social es fundamental, pero ella no sustituye la capacidad técnica y profesional en la gerencia y el desarrollo de los programas sociales. La ausencia de estas capacidades se expresa en ineficacia, ineficiencia, corrupción y sobretodo en mediocridad y falta de excelencia en la acción social.

3.1.2 Pero, también se produce corrupción desde aquellos a quienes van dirigidos los programas sociales. La vía suele ser en muchos casos el clientelismo, que tiene que ver como se indicaba antes, con la condición de pobreza desde donde se genera un cultura que está enraizada, y es un caldo de cultivo propicio para la reproducción de la clientela. Esto, a su vez, genera perspectivas de futuro para los políticos que buscarán pivotear en esa clientela para conseguir objetivos que tienen que ver con sus operaciones e intereses políticos fundamentalmente. El clientelismo mina la confiabilidad de los programas sociales y se revierte en contra de la acción social del Estado, porque la población lo ve como un desmentido de la intención de justicia y equidad que esos programas deberían vehicular.

3.1.3 Al mismo tiempo, y este es un punto que me parece un poco más complicado, la corrupción puede venir vinculada con el "qué queremos conseguir" con los programas sociales. Dicho de otra manera, tiene que ver con la verdad de estos programas.

Veamos:

Se supone que el objetivo mayor de los programas sociales es aportar a la disminución de la pobreza a través de una acción que coloque a los sujetos en posibilidad de autonomía. Sin embargo, la magnitud del problema obliga, en muchos casos, a una acción de corte asistencial como única posibilidad para dotar a estos sectores de condiciones mínimas para la sobrevivencia. Ahora bien, aún esta acción debe estar orientada a la constitución de actores sociales que se constituyen en torno a las demandas sociales y se hacen sus portadores.

Los programas sociales deben, en consecuencia, orientarse a constituir actores sociales cada vez más solventes, con capacidad de negociar de manera sostenida en el tiempo las condiciones de construcción y ampliación de la equidad y la inclusión social. Si esto no ocurre se estaría generando ilusiones que están, desgraciadamente, condenadas al fracaso. La mentira no conduce sino al fracaso de las promesas. Es preciso entonces plantear con verdad: que la posibilidad de disminuir la pobreza y la desigualdad pasa por la constitución de actores sociales con capacidad para demandar, presionar y negociar políticas públicas sociales.

Insisto en el punto, las comunidades deben ser empoderadas, y digo que cualquier técnica que evite el empoderamiento de las comunidades es malsana. Y lo es porque es políticamente inconveniente, porque va en contra de los intereses de las propias comunidades, de la propia población. Es desde esa perspectiva desde dónde hay que cuestionar entonces la lógica de los programas sociales y su eficacia social.

IV.- Algunos antídotos para contrarrestar los peligros:

Yo creo que aquí ya se han planteado de diversas maneras, además de que están ahora casi de moda, en el tapete, los posibles antídotos. El primero es fundamental:

- a) **La Participación de la ciudadanía:** Los programas sociales tienen que tomar en cuenta que parte de su eficacia está en la capacidad que tienen de permitir que la ciudadanía participe, eso es parte de su eficacia, porque es parte de la capacidad de constituir actores sociales. Entonces la posibilidad de generar presencia ciudadana en el diagnóstico, elaboración y ejecución de los planes sociales es fundamental, porque eso va a permitir el empoderamiento de la ciudadanía. Además de que, como se sabe, esto aporta a la construcción de una relación novedosa entre lo público y lo privado;
- b) Unido a lo anterior tenemos a la **Transparencia**, que es un tema recurrente, porque es, efectivamente, fundamental. Si queremos evitar corrupción, insistamos, entre muchas otras cosas, en transparencia, para que todo el mundo se entere de lo que hace cada cual. Usted quiere hacer las cosas malas, ¡muy bien!, pero que todo el mundo lo sepa. Usted quiere hacer x o y, ¡muy bien! Pero póngalo por escrito, usted quiere decir tal cosa, sugerir tal empleo, dígalo públicamente. Es decir, expongamos las cosas que hacemos para que la capacidad de rubor de cada cual se ponga en juego en su acción social;
- c) Junto con esto, **la capacidad de Rendición de Cuentas:** Hace falta insistir en construir una cultura, tanto en la ciudadanía como en quién ejerce el poder del Estado, de la obligación que se asume de rendir cuentas a la ciudadanía, a la población del uso de los recursos públicos, porque está para eso en esa posición. La posibilidad, en el caso de lo social, de rendir cuentas con transparencia y con honestidad es fundamental para la credibilidad de los programas y proyectos sociales.

- d) Junto a ese punto, y desde el punto de vista de la ciudadanía, **la Auditoria Social**. Y ella como una herramienta para poder, también, dar seguimiento a los programas sociales; y
- e) Por fin, insisto en mi punto anterior, la **Tecnificación**: La posibilidad de crear una capacidad social y humana técnica, profesional, para la cuestión social que pueda garantizar una acción social eficiente y un punto añadido en conexión con éste:
- f) Desgraciadamente, en el país, hemos perdido a nivel, por lo menos, del mundo académico, el estudio de la cuestión social, de la acción social como trabajo social profesional. Muchos sociólogos, antropólogos, y trabajadores sociales estamos en la academia pero parece que desde ahí no se está contribuyendo a hacer entender que, para poder trabajar contra la pobreza, hay un "trabajo de campo social" permanente que realizar. Trabajo que va mucho más allá de los programas sociales de asistencia que puedan existir, que tiene que ver con la capacidad de transformar las culturas, y que pide una acción social sostenida con gente que está profesionalmente formada para ello: eso está ausente.

Así las cosas, por más acción social que se haga, sin tomar en cuenta esa variable, no hay posibilidad de éxito porque se está obviando un elemento muy viejo y muy sabido: que la dimensión cultural es fundamental para constituir sujetos.

Hoy se dice —y el BID lo ha puesto de moda— que hace falta "capital social". Efectivamente, antes, quizás con menos matices que hoy, se decía que se debía tomar en cuenta la dimensión cultural. Y ese capital social, esa dimensión social-cultural sólo puede ser atendida en el trabajo de campo, en el trabajo social amplio, en el trabajo de educación, de animación cultural. Desgraciadamente en el país hemos perdido o reducido esa dimensión y estamos pagando por ello, en parte, en la acción social y en los programas sociales.

La corrupción estructural: a modo de conclusión

Finalmente, una cuestión de fondo: El tema de la corrupción está planteado en muchos aspectos, alguna gente habla de que hay una corrupción estructural. ¡Esto hay que tomarlo en serio! De lo que se trata es, indicando en esa dirección, de entender que una estructura, una lógica y una dinámica social que en su propio desarrollo genera exclusión, es inmoral, es éticamente indefendible. Y que por tanto, estas estructuras sociales, en la medida en que generan exclusión social y pobreza, son estructuras inmorales.

Y ese es, a mi juicio, el tema de base para empezar a hablar de corrupción. usted no podrá convencer a la población de no actuar corruptamente si la dinámica social lo produce a él como un ser humano excluido. Esta realidad demanda tomar en serio lo que debe ser una construcción ética también estructural para poder vencer una corrupción que es estructural. Y esa ética estructural implica tomar en serio la integralidad de las políticas, no puede ser que la lógica económica responda a y la social a la B, siendo que la B es curandera de lo que la A hace mal. La integralidad es la posibilidad de ofertar una estructura ética social que permita un avance, una dinámica social que construya sujetos que son incluidos en la sociedad y que son actores en capacidad de defender sus derechos.

Hasta acá mis reflexiones, muchas gracias.

Política Social Condicionada por la Corrupción

Lic. Isidoro Santana,

Comisión de Transparencia de Participación Ciudadana:

Voy a tratar de no cansarlos por razones que todos entienden. Hay mil formas en que podemos relacionar el tema de la corrupción con el tema de la pobreza. Yo nada más voy a hacer someramente mención de dos, y después me voy a concentrar en una tercera.

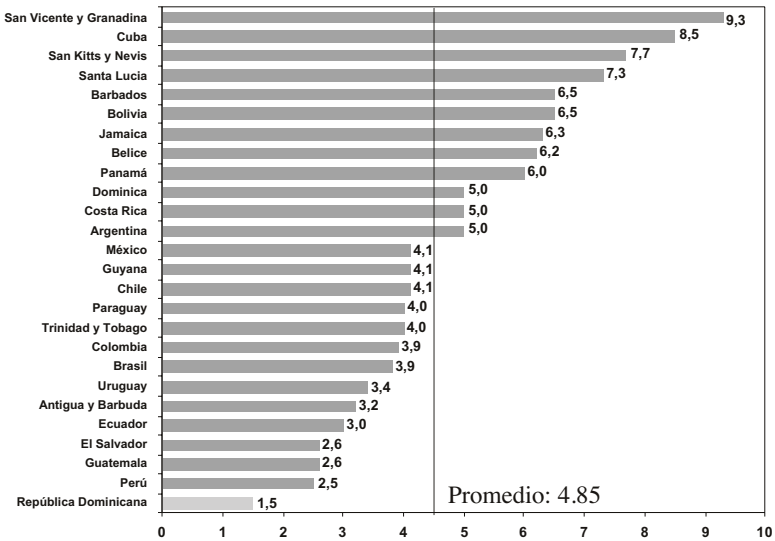
De las dos que quiero mencionar, una es que en un ambiente generalizado de corrupción es difícil superar la pobreza, porque la superación personal se asocia muy poco como valor social positivo, lo que da pocos alicientes al esfuerzo y al trabajo, porque hay formas mucho más fáciles de hacerse rico o de ascenso social. Y como esto siempre va a favorecer unos pocos, de esa manera, se construye un ambiente propicio para que la pobreza generalizada se mantenga.

El segundo elemento, es un ejemplo muy patente porque lo tenemos muy cerca, y es lo que pasó con la crisis bancaria, de cómo fue posible cometer un descomunal desfalco y vincular al mismo a las más importantes instancias de la sociedad: militares, eclesiásticas, judiciales, pero sobre todo a la prensa y a la dirigencia política. Incluso llegar hasta a organizaciones comunitarias, pues no olvidemos que Baninter era quien patrocinaba a la mayoría de los carnavales, las fiestas patronales, etc. Es decir, de cómo fue posible involucrar a tanta gente para después conseguir complicidad y apoyo a fin de que, cuando finalmente se descubriera, resultara imposible enjuiciarlo.

Y de cómo el gobierno se sintió comprometido, primero a protegerlo y mantenerlo oculto por mucho tiempo, y cuando ya no se pudo más, hacer que el pueblo tuviera que pagar por lo robado, con lo cual se generó –ya se han dado datos aquí– un millón de nuevos pobres, muchos otros se acercaron al nivel de pobreza y otros que ya eran pobres se convirtieron en indigentes.

Y ahora viene el tercer punto, que es en el cual quiero concentrarme: A mí lo que más me está preocupando, y más ahora que se ha puesto de moda hablar de “Estado fallido”, es de cómo la corrupción genera un entorno que dificulta al Estado cumplir su misión de combatir la pobreza, por la escasa disposición de la sociedad de apoyar el Estado y aportar para lo social. Miremos algunos datos, por medio de los siguientes gráficos que me parecen fundamentales.

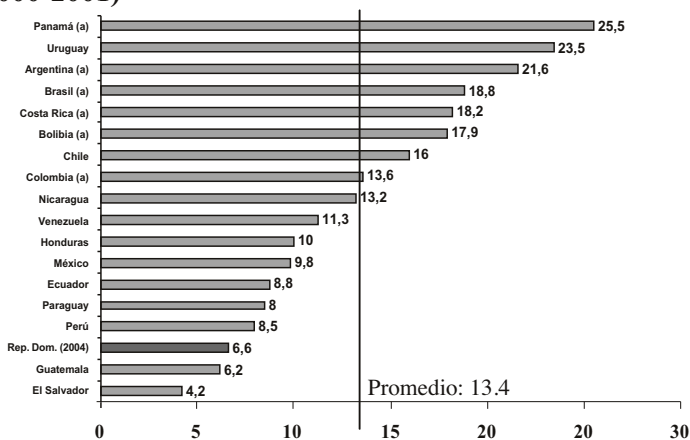
Gasto en educación como % del PIB en AL 2000-2001



Fuente: CEPAL

- República Dominicana es, probablemente, en estos momentos, el país de América Latina y del mundo, que menor fracción de su esfuerzo productivo está gastando en educación, para poner un ejemplo de un tipo de gasto que normalmente la gente asocia a lo social y básicamente en gasto a favor de los pobres. Digo probablemente, porque aunque el gráfico no deja ninguna duda, el dato de la República Dominicana es del 2004 y el de los otros países es de un promedio de los años 2000 – 2001 que puede haber cambiado. Pero la diferencia es lo suficientemente grande como para pensar que en este momento debemos ser el país que menos está aportando en términos de educación.

Gasto público social, % del PBI en AL (2000-2001)



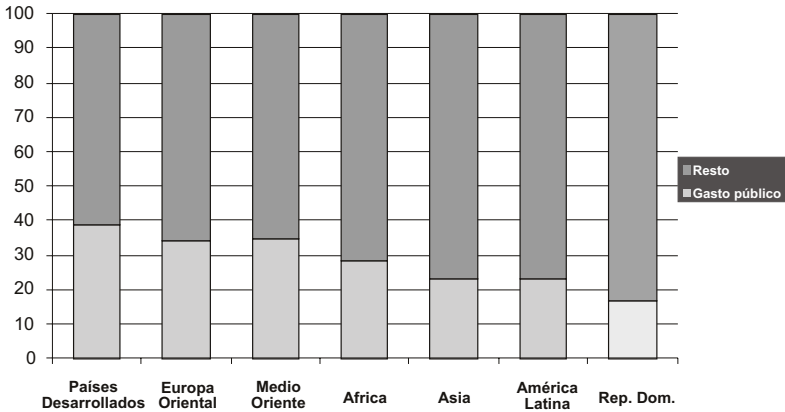
(a) Para estos países incluye todo el gasto público. Para los demás, sólo incluye los del Gobierno Central
Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2004, Santiago, Chile

- Tomemos ahora no sólo educación, sino todo el llamado “gasto social”, es decir, incluyamos todo lo que es salud, seguridad social, etc. El caso dominicano no es el más bajo, pero se encuentra dentro de los más bajos, pues estamos hablando de un 6.6% del producto para gasto social, que es muy poco. Acá, como hemos hecho esta mañana, podemos pasarnos mil años discutiendo si los programas están bien diseñados o mal diseñados, si deben ser universales o focalizados, si deben ser contributivos o asistenciales, pero sea como sea, la realidad es que se necesita mucho dinero para luchar contra la pobreza y no hay mucho dinero disponible para eso.

Y uno podrá preguntarse cual es la razón, si es porque el Estado lo está gastando en otra cosa. Pero resulta que el Estado dominicano no gasta mucho ni en lo social ni en ninguna otra cosa, está gastando poco en todas las áreas. Incluso el gasto militar dominicano es bajo, para los que piensan que es que lo está gastando en lo militar. Naturalmente, mucha gente se queja que el Estado está gastando mucho en otras cosas, pero si uno toma las cifras, lo que se ve no es que se gasta mucho, sino que gasta mal. El problema es pues, no lo mucho que el gobierno gasta, sino lo mal que lo hace.

Les muestro un gráfico que es en el que quiero que nos concentremos: abajo se presenta la porción del producto interno bruto que gastan los gobiernos en diferentes partes del mundo, y arriba lo que es el gasto privado. Porque al final, todo el PBI de un país, o lo gasta el gobierno o es un gasto privado. Normalmente el gasto privado es el que hacemos cada uno de nosotros diariamente para satisfacer nuestras necesidades individuales: alimentarnos, vestirnos, transportarnos, etc., Y el gasto público es el que la sociedad decide se debe hacer para satisfacer las necesidades colectivas. Y normalmente en aquellas sociedades en las que se destinan más recursos para satisfacer las necesidades colectivas, hay más posibilidad (no necesariamente será así), de que se apliquen políticas adecuadas de lucha contra la pobreza.

Porción del PBI que gastan los gobiernos



Fuente: Fondo Monetario Internacional

En los países desarrollados se dedica, como pueden ver, aproximadamente un 40% al gasto público y un 60% al gasto privado. Eso va cambiando en las diferentes regiones del mundo, siendo menor en los países de Europa Oriental, en los países de Medio Oriente, en África, etc.; América Latina es una región del mundo caracterizada por muy poca solidaridad social, que se refleja en que comúnmente la mayor parte del gasto es privada, muy poco va a lo público, pero República Dominicana resalta dentro de América Latina, como se ilustra en la última barra, con una porción extremadamente baja de gasto público.

¿Y esto qué tiene que ver con la corrupción? No quiero decir que es porque ese dinero se lo están robando, lo que quiero es identificar la verdadera razón: el ambiente de corrupción generalizada provoca desconfianza en el Estado, y poca disposición de la gente de aportar a lo social. Normalmente lo que el Estado gasta proviene de los impuestos que la gente paga, de modo que lo que esa porción del gráfico muestra, aunque no es un indicador técnicamente exacto, se puede asociar con lo que los economistas llamamos “*la carga tributaria*”. Normalmente, lo que se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas es la carga tributaria.

Esa expresión, la carga tributaria, es el mejor indicador del grado de compromiso social que hay en el país, aunque frecuentemente es interpretada como algo negativo, porque el concepto está formado por dos palabras que de por sí son malas: ¿a quién le gusta una carga? y mucho menos tributaria.

Sin embargo, refleja el aporte que hace una sociedad para el bienestar común; responde a un cierto pacto social, que refleja la valoración por lo colectivo de una sociedad. El problema está en que la corrupción tiende a generar un ambiente de egoísmo generalizado, poca confianza en el Estado y, por tanto, poca disposición a aportar para lo colectivo, escaso compromiso con la nación y la gente entiende que aportar para el Estado es un desperdicio y no deja de tener cierta razón. De esta forma, el hecho de que exista la corrupción prácticamente justifica hasta que la gente evada el pago de los impuestos o que sencillamente se oponga a toda forma de tributación, bajo el alegato de que otros se quedarán con el dinero aportado para lo público.

Y en esa circunstancia, difícilmente habrá recursos suficientes para financiar lo social, y esta porción en República Dominicana es particularmente baja.

Existen una serie de criterios universales que normalmente se aplican a la forma como deben ser manejados los recursos públicos:

- a) **La racionalidad:** Que el dinero se gaste racionalmente, para lo que es realmente prioritario.
- b) **La eficacia:** Es decir, que una vez definida una función, el dinero se gaste en aquellas acciones que efectivamente van a resolver el problema.
- c) **La eficiencia:** Que en cada caso se apliquen los procedimientos que resulten más económicos, y
- c) **La transparencia y honestidad:** Que este dinero no se lo roben, que llegue a su destino previsto.

Esto es, el uso de los recursos públicos tiene que respetar una serie de principios que están íntimamente vinculados entre ellos, pues la asignación irracional, la ineficacia, la ineficiencia y la corrupción son todos elementos que se entremezclan y es difícil identificar donde comienza uno y termina otro, porque una cosa conduce a la otra para dar lugar a un dispendio y mal gasto de recursos

Para finalizar, quiero vincular estos problemas con el ejercicio de la política en nuestro país, y con la visión de estado que ello origina. En todas partes del mundo, el Estado se concibe para fines públicos. El Estado está para la satisfacción de necesidades colectivas, pero en la República Dominicana la concepción prevaleciente es que el Estado es para fines privados, es decir, normalmente la gente piensa y se enrola en los partidos y milita y se dedica a la política para la satisfacción de necesidades privadas, y mientras no se resuelva eso, no tendremos forma más o menos eficaz de tener programas de lucha contra la pobreza.

La primera condición es tener un Estado fuerte, no necesariamente grande, pero sí fuerte. Para ello es fundamental que la gente confíe en el Estado, que esté dispuesto a apoyarlo y a financiarlo y, sobretodo, que lo respete. Esa, que parece una cuestión muy filosófica, es para mí la cuestión fundamental que tenemos que resolver los dominicanos, para que algún día podamos tener políticas eficaces de lucha contra la pobreza.

Política social en República Dominicana 2004–2008

Lic. Ramón Tejada Holguín,

Consejo Nacional Participación Ciudadana

1. Introducción y justificación: La política social es una responsabilidad ética y política del Estado democrático, pero que bien ejecutada puede redituar políticamente a un gobierno.

En los últimos años ha aumentado la percepción de que las llamadas reformas de primera generación, auspiciadas por el Consenso de Washington, colocaron un excesivo acento en el achicamiento del Estado y en crear las condiciones para la promoción del sector privado, descuidando una de las funciones más importante del Estado en las democracias: la de garantizar a la ciudadanía el derecho a la alimentación, la salud, la educación y un ambiente que propicie la inclusión social. Tal y como señala el PNUD en “La democracia en América Latina” (2004), la mayor carencia democrática de la región radica en la denominada “ciudadanía social”. Hay sectores que sostienen que el gran déficit de gobernabilidad que enfrentan las democracias latinoamericanas está directamente vinculado con la forma en que América Latina aplicó el Consenso de Washington.

En la actualidad se habla de la necesidad de una “Segunda generación de reformas” que promuevan un tipo de políticas públicas que respondan más a las demandas y necesidades de los ciudadanos y que logren una mejor adecuación de las instituciones públicas con los cambios, políticas públicas que respondan más a las demandas y necesidades de los ciudadanos y que logren una mejor adecuación de las instituciones públicas con los cambios políticos, económicos y sociales, además de que fortalezcan la arquitectura institucional promoviendo la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo se habla de estimular a los gobiernos para que incorporen la participación, la efectividad, la eficacia, la equidad y la *‘accountability’* (responsabilidad y rendición de cuentas) en los diseños y la ejecución de las políticas públicas.

2. Articulación entre las políticas económicas y las sociales en República Dominicana

Las políticas económicas impulsadas en el país durante la segunda mitad de la década de los noventa tuvo éxitos indudables en el estricto sentido económico. Entre esto se puede señalar el nivel del crecimiento del Producto Interno Bruto y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, el desempeño en lo social fue muy limitado. En otras palabras, no hay evidencias concluyentes y palpables de que el “milagro económico dominicano” se haya traducido en una mejoría substancial de las condiciones de vida de la ciudadanía.

El crecimiento del PIB, la estabilidad macro, la promoción de las inversiones, son los aspectos que se utilizan para decir que un país es o no exitoso en el plano de la economía. Las necesidades perentorias de los seres humanos no son prioritarias, de hecho pueden ser aplazadas para un futuro que parecería nunca llegará. Muchos diseñadores de política económica se lavan las manos: una cosa es lo económico y otra muy diferente lo social. Lo social es visto como residual, una especie de *curita* que se coloca en el cuerpo social para aliviar los efectos – inevitablemente negativos – de las políticas de ajuste económico.

Mucho se ha discutido sobre la relación político–económica y la político–social. Para algunos estudiosos del tema no hay tal dicotomía y la mejor política social es una buena política económica. Es evidente que lo mejor sería atacar a “la máquina de hacer pobres”, ya que, se argumenta, es el tipo de modelo de crecimiento económico lo que provoca la desigualdad e inequidad. Desde este punto de vista, las políticas económica y social deben ser definidas partiendo de una misma visión, como quien dice deben ser hermanas siamesas inseparables, unidas por un mismo corazón y cerebro.

Una buena política económica debería traducirse en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, consolidar del crecimiento económico, y la superación del atraso competitivo de nuestro país de cara a la apertura de los mercados en los próximos años, pero, además,

debe propiciar la generación de empleo de calidad, y estar acompañada de una buena política fiscal y monetaria, así como de otros mecanismos que ayuden a reducir los niveles de desigualdad e inequidad existentes en la actualidad. Hay que humanizar la economía.

República Dominicana tiene una creciente deuda social. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para saldar esa deuda mediante la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. Toda política económica debe ser evaluada en función de los impactos que pueda causar en el mediano y el largo plazos, y de los usos que se le dará a los recursos generados. Lamentablemente, la filosofía que se esconde tras las políticas económicas tradicionalmente diseñadas en el país es la de que el crecimiento “económico de derrame” o *trickle down effect* según el cual el desarrollo del sector privado se filtrará hacia los pobres.

Sin embargo, la mayoría de los estudios recientes han evidenciado que las cosas no ocurren de esa manera. Samuel Morley (2000)³⁰ plantea que “el crecimiento económico es mucho menos progresivo de lo que era antes. En general esto significa que con un mayor crecimiento en América Latina, no mejorará mucho la distribución. Habrá que tomar medidas complementarias”. Para este autor una de las principales medidas complementarias necesaria es el aumento de los niveles educativos de la población, lo cual impactará positivamente en el mercado de trabajo.

La línea argumental del “derrame” fue sustentada a través de reportes oficiales como el de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998, en el cual a través de ajustes estadísticos³¹,

³⁰ MORLEY, SAMUEL: Efectos del Crecimiento y las Reformas Económicas sobre la Distribución del ingreso en América Latina En “**Revista de la CEPAL**” no. 71 de agosto de 2000.

³¹ A cargo del economista Jaime Arísty Escuder, de la FEyD. El mecanismo fundamental consistió en la sobreestimación de los ingresos familiares mediante monetización de las transferencias en especie y otros ingresos no monetarios recibidos por las familias. Para una discusión in extenso ver “Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance República Dominicana”, PNUD (2004).

se generó una subvaloración de los niveles de pobreza existentes en el país. La realidad, sin embargo era otra, la persistencia de núcleos de pobreza dura y de inequidad distributiva, a pesar del crecimiento económico record alcanzado en la segunda mitad del decenio pasado. Esa situación fue reseñada por el Banco Mundial, en su reporte “República Dominicana: Pobreza en un Contexto de Alto Crecimiento”³².

En el período 1996–2000 se generaron avances importantes como la elaboración del mapa de pobreza de Onaplan, o la formulación e inicio de implementación del Plan de Reducción de Pobreza Comunidad Digna. Sin embargo, estos esfuerzos no contaron con los recursos financieros necesarios, ni fueron capaces de romper con la dispersión institucional y duplicidad de funciones característicos del aparato gubernamental encargado de formular y operativizar la política social.

En el período 2000–2004, la política económica siguió marcando la pauta. La reforma fiscal de 2001 estaba supuesta a ser compensada mediante un paquete social, anunciado con bombos y platillos, pero el mismo nunca llegó a ser concretizado. La crisis económica y financiera de ese cuatrienio deterioró considerablemente las condiciones de vida de la población. El desempleo abierto aumentó de 13.8% en el 2000 a 16.6% en el 2003, mientras que la población pobre aumentó un 20% (PNUD 2004). Este proceso de pauperización progresiva no fue acompañado de políticas sociales que al menos amortiguaran el impacto de la crisis en la población más vulnerable.

Donde sí se verificaron avances fue en la esfera de formulación de planes de acción, como a Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, el Plan Estratégico de Desarrollo Educativo 2003–2012 y la conformación del Gabinete Social. Lamentablemente estos aportes no pudieron pasar a la esfera de la implementación efectiva por falta de recursos y de una voluntad política que rompiera con patrones clientelares y paternalistas. Una vez más terminó imponiéndose la concepción patrimonialista del Estado.

³² Banco Mundial, 2001.

3. Algunos principios a tomar en cuenta para la definición de las políticas sociales y algunos instrumentos para su implementación basados en esos principios.

La definición de las políticas sociales no debe de perder de vista su impacto en los procesos de ciudadanía y el papel que estos juegan en el fortalecimiento de la cohesión social, y la creación de procesos sinérgicos entre los diversos grupos sociales, económicos y políticos. Es evidente que las políticas de corte clientelar y asistencialistas están provocando daños graves al tejido social dominicano, y, además, no están reportando beneficios políticos importante para los gobiernos. También hay que reconocer que las políticas sociales que sólo definen metas en el largo plazo, sin tomar en cuenta los tiempos políticos y la necesidad de mostrar resultados tangibles en el corto plazo, corren el riesgo de no tener continuidad en el tiempo.

Se necesitan acciones que al mismo tiempo que tienen un impacto inmediato en la sociedad—ya sea aliviando la pobreza a través de la transferencia de activos—contribuyan en el largo plazo a la reducción del acceso desigual a trabajos de calidad, lo cual supone actuar para tratar de reducir la reproducción de la desigualdad o su transmisión intergeneracional. En este sentido, proponemos romper la visión de que lo coyuntural y lo estructural se oponen. Toda política social, ya sea de corte coyuntural o estructural, debe estar basada en los principios de la eficiencia, la eficacia, la equidad y la promoción de la inclusión social; y debe promover la participación activa de la ciudadanía.

A continuación se esbozan algunos aspectos que pueden ser tomados en cuenta para la formación de una buena política social.

1. **Investigación:** Las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza necesitan saber cuántos son los pobres, dónde viven, qué características tienen sus hogares y sus miembros, pero el Estado dominicano no tiene una visión única de la pobreza. Para poner un ejemplo, el Banco Central usa un método de medición de la

pobreza diferente al de Onaplan. Es urgente que las instituciones estatales tengan una visión uniforme de la pobreza y los grupos vulnerables.

2. **Focalización:** Deben tomarse en cuenta los avances realizados en América Latina en cuanto a la identificación de las zonas de mayores niveles de pobreza, tales como las fichas de focalización usadas para la priorización en la entrega de programas sociales, la población más necesitada, tales como la ficha CAS en Chile, y el Sistema de Identificación de Beneficiario (SISBEN) en Colombia. Esto permitirá lograr mayor eficacia en el uso de los recursos. Sin embargo, hay que evitar que los instrumentos de focalización, los instrumentos diseñados para la recolección de información y quienes dirigen esos instrumentos, se conviertan en los organismos rectores de la política social.

3. **Educación:** Los conocimientos y las nuevas aptitudes necesarios para aprovechar los cambios e innovaciones tecnológicas suponen un buen nivel de educación. La educación ejerce gran influencia en el mercado de trabajo ya que afecta el acceso diferencial a trabajos de calidad. El sector educativo público necesita mejorar la calidad de su profesorado y estimular a los estudiantes pobres para que permanezcan en las aulas. La TAE es una iniciativa que debe llevarse a más sectores en el ámbito nacional, así como el desayuno escolar. Pero, la TAE conlleva riesgos que deben ser alertados. La idea de entregar una subvención mensual a la madre para que mantenga a sus hijos en las escuelas ha tenido éxito en Brasil y otros países latinoamericanos. Pero, allí la selección de las familias beneficiarias se realiza en varios niveles: primero se identifican las zonas de mayor índice de pobreza. Luego una comisión formada por representantes del gobierno municipal y las comunidades procede a inscribir a las familias potenciales beneficiarias. Las organizaciones locales juegan un papel de primer orden para lograr la transparencia y evitar que a esta transferencia monetaria se le dé un uso clientelar.

4. **Salud:** El sector salud adolece de serias fallas que afectan en mayor proporción a los más pobres. Con la promulgación de la Ley General de Salud y la Ley de Seguridad Social el país tiene una gran oportunidad de encaminarse hacia una transformación profunda del sector, que asegure la inclusión de los más pobres y en particular que promueva la calidad, la atención primaria, la promoción de salud y prevención de enfermedades. Por ello es prioritario el apoyo a la puesta en práctica de las leyes de salud y seguridad social.

5. **Formación de Gerentes Sociales:** Uno de los aspectos que ha profundizado el clientelismo y el asistencialismo es la inexistencia de auténticos gerentes sociales, de administradores estatales capacitados y protegidos por una carrera civil y administrativa. Los nuevos tiempos demandan de un gerente social con una ética de servicio alejada del clientelismo y el patrimonialismo, y volcado hacia el estudio de las experiencias innovadoras y exitosas en el ámbito internacional y con mayor sensibilidad hacia los problemas sociales. Hay que diseñar un programa de capacitación de los servidores públicos en el área de lo social y sobre todo dar cumplimiento a la carrera civil y administrativa de manera que se cree una administración estable con posibilidades de capacitarse y hacer carrera en materia de políticas públicas dirigidas a combatir la desigualdad en el país.

6. **Agenda Nacional de Desarrollo:** Se necesita la redefinición de las políticas económicas en el país, lograr mayores niveles de articulación con la política social, y propiciar un modelo de desarrollo que estimule la creación de empleo de calidad, la protección de lo existente y coloque el acento en el desarrollo humano. Evidentemente este aspecto amerita la definición de una agenda nacional de desarrollo.

7. **Fortalecimiento Institucional:** Se necesita crear un ambiente institucional que posibilite canalizar las energías sociales. El establecimiento de las reglas del juego claras y respetadas por todos

y todas, la promoción del diálogo y la participación de la sociedad dominicana en su conjunto en lo que atañe a las decisiones económicas y de diseño y gestión de políticas públicas es condición necesaria para construir un ambiente propicio para la creación de metas del desarrollo comunes y beneficiosas para las grandes mayorías nacionales. Estimular la democracia y la participación de los sectores pobres permitirá reducir los niveles de exclusión social, económica y política, estimulará la cohesión social y el sentido de pertenencia de parte de la ciudadanía, lo que redundará en beneficio del mejoramiento del clima para la inversión, estimulará la elevación de la productividad del trabajo, propiciará la innovación, se profundiza y consolida la democracia y se crean las bases para una estable y prolongada gobernabilidad ³³.

8. **Visión Estatal de las Políticas Sociales:** Las políticas sociales deben descansar en una “visión estatal”, y no pueden seguir siendo vistas como medidas asistencialistas y clientelares que pretenden resolver momentáneos problemas coyunturales. En la actualidad no se puede hablar de una política social del Estado dominicano coherente y articulada con las políticas económicas. Se ha carecido de esa visión integral. No sólo las políticas económicas, se ha carecido de esa visión integral. No sólo la política económica y la social andan por lados opuestos, los mismos diseñadores de la política social tienen atisbos de ideas diferentes e irreconciliables. No sólo carecen de una clara definición sino que hay grandes desacuerdos.

³³ Entendemos gobernabilidad como el “ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses”. PNUD, 1997:2.

Rasgos Distintivos de la Política Social en la Rep. Dom.

Trabajo del Consejo Consultivo del Gabinete Social

Elaborado por **Lic. Marino Tejada**,

presentado por **Lic. Josefina Arvelo**, Participación Ciudadana

En el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social hemos hecho algunas reflexiones con relación a las políticas sociales del Estado en la actualidad y vamos a presentar esas reflexiones.

Vamos a empezar con una pequeña frase que dice: *“La sociedad escoge gobiernos para que resuelvan los problemas con acciones inteligentes”*. Con esta nota inicial cierra el editorial del periódico Hoy del día 9 de junio del presente año. Esta parece una reflexión en la que todos y todas estamos de acuerdo. Gobernantes y gobernados, productores y consumidores, mujeres y hombres. Sin embargo, cuando intentamos hurgar más allá del velo que cubre la acción política nos damos cuenta que esta constatación encuentra serios obstáculos en su materialización.

Son muchos los obstáculos que los gobiernos encuentran a su paso por el Estado para hacer posible esta expectativa ciudadana de que los mismos resuelvan los problemas con acciones inteligentes. Sin entrar en detalles del complejo entramado que envuelve la acción del Estado en lo concerniente al particular caso de las políticas sociales, en las presentes notas me limitaré a señalar algunos atributos de la gestión del Estado en materia de políticas sociales y en torno a los mismos trataremos de indicar algunas expectativas que sobre este aspecto tenemos en la sociedad civil dominicana.

Rasgos distintivos de la política social en República Dominicana

Hay que reconocer el empeño creciente registrado en el país en esta última década por revelar la importancia de las políticas sociales como fundamento de una respuesta ética al problema de la pobreza,

asumido, al menos, en el discurso por el sistema de partidos, por el sector empresarial, académico, religioso, etcétera. Esta sensibilidad ha sido expresada en numerosas iniciativas desde distintas metodologías y miradas sobre el tema, traducidas en propuestas financieras en interminables seminarios, foros con abundantes resultados teóricos.

Más, recientemente, hemos dado un importante paso de avance, al entender la necesidad de producir una reforma integral al sector social remarcando la idea de reducir la dispersión de la inversión pública en esta materia. No obstante estos elementos distintivos, es claro que distamos mucho de la concreción de una política social coherente con las abundantes recomendaciones surgidas de costosos estudios para la producción de resultados que redundan en beneficio de nuestras mayorías. Esa realidad se expresa en los siguientes aspectos:

1. A pesar de constatar la necesidad de reducir la dispersión, esta es una meta que dista mucho de ser alcanzada en virtud de las prácticas políticas de corte clientelista que impiden producir una deseada institucionalidad en materia del diseño e implementación de políticas sociales. Por vía de consecuencias, la dispersión de la acción social del Estado se traduce en obstáculos para el logro de las metas propuestas.
2. El logro de las metas de cualquier programa social está necesariamente vinculo con la calidad técnica y política de quienes lo administran y muy a pesar de que el país ha hecho una importante inversión en la capacitación de técnicos, el registro del fracaso en la implementación de programas y proyectos acusa la presencia de problemas de gestión asociados a las limitaciones técnicas de sus ejecuciones, como revelan algunos monitoreos hechos por el Consejo Consultivo, en el caso específico del Desayuno Escolar y la Tarjeta Escolar. Y como agravantes, las mismas siguen siendo acciones aisladas, en su mayoría, compensatorias, cuya aplicación resulta inapelable para los y las más pobres, mientras que los sectores de poder cuentan con mecanismos de evasión de sus responsabilidades con el Estado.

Nuestras expectativas, como sociedad civil, frente a todo esto: las políticas sociales como punto de partida del desarrollo humano y los compromisos contraídos con los objetivos de bien.

Una política de Estado socialmente responsable debe ser integral, procurando el bien material y espiritual de la nación y no paliativos compensatorios cuyos propósitos consisten en asegurar la gobernabilidad sin ir a las causas estructurales del problema generador de la pobreza.

El concepto de políticas sociales basado en principios multifacéticos e integrales: A este respecto, a diario aparecen en la prensa radial, escrita y televisada, anuncios de distintos actores públicos sobre posibles acciones urbanas para limpiar la ciudad porque la misma debe ser competitiva, como consecuencia de esa lectura hay que separar la fea imagen que causan los pobres. En este particular es claro el concepto desarrollista de nuestros administradores públicos, en cuyo supuesto los pobres solamente tienen una significación de número electoral.

La gerencia de las políticas sociales debe ser capaz de dialogar con las políticas económicas sin acatar pura y simple sus decisiones. El equipo técnico responsable de las políticas sociales debe estar en condiciones de responder con calidad profesional a los diseñadores de políticas económicas a fin de evitar que las mismas no resulten perniciosas para los pobres. En el caso nuestro, encontramos lo siguiente:

- a) Las acciones del Estado en asuntos sociales se eleven a la categoría de políticas, evitando prácticas asistencialistas y compensatorias. En el caso del SIUBEN, sus distintas gavetas: Programa “Comer es Primero”, el Bono del Gas, la Tarjeta Escolar, etcétera; son iniciativas compensatorias asistenciales que no necesariamente, las condicionalidades a las que está sometida la población destinataria, como el Gabinete Social, cuentan con las herramientas de monitoreo, para asegurar su

cumplimiento. Por ejemplo, el caso de la Tarjeta para Asegurar la Asistencia Escolar, el monitoreo realizado nos indica que las condicionalidades asociadas al rendimiento, asistencia, promoción escolar, etcétera; no fueron constatados. En este caso, de las otras acciones de focalización, ¿qué control puede haber para asegurar que esas familias cumplan con las condicionalidades previstas?

Para la Sociedad Civil es fundamental que estas acciones se encaminen a la construcción de una ciudadanía responsable, cuestión que solamente es posible si se elimina el “*dao*” y si se cumplen con los requerimientos estipulados en el marco de los convenios.

- b) Que la práctica del Gabinete Social sea coherente con el discurso que efectivamente está comprometido con la coordinación de acciones con la Sociedad Civil. En el caso de las acciones operativas del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social, no ha sido fácil procurar condiciones mínimas que le permitan operar sobre la base de una acción de cooperación con el gabinete social por las limitaciones que él mismo ha puesto para facilitar los recursos necesarios estipulados en el mismo.

Dudas principales sobre las iniciativas de focalización

En el caso de la dotación de la tarjeta, con los distintos beneficios que facilitaría a los y las destinatarias, encontramos lo siguiente:

1. Hay, en muchos actores y sectores, incertidumbre sobre lo que pasará con personas que no están documentadas. La solución a este límite puede ser clientelista y sin arreglos institucionales.
2. La eliminación al subsidio del gas licuado, ¿qué implicaciones tiene para aquellos sectores que, aún necesitándolo no les llegará? Independientemente de los anuncios del préstamo en

inversión y protección social socializado recientemente por el Banco Mundial, ¿qué pasará con la sostenibilidad de todas estas iniciativas?

El Acceso a la Información Pública como Estrategia para la Transparencia en los Programas Sociales

Lic. Miriam Díaz Santana, Coordinadora de la Comisión de Transparencia de la Gestión Pública de Participación Ciudadana

Me toca hablar brevemente de algunas estrategias para el logro de la transparencia en las políticas sociales. Quiero partir de dos premisas:

- Los programas sociales gubernamentales son absolutamente necesarios en un país con los niveles de pobreza y desigualdad que hay en República Dominicana, por lo que debemos apoyarlos, aunque sabemos que mediante este mecanismo ningún país ha podido reducir la pobreza.
- La historia del país muestra que los programas sociales son una vía de enriquecimiento, clientelismo y tráfico de influencia para gobiernos, funcionarios, militares y otras personas que participan.
- El marco legal con que contamos en el país, y aún las leyes nuevas y las que se están discutiendo, no constituyen una garantía de que los programas sociales se ejecutarán con transparencia y equidad. Se requiere de un cambio profundo en la cultura y de un efectivo funcionamiento de los mecanismos de persecución para lograr avances en este campo.

Desde su creación en 1993, Participación Ciudadana ha colocado entre sus prioridades de acción, la lucha por la transparencia y contra la corrupción. A once años de ese inicio estamos todavía en pañales en cuanto a avances en esta lucha, a pesar de que hemos desplegado grandes esfuerzos y realizado centenares de actividades. Los grupos y personas que se benefician de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, han sido más agresivos, creativos y eficaces que todos los que luchan contra esa práctica. De manera que, estamos claros en que estamos tratando de cambiar prácticas y actitu-

des que se asentaron en instituciones y personas desde antes del surgimiento de la República, y de las cuales ningún sector o tendencia política está exento.

En Participación Ciudadana, haciendo honor a nuestro nombre y a nuestros principios, hemos apostado a dos estrategias generales: la participación de la ciudadanía y el establecimiento de la normativa legal que cierre el paso a las prácticas corruptas. Quiero concentrar mi exposición en un mecanismo que recientemente fue aprobado y promulgado y que todavía ha tenido muy poca difusión. Me refiero a la Ley de Acceso a la Información Pública y su Reglamento.

Todos sabemos que la corrupción se oculta en la oscuridad y que se ampara en miles de trabas para ocultar información que pudiera ser utilizada para detectarla. Así se han construido unas instituciones estatales que no tienen estadísticas ni siquiera sobre sus actividades esenciales, mucho menos se sabe cómo utilizan sus recursos, o cómo asignan sus contratos, concesiones u órdenes de compras, para sólo citar algunas informaciones. Puede parecer exagerado, pero muchas veces, los mismos directivos de esas instituciones tienen dificultades para acceder a la información que producen.

Tenemos el caso de los partidos políticos, que frente a los ojos asombrados de la población gastan cientos de millones de pesos en promoción y actividades, sin que nadie sepa de dónde salen los fondos y a pesar de que, de acuerdo con la Ley Electoral deberían transparentar sus contabilidades. Esta cultura de oscuridad no escapa a las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los gremios y las iglesias, entre otras.

Le Ley de Acceso a la Información Pública -Ley 200-04 y el Decreto 130-05 que aprueba su Reglamento- establece que “Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado dominicano, y de todas las sociedades anónimas o compañías por acciones con participación estatal, incluyendo la administración pública centralizada y

descentralizada, las empresas con participación estatal, organismos de derecho privado que reciban recursos públicos, así como los poderes Legislativo y Judicial en sus actividades administrativas”. Este derecho de información comprende el derecho de acceder a:

- Informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública.
- Información periódica o cuando lo requiere de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás.
- Libertad de buscar, solicitar, recibir y difundir informaciones pertenecientes a la administración del Estado.
- Formular consultas a las entidades y personas que cumplen funciones públicas, teniendo derecho a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre las actividades públicas.

En el caso de los partidos políticos la información que debe ser divulgada incluirá el origen y destino de su patrimonio, así como la identidad de sus contribuyentes públicos y privados.

Esta Ley constituye una contribución importante al logro de la transparencia, ya que obliga al Gobierno y todas sus instancias a poner a disposición y difundir informaciones como:

- Presupuestos, recursos y gastos aprobados, y estado de ejecución.
- Programas y proyectos, sus presupuestos, plazos, ejecución y supervisión.
- Llamados a licitaciones, concursos, compras, gastos y resultados.
- Listas de funcionarios, legisladores, magistrados, empleados, categorías, funciones y remuneraciones y la declaración jurada patrimonial, cuando corresponda.

- Lista de beneficiarios de programas asistenciales, subsidios, becas, jubilaciones, pensiones y retiros.
- Estados de cuentas de la deuda pública, sus vencimientos y pagos.
- Leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, marcos regulatorios.
- Índices, estadísticas y valores oficiales.
- Marcos regulatorios legales y contractuales para la prestación de servicios públicos, condiciones, negociaciones, cuadros tarifarios, controles y sanciones.

Toda esta información será de libre acceso, sin necesidad de petición previa y deberá publicarse en Internet, presentada de forma sencilla y actualizada.

Los organismos del Estado deberán iniciar la implementación de lo dispuesto en un plazo no mayor de 60 días a partir de la promulgación del Reglamento y completar en no más de un año la implementación definitiva. El Reglamento fue promulgado el 25 de febrero del presente año, por lo que ya tiene más de cuatro meses.

Se que todos los que estamos aquí estamos pensando algo así como “¿Y quién va a hacer que esto se cumpla?” Esto va a ser una ley más, de las tantas que tiene el país y que nadie le hace “caso”. Tenemos toda la razón para pensar así. De hecho este mismo pensamiento se aplicaría a cualquier mecanismo que se establezca para la administración pública o privada y para la administración de los programas sociales.

Participación Ciudadana fue una de las instituciones que impulsó esta Ley y estamos comprometidos con su difusión y cumplimiento. Sabemos que no será fácil, pero si los ciudadanos y ciudadanas no utilizamos los mecanismos que se ponen a nuestro alcance, si pecamos de ignorancia o de debilidad en el reclamo de nuestros derechos, ¿cómo vamos a esperar que los funcionarios públicos, por su propia voluntad, transparenten sus acciones?

De acuerdo con esta ley todos los organismos del Estado deberán asignar un Responsable de Acceso a la Información (RAI) y organizar una Oficina de Acceso a la Información (OAI). Este funcionario es el responsable de ofrecer toda la información que la ley establece y dar seguimiento a su publicación en las páginas web y puede ser sometido a un tribunal administrativo en el caso de que se niegue a ofrecerle las mismas a cualquier ciudadano que las solicite.

Recientemente Participación Ciudadana envió una carta a todos los órganos del Estado y que reciben recursos públicos, solicitando nos informen el nombre del funcionario que se encargará del acceso a la información, así como de los pasos que están dando para la puesta en vigencia de esta Ley. Estamos a la espera de sus respuestas para dar pasos más específicos en reclamo del cumplimiento de esta importante ley. Asimismo, pronto estaremos ampliando la difusión de la misma, a fin de que los dominicanos y dominicanas sepan que tienen a su alcance un derecho que antes no tenían.

En la lucha por el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información, los medios de comunicación masiva juegan un papel fundamental y deben ser sus principales usuarios. La Ley establece que éstos y los periodistas en general deben recibir una especial protección y apoyo por parte de las autoridades públicas y garantizarles el acceso a los documentos, actos administrativos y demás elementos ilustrativos de la conducta de esas entidades y personas, sin restricciones distintas a las consideradas en la presente ley con relación a intereses públicos y privados preponderantes.

La puesta en ejecución de la ley representa una revolución en el país, ya que siempre se ha carecido de informaciones actualizadas sobre los actos de la administración pública y, a través de ella, también de los actos de las empresas privadas, sin que hubiese un instrumento legal para demandar las mismas. La sociedad civil debe unirse a los medios de comunicación en la ardua empresa de hacer cumplir esta ley.

¿Cómo va esto a repercutir en la transparencia de los programas sociales? A través de la especialización de representantes de la sociedad civil y de la prensa en los diferentes ámbitos y temas y su dedicación al análisis detallado de las informaciones que ofrecen los órganos del Estado. Nada hacemos con más información si no nos dedicamos a analizarla y darle seguimiento a las cifras.

Participación Ciudadana tiene previstas varias acciones para dar seguimiento al cumplimiento de esta ley, pero no podemos enfrentarnos solos a un reto tan grande. Se necesita mucha gente que se integre a dar seguimiento, no sólo para que nos entreguen la información, sino para garantizar que la misma sea veraz y consistente y para detectar los vicios que se puedan detectar en la ejecución de las actividades gubernamentales.

La ley establece también sus propios mecanismos de difusión. De acuerdo con éstos el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) diseñará e implementará un plan de capacitación y difusión destinado a concientizar y capacitar a los integrantes de las oficinas de acceso a la información y a los servidores públicos en general.

La Secretaría de Estado de Educación deberá promover la inclusión en los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos, contenidos relacionados con la transparencia en la administración pública y en la sociedad en general y con el ejercicio de acceso a la información pública en una sociedad democrática.

También establece la Ley que todos los institutos educativos de nivel terciario públicos y privados deben incluir en sus actividades curriculares y extracurriculares, contenidos que promuevan la concientización, difusión, investigación y debate acerca de temas relacionados con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Sabemos que este es un proceso largo y arduo. No es fácil establecer una cultura de transparencia en un país que nunca la ha tenido. Pero pensemos que si nunca comenzamos, nunca se va a lograr y que mu-

chos países que hoy tienen buenos sistemas de prevención de la corrupción, comenzaron como nosotros. Lo más importante es que hagamos conciencia de que sin la participación y el compromiso ciudadano no se logra un combate efectivo a la corrupción. Mientras no lo hagamos seguiremos siendo un país pobre con muchos programas sociales que enriquecen a algunos y mantienen en la pobreza a la mayoría.

Anexo:

Discursos de los Doctores Rafael Alburquerque, Vicepresidente de la República Dominicana y Luis Scheker Ortis, Coordinador General de Participación Ciudadana

Discurso de apertura

**Dr. Rafael Alburquerque,
Vicepresidente de la República Dominicana**

Deseo expresar mi complacencia, primero por la invitación de Participación Ciudadana y poder estar en este auditorium para poder tratar este tema de la pobreza y el reto de los programas sociales. Sobre todo, y Javier Cabrera acaba de señalarlo, la necesidad de transparencia en la aplicación y ejecución de estos programas sociales, porque no hay duda de que la corrupción, en sus múltiples formas, constituye uno de los principales riesgos para el funcionamiento eficiente de las instituciones públicas. La corrupción, sabemos todos, socava los fundamentos económicos de un crecimiento sostenible, distorsiona el propio Estado de derecho y puede impedir la realización del compromiso de crear una sociedad democrática, más próspera y más justa.

Durante decenios la corrupción en América Latina ha provocado que la estructura social sea una de las más desiguales del mundo, por no decir la más desigual, lo que queda evidenciado por los indicadores sobre concentración del ingreso a nivel de nuestra región. Sin embargo, ha sido en los tiempos más recientes cuando real y efectivamente se ha tomado conciencia de lo que significa el problema grave de la corrupción como obstáculo para el desarrollo y crecimiento de nuestro país. Cada vez resulta más claro que la corrupción es un obstáculo trascendental para el desarrollo social, para el fortalecimiento de la democracia, para el progreso económico. En el país las prácticas corruptas plantean una de las mayores amenazas para el desarrollo económico y social por lo que su erradicación constituye una de las principales metas que se ha trazado el gobierno que dirige el doctor Leonel Fernández.

La corrupción no es nueva en nuestro país, es tan antigua como nuestra historia republicana y sus consecuencias han tenido que ver con las más grandes y peores crisis por las que ha atravesado nuestra sociedad llegando incluso a comprometer en épocas pasadas nuestra so-

beranía nacional. En la actualidad la economía dominicana empieza a recuperarse, la estabilidad y el crecimiento económico que se habían perdido en los años anteriores a raíz de la profunda crisis económica provocada por quiebras bancarias sin precedentes acompañadas de un mal manejo de la política económica, que originó una inflación galopante, una fuerte devaluación y una masiva salida de capitales; esa crisis que lanzó a más de un millón de dominicanos por debajo de la línea de pobreza, ha sido el reto formidable que hemos tenido que enfrentar desde que asumimos el gobierno, el 16 de agosto del año pasado.

Es a partir de esa fecha cuando las autoridades que hoy gobiernan el país, pudieron consolidar la firma del Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para llevar a cabo un programa que pudiera estabilizar la economía. Como resultado de la inflación acumulada entre agosto 2004 y mayo 2005, esa inflación ha sido prácticamente reducida a cero y hemos visto las informaciones que hoy da el Banco Central de la República Dominicana y la tasa de cambio en ese período agosto 2004-mayo 2005, se ha reducido en un 30% para estabilizarse en los RD\$29.00 por dólar. De manera que hemos tratado en estos diez meses de retomar el camino de la estabilidad de precio y esto se ha debido a una estrategia de crecimiento económico y desarrollo que, articulada con la política económica, nos ha permitido poder mostrar a los 10 meses de gobierno, una recuperación que tiende, obviamente, a la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, este seminario de Participación Ciudadana es una excelente oportunidad de presentar el nuevo enfoque de la política social que coordina el Gabinete Social. Política social orientada a no sólo reducir los niveles de pobreza sino a establecer también una estrategia de salida de la pobreza por la vía del aumento del capital social y humano de los más pobres, para que éstos puedan insertarse de manera activa en la sociedad. Es en esta coyuntura que se impone la definición de una estrategia de lucha contra la pobreza fundamentada en las características múltiples y complejas de la pobreza, esto llama a comprender la pobreza, en todas sus dimensiones, como un fenómeno-

no de aspectos no solamente económicos sino también sociales y humanos.

Reconocer que la pobreza tiene un carácter multidimensional es también reconocer que se requiere más estabilidad y crecimiento económico para reducirla. Que se requieren políticas focalizadas hacia los más pobres, que contribuyan a mejorar su nivel de vida al mismo tiempo que incrementan su capital humano. El objetivo de esta política es fundamentalmente atender la deuda social acumulada con los grupos de población que viven en extrema pobreza y que tradicionalmente han sido los más afectados y los menos beneficiados de los ciclos económicos y políticos. Para esto se plantea el establecimiento de transferencias monetarias condicionadas a la participación de los miembros del núcleo familiar en los programas de desarrollo humano y social existentes, orientados a proveer a los más pobres de los medios para incrementar sus posibilidades de insertarse en actividades económicas que les permitan salir de sus condiciones de pobreza.

Lo que estamos planteando, señoras y señores, más que una estrategia de erradicación de la pobreza, es una estrategia de salir de la pobreza que permitirá garantizar cuatro derechos fundamentales a la población:

1. Derecho a una existencia civil
2. Derecho a salud, en particular de los niños.
3. Derecho a la educación
4. Derecho a la alimentación

A la vez, ésta nos permitirá lograr avances significativos en el camino hacia la consecución de los Objetivos del Milenio. Los pilares de esta política integral se enmarcan en tres grandes áreas, las que actualmente constituyen la prioridad de la política social:

1. El aumento de la eficiencia y efectividad del gasto público;
2. La creación de una red de protección social; y
3. La ampliación y el fortalecimiento de la oferta de servicios sociales.

Tradicionalmente en el país se ha venido implementando una ejecución ineficiente del gasto público, la cual se ha manifestado en una inversión social baja en lo que se refiere a inversión en capital humano y en servicios sociales básicos, y por otro lado, la asistencia tradicional ha tomado la forma de subsidios y transferencias generalizadas otorgadas, en ocasiones, sobre la base del clientelismo político, lo que ha contribuido a la exclusión de la población verdaderamente necesitada. A esto se une, como todos sabemos, la debilidad institucional y la falta de coordinación y programación entre las diferentes entidades ejecutoras de esa política social, lo que ha resultado en duplicación de los programas -lo acabamos de oír- competencia por los recursos, falta de información, transparencia, supervisión y evaluación de los programas, lo que no sólo afecta la ejecución sino también el monitoreo y la evaluación objetiva de los mismos.

Pues bien, con la finalidad de aumentar la eficiencia y la efectividad del gasto, hemos estado trabajando en varias áreas al mismo tiempo, estas incluyen:

- a) El reordenamiento institucional del sector, comenzando el gobierno, mediante un Decreto, por eliminar más de 8 entidades creadas por decretos, que tenían funciones que duplicaban atribuciones realizadas por otras entidades;
- b) El establecimiento de reglas operativas y sistemas de monitoreo y evaluación; y
- c) El establecimiento de un sistema de información único que permita focalizar la inversión social, dirigiéndola a aquellos verdaderamente necesitados, al margen de sus preferencias partidarias.

El sector público social requiere cambios institucionales para poder crear una estructura adecuada a la implementación de lo que hemos llamado “*una nueva política social*”. Uno de los primeros pasos hacia la creación de esa estructura ha sido la reestructuración del Gabi-

nete Social. En ese sentido, se reestructuró el mismo convirtiéndolo en un organismo coordinador de la política social, eliminando así su rol de ejecutor de planes sociales. Por otro lado, mediante el Decreto 1554 del año pasado, se dispuso la evaluación de los programas que anteriormente eran ejecutados por el Gabinete, de los cuales se eliminaron aquellos considerados ineficientes o de poco impacto y se agruparon los demás en cinco grandes áreas:

1. Un Subprograma de desarrollo comunitario y territorial;
2. Un Subprograma de asistencia social;
3. Un Subprograma de asistencia a grupos vulnerables o específicos;
4. Un Subprograma de apoyo al empleo; y
5. Un Subprograma de subsidios sociales.

Uno de los aspectos más importantes para aumentar la eficiencia del gasto público tiene que ver con la definición de responsabilidades, supervisión y evaluación de los programas sociales que se implementan con fondos públicos. En este orden, el Gabinete Social ha ido elaborando los Manuales Operativos y los Reglamentos correspondientes al Registro de Beneficiarios y a los Programas de Transferencia Condicionada que se han iniciado, particularmente “Comer es Primero” y el “Incentivo a la Asistencia Escolar”. En estos manuales y reglamentos se ha establecido claramente el proceso de selección de los beneficiarios, cómo se otorgan las transferencias, cuáles son las condicionalidades que hay que cumplir, cómo se sale de los programas y cómo se evalúan y supervisan los mismos. Otro elemento fundamental dentro de esta estrategia es establecer los mecanismos de supervisión y evaluación requeridos para que la ejecución de la nueva política social sea no sólo eficiente sino también transparente.

Simultáneamente, hemos iniciado en las áreas de salud y educación, con los programas de Alimentación Escolar y el Subprograma Materno-Perinatal, la implementación de sistemas de evaluación por medio del análisis costo/efectividad, método que permitirá determinar el retorno social que tienen los recursos públicos con miras a mejorar la eficiencia del gasto público, lo que es fundamental para que esta po-

lítica social arroje resultados significativos en términos de reducción de la pobreza. Naturalmente, uno de los principales obstáculos hacia la eficiencia del gasto en el país ha sido la provisión de asistencia social universal, que ha contribuido a mantener aislados a los grupos más pobres de la población, sobre todo de los que residen en zonas rurales. Por esto el gobierno actual ha concentrado sus esfuerzos por aumentar la efectividad del gasto social por conducto del establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y apolíticos de focalización.

El SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios) es un sistema de información que permite la identificación y evaluación socioeconómica de las familias pobres, con el objetivo de priorizar y seleccionar hogares que según su situación de pobreza, puedan ser incluidos como beneficiarios de los programas sociales y subsidios monetarios establecidos dentro de la red de protección social. El SIUBEN garantiza que los recursos asignados a los programas lleguen efectivamente a la población que los necesita, a la población con mayores carencias, evitando así la desviación de los recursos a áreas geográficas y grupos sociales no prioritarios. El SIUBEN constituye un instrumento de focalización pero también de asignación eficaz del gasto social y la inversión pública.

Como instrumento de focalización el Sistema Único de Beneficiarios permite identificar con nombres y apellidos, dirección y cédula a los segmentos de población de bajos recursos, acelerar la llegada de los beneficios y conocer, prioritariamente, la selectividad de los programas. Como instrumento de asignación del gasto social, ofrece información cuantitativa y cualitativa sobre las necesidades y dificultades de los hogares pobres, a partir de las características de las viviendas, de los servicios públicos, de la composición familiar, educación, ocupación y condiciones legales de cada miembro del hogar y de esta manera aumentar la rentabilidad social y económica de la inversión social.

El SIUBEN ha contado para su ejecución con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ha sido ejecutado con una forma de absoluta transparencia por organizaciones de la sociedad civil que se han encargado de hacer el levantamiento y de identificar los hogares en situación de pobreza y de extrema pobreza del país. Naturalmente en este proceso de focalización se ha dado importancia a la participación de la sociedad civil, y es esa la razón por la cual se ha concebido la creación de una Red Social, que permitirá que las diferentes organizaciones sociales y comunitarias participen de manera activa en la ejecución de la política social para identificar la potencial demanda de atención, para garantizar la transparencia y eficiencia de la misma.

Nosotros creemos que la sociedad civil debe tener una participación activa en la política social que establezca el gobierno nacional. Participación activa que se traduce, como acabo de decir, en la identificación de la potencial demanda y en el monitoreo que garantice la transparencia y eficacia de la ejecución de la política social. Inicialmente esta Red Social se establece como un apoyo para el Sistema de Identificación de Beneficiarios y la misma deberá servir para que se produzca una legitimación del proceso que realizará el SIUBEN permanentemente en la población y para que todas las organizaciones sociales y comunitarias, incluyendo iglesias, juntas de vecinos, ONG, ayuntamientos y autoridades provinciales, participen de manera activa en la identificación, validación y revisión del proceso de selección de los beneficiarios.

El Programa se identifica con el nombre de Solidaridad, que es el nombre también de la tarjeta electrónica que se entrega a cada jefe o jefa de hogar en situación de pobreza o de extrema pobreza y este programa Solidaridad comprende dos subprogramas:

1. El Programa o Subprograma “Comer es Primero”, dirigido, fundamentalmente, a los hogares en situación de extrema pobreza. Hogares que reciben la suma de RD\$550 para adquirir alimentos en colmados previamente seleccionados por la vía de la tarjeta Solidaridad. A fin de recibir esta transferencia los hogares debe-

rán cumplir con una serie de corresponsabilidades, cuyo cumplimiento será revisado cada cuatro meses según las evidencias presentadas por los jefes o las jefas de hogar como muestra de cumplimiento.

Las corresponsabilidades establecidas están relacionadas con programas de desarrollo humano y social que incluyen:

- a) Utilizar la tarjeta de débito única y exclusivamente para la adquisición de alimentos no de alcohol, no de refrescos, no de cigarrillos, no de dulces;
 - b) Cumplir con el Plan Ampliado de Inmunizaciones: vacunación básica de menores de 0 a 5 años;
 - c) Cumplir con los controles de crecimiento y desarrollo asociados a los niveles de nutrición; y
 - d) La tramitación y obtención de documentos de identidad para cada uno de los miembros de la familia que carecen del Acta de Nacimiento o de la Cédula de Identidad y Electoral.
2. Junto con “Comer es Primero”, el Programa Solidaridad, por la vía de la tarjeta electrónica de débito, comprende también el “Incentivo a la Asistencia Escolar”, brindado a las familias pobres beneficiarias del Programa “Comer es Primero”, que otorgará este “Incentivo a la Asistencia Escolar”: un subsidio monetario de RD\$300 a los hogares con uno a dos hijos en edades de 5 a 16 años que asistan a la escuela y con más de dos hijos, el programa prevé la entrega de un monto adicional de RD\$150 por cada niño/niña hasta un tope de cuatro hijos.

Este programa sirve al doble propósito de incentivar la asistencia a la escuela reduciendo así la deserción escolar, a la vez que reduce el costo de oportunidad de los hogares de mantener a sus hijos fuera de la escuela con lo cual se amplía el acceso a la educación, exigiéndoles al niño y a la niña, por medio de su hogar, un

85% mensual de asistencia a la escuela.

Como pueden ustedes apreciar, una familia en extrema pobreza, con 4 hijos que asistan a la escuela recibirá mensualmente por la vía de los Programas “Comer es Primero” e “Incentivo a la Asistencia Escolar”, una transferencia de RD\$1,150.00, con lo cual el gobierno dominicano está elevando el nivel de ingreso y sacando de la indigencia a hogares en extrema pobreza. Posteriormente, por medio del cumplimiento de las condicionalidades de estos programas, las familias beneficiarias aumentarán su nivel capital humano para romper de ese modo el círculo vicioso de la pobreza y exclusión social.

Comprendo las preocupaciones de la sociedad civil cuando se afirma que hay en ocasiones duplicidad en los esfuerzos y programas que se ejecutan. Sin embargo, éste Programa Solidaridad que comprende “Comer es Primero” y el “Incentivo a la Asistencia Escolar” rompe con aquellos programas sociales que simple y sencillamente se dedican a otorgar una ayuda ocasional, en este caso estamos hablando de una colaboración y cooperación permanente de una transferencia que está sujeta a condicionalidades. Condicionalidades que deben ser cumplidas si el hogar quiere continuar beneficiándose de esta ayuda del Estado dominicano.

Por último, permítanme compartir con ustedes, las cifras actualizadas de la entrega de la Tarjeta Solidaridad en todo el país:

- a) En el caso del Programa “Comer es Primero”, que inició como un proyecto piloto el pasado año, para beneficiar a 18,000 hogares en la orilla del río Ozama, hoy el gobierno ha entregado tarjeta Solidaridad a nivel nacional y piensa transferir, a cada uno de los 200,000 hogares identificados por el SIUBEN en extrema pobreza, la suma de RD\$550 al mes.
- b) En las 13 provincias más pobres del país: Baoruco, Pedernales, Independencia, Barahona, Dajabón, Elías Piña, El Seibo, Monte Cristi, San Juan, Monte Plata, hoy en día hay 105,000

hogares previamente identificados y de esos 83,000 ya han recibido sus tarjetas Solidaridad que comienza a funcionar a partir del día 20 de julio, y en las provincias restantes, que ya se están distribuyendo, a partir del mes de agosto serán activadas.

El gobierno dominicano, con su nueva política social aspira a atender la deuda social acumulada con los sectores más pobres de la población de forma eficiente, efectiva y transparente, reduciendo los niveles de pobreza y creando condiciones para aumentar sus niveles de desarrollo humano a fin de que estos puedan insertarse de manera activa y contribuir a que el país reforme y retome la senda del crecimiento económico con justicia, equidad e inclusión.

El reto es tremendo. Apreciamos profundamente el apoyo y respaldo que hemos recibido para poder dar inicio a la ejecución de estos programas. Hemos querido actuar con absoluta transparencia. La tarjeta fue una el fruto de una licitación nacional, abierta a todas las entidades bancarias del país y el comité de selección para determinar las entidades bancarias que emitirían finalmente la tarjeta fue integrado por personalidades de la sociedad civil, entre ellas, Participación Ciudadana.

En estos momentos iniciamos una segunda etapa, que es la de establecer las Oficinas de Demanda, porque sabemos que habrá hogares que reclamarán no haber recibido la tarjeta o que en el proceso de validación de la tarjeta será necesario excluir personas que la han recibido, y para ello necesitamos el respaldo y apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, para poder integrar esta Red de Protección Social que nos permita evaluar costo/eficiencia del programa y que nos permita monitorear la eficacia de estos programas. Con ello estamos rompiendo una tradición de clientelismo y simple asistencialismo en los programas sociales del gobierno.

No es fácil hacerlo. Hay grandes dificultades, hay problemas tradicionales que tenemos, necesariamente, que afrontar, hay cotos cerrados que se resisten a los cambios y a las transformaciones. Hay entidades e instituciones que todavía duplican esfuerzos en vez de racionalizar sus gastos, es parte de lo que ha sido la tradición en República Dominicana. Y así como muchas veces nos cuesta deshacernos de los zapatos viejos, de esa misma manera es más fácil enrumbar por el nuevo camino que dejar atrás las tradiciones que han marcado a los diferentes gobiernos en República Dominicana.

De manera pues en esta decisión que hoy pone en ejecución el gobierno del doctor Leonel Fernández, aspiramos a dejar atrás aquellos programas tradicionales del simple “dao” o “regalao” para embarcarnos en verdaderos programas de promoción social que, junto con el Sistema de Seguridad Social en su régimen subsidiado, podrá contribuir no solamente a lidiar sino también a combatir la pobreza en República Dominicana. Estamos conscientes también de los diferentes criterios que se han expuesto en el seno mismo de la sociedad civil con respecto a estos programas de focalización pero también estamos conscientes de que son escasos los recursos, muy escasos, de que estamos limitados por las condicionalidades del Acuerdo Stand By con el FMI y que por tal razón nos vemos precisados a focalizar para que la ayuda del gobierno sea destinada a los que real y efectivamente lo necesitan.

Esa es la voluntad de las autoridades del gobierno, sabemos las dificultades internas y externas, sabemos que es un gran desafío, pero por esa razón estamos hoy aquí con ustedes acogiendo esta invitación que agradecemos de Participación Ciudadana, porque sólo con el apoyo y el respaldo de la sociedad civil podremos lograr el éxito y pagar la deuda social con el pueblo dominicano.

Corrupción y Pobreza

Dr. Luis Scheker Ortiz,

Coordinador General de Participación Ciudadana

El tema de la corrupción es de difícil manejo. Sumamente complicado. Se ha ramificado de tal manera que todos los estamentos sociales son afectados con sus nefastas consecuencias, pero predominantemente los grupos económicos menos pudientes y aquellos que, siendo la gran mayoría poblacional, ocupan los más bajos niveles de ingresos y de oportunidades.

Hasta hace relativamente poco la corrupción no era un tema que interesara de manera especial a la sociedad civil, casi inexistente, como expresión organizada, como tampoco interesaba mucho a los organismos internacionales responsables en alguna medida de ese estigma moral, económico, social y político que hoy algo les preocupa ante el auge de la corruptela y su expansión. Los gobiernos corruptos y los poderes fácticos que de ella se aprovechaban, andaban por la libre, no estando sometidos al control y a la vigilancia rígida que la sociedad actualmente exige. No se veían con ninguna frecuencia los episodios que nos revelan los medios de comunicación de gobernantes llevados a prisión, o perseguidos y destituidos en sus cargos por sus graves hechos que ceden ante la marejada de grupos sociales enaltecidos, cansados de corrupción y de miserias. En la medida en que la corrupción en sus múltiples formas ha ido ganando espacio, las fuerzas morales de la sociedad que se resisten a su imperio, se organizan.

De igual modo aunque no por esa sola poderosa razón, en los tiempos modernos se ensancha asombrosamente con la presencia del neoliberalismo y el mito de la globalización el abismo existente entre quienes demasiado tienen y los que tienen muy poco o casi nada.

Según el Informe de Desarrollo Humano auspiciado por el PNUD, el 20% de la población mundial, aquella que habita mayoritariamente en los países desarrollados, hace el 86% del gasto total en consumo

privado, y el 80% restante, solo el 14%. El 20% más pobre de la población apenas realiza el 3.1% del gasto mundial en consumo privado. “También se expresa que 225 personas más ricas del mundo tienen una riqueza que equivale al ingreso anual de 2,500 millones de humanos, o que los tres más opulentos poseen activos que exceden el PIB total de los 48 países menos desarrollados”.

Lo peor, como se ve, es que tanto la corrupción como la pobreza, con los avances tecnológicos, de la informática, de la genética y de otros tantos recursos y la expansión del comercio internacional, se han universalizado y alcanzado caracteres de perpetuidad y de profundización en los países del tercer mundo y también en países industrializados para mal de una época donde “el fin de las ideologías” y del mundo bipolar han roto el equilibrio deseado y alienta la presencia de un neoliberalismo salvaje e inhumano que desprecia y desaprovecha las ventajas y el bienestar que debería acompañar, de manera natural, una filosofía mundialista con rostro humano, desarrollista, ignorada en aras de un mercado voraz que aumenta cada vez con mayor dramatismo los niveles de pobreza y marginalidad, lo que amenaza la estabilidad y supervivencia de pueblos y gobiernos que luchan y propugnan por la paz, no por la guerra, de una verdadera democracia.

Esta cruda realidad golpea de manera singular a República Dominicana, país atrasado que ocupa el tercer lugar entre los más pobres de la región y que exhibe niveles contrastantes de pobreza y opulencia irritantes.

No es casualidad entonces que Participación Ciudadana, comprometida con la lucha por la transparencia y contra la corrupción y la pobreza extrema, haya escogido este tema como debate del taller que hoy celebramos con cierto dejo de esperanza, más que de optimismo, más equitativo y justo el que, más temprano que tarde, las reservas morales de este pueblo y de los pueblos del mundo, cansados de observar pasivamente tan triste situación por la que atraviesan y padecen, donde el flagelo de la corrupción y la impunidad, haciendo juego con la desigualdad y la pobreza existente, parecen enseñorearse en

medio de tímidas manifestaciones de inconformidad y protestas esporádicas que no llegan a consolidarse en un movimiento mundialista donde una conciencia social creciente y activa y una voluntad política internacional decidida, sean capaces de diseñar y llevar a feliz ejecución una política de Estado coherente para hacerle frente, de manera firme, a esos flagelos de la humanidad.

La pelea no es fácil. En su libro “Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder”, la magistrado Eva Joly, a quien le tocara investigar uno de los escándalos de corrupción más sonados de Francia, se ve envuelta entre las redes del poder que responde a un orden de cosas establecido, y destaca cómo su lucha por la verdad y la justicia se vio torpedeada, y ella misma amenazada, injuriada, ultrajada y perseguida no solo por los poderes fácticos ligados a los intereses de la petrolera investigada, sino por los mismos organismos de seguridad y estamentos del poder oficial que veían con temor y preocupación el alcance de las investigaciones por ella impulsadas y sus posibles consecuencias, que culminaron felizmente, con la condena a prisión de varios empresarios y políticos del más alto nivel, pero también con su vida ordenada y apacible y con su brillante carrera judicial, mas no con su dignidad y su prestigio.

Ejemplos de este genoma humano lo tenemos en República Dominicana. Miles y miles de hombres y mujeres decididos que han ofrendado su vida en la búsqueda de la verdad por una sociedad más justa, más moral y floreciente.

En el seminario que se inició ayer bajo los auspicios de la Comisión de Ética y Combate a la Corrupción, creada mediante decreto número 101-05, y donde se puso a circular El Plan Estratégico de Ética, Prevención y sanción de la Corrupción (2005–2008), al referirse a la corrupción en la República Dominicana se afirma: “Es de muy amplio reconocimiento que la corrupción es por lo menos tan antigua como nuestra historia republicana y que sus consecuencias han tenido que ver significativamente con las más grandes y peores crisis por las que ha atravesado nuestra sociedad, llegando a comprometer nuestra soberanía nacional”.

Esta verdad debería alertarnos, ponernos sobre aviso para tomar medidas inmediatas, más prudentes y efectivas.

Nuestra historia no tiene que remontarse a lontananza para establecer o excusar responsabilidades precisas del por qué y de cómo la Corrupción ha llegado a los niveles que visiblemente ostenta y que aterra. Durante la dictadura de Trujillo la corrupción no era un mal generalizado. Al margen del dictador, ésta no era posible. Se mantuvo controlada porque dadas las características del régimen, no cabía la posibilidad de que la suprema autoridad expresara que “la corrupción se detenía en la puerta de su despacho”. Ni antes de Trujillo, dada la pobreza de la nación y la falta de una burguesía establecida. Es a partir del primer asomo de libertad mal entendida, totalmente desvirtuada con ribetes de libertinaje, prepotencia y abusos, surgida a raíz del ajusticiamiento de Trujillo, donde hay que explorar las causas de la corrupción expansiva cuando se desata la rapacidad de los grupos que querían apoderarse de la riqueza de un Estado opulento, junto con gobiernos débiles y complacientes incapaces de frenarla, que conciben para su supervivencia una estrategia de corrupción arriba y represión abajo bajo el manto de la impunidad más absoluta que pone los recursos de la nación y la riqueza del Estado heredado al servicio de esos grupos locales y extranjeros que se corrompen o son corrompidos anteponiendo sus ambiciones particulares al bienestar general y desarrollo integral de la nación, cifrado en nuevas fuentes de trabajo, en ampliar la base de los servicios públicos y las oportunidades de crecimiento para combatir la pobreza y marginación.

Falló la voluntad política durante esta larga etapa, una voluntad poderosa que desde el poder combatiera moralmente la corrupción sin temor y decisión, pero también faltó el respaldo necesario de una fuerza social y económica suficientemente comprometida y el concurso de organismos internacionales que le apoyaran, siendo el talante del Gobierno de Bosch quizás el único ejemplo de moral política, penosamente fallido en el intento.

A partir de la década de los ochenta se inicia una copiosa literatura legislativa que trata de darle consistencia a la lucha contra la corrupción y la pobreza, la que se ve reforzada en la década de los noventa hasta nuestros días, pero sin que la misma se haya podido plasmar en ejecutorias efectivas que corrijan los grandes males y despierten firmes expectativas de solución.

Muchas veces, con demasiada frecuencia, leyes y proclamas, decretos y promesas caen en el vacío del discurso político o de campaña, sin que los hechos rubriquen la palabra empeñada, creando el escepticismo y la desconfianza. Esa es la realidad que debemos superar.

Para ello existen signos alentadores. Siempre han existido. No solo son las numerosas leyes y decretos, la creación de organismos especializados par la prevención y lucha contra la corrupción y la pobreza y las iniciativas que propugnan por una mayor transparencia administrativa mediante mecanismos de participación y descentralización así como por una mayor profesionalización de la función pública y del poder judicial, que presionan a favor de una nueva conducta, lo son también el papel cada vez más activo e influyente de las organizaciones de la sociedad civil, insertadas sin suplantarlas, en las estructuras del Estado para advertir sus anomalías, y auxiliarlo en la toma de decisiones con una visión de progreso y bienestar, así como la decisiva intervención y asistencia de organismos internacionales y de cooperación, la firma de acuerdos y tratados internacionales, lo que permite pensar en una nueva esperanza renovada que procura establecer normas y adecantar el quehacer de los gobiernos y de una sociedad civilizada, todo lo cual permite vislumbrar un porvenir más promisorio o menos incierto.

Confiemos que este taller aporte su grano de arena para la construcción de este edificio donde la auténtica democracia ocupe tanto espacio que no deje ningún espacio donde pueda alojarse la corrupción, la impunidad y la pobreza degradante.

Esta publicación de Participación Ciudadana se terminó de editar en el mes de noviembre del 2005, primera edición de 500 ejemplares.