

LA POLÍTICA SOCIAL COMO CLAVE DEL DESARROLLO

José Luis Alemán, S.J.

Pareto nos amonestó, a los economistas, a ser cautos en atribuir causalidad a variables correlacionadas, no sólo por limitaciones de lógica matemática o estadística que sólo afirman coexistencia y no categorías filosóficas, sino porque las variables analizadas frecuentemente designan simplemente aspectos distintos por abstracción de una misma realidad. En este sentido, la política social como elemento más que como causa del desarrollo, presento mi aporte a este Seminario.

Lo haré en la línea del Informe del BID sobre el Progreso Económico y Social del 2006. La política de las políticas públicas, o sea de la Economía Política que aunque aparentemente es un descubrimiento nuevo para la pura Teoría Económica de actores individuales (movidos sólo por razones y metas personales) fue tan practicada por los clásicos siempre preocupados por el proceso social de toma de decisiones bajo intereses de grupos y de Gobierno. El BID reconoce en su Informe que un enfoque estrictamente tecnocrático de las políticas públicas brincaría problemas

1 Alemán, José Luis, "Peso del legado histórico sobre las políticas sociales dominicanas", en *Hoy*, 9 de diciembre de 2005, p. 2E

tan importantes como los procesos de su discusión, negociación, aprobación y ejecución de elementos fundamentales del enmarañado mundo de la política.

Emplearé más concretamente la metodología' de Schumpeter quien, después de haber dividido los campos cubiertos por la Economía en Teoría, Historia y Estadística, se atrevió a dar prioridad práctica a la Historia Económica con el auxilio indispensable de la Sociología Económica y de la Economía Política para todos pero sobre todos para quienes diseñan políticas económicas porque sus fracasos se deben más a ignorancia de la realidad sociopolítica histórica que a falta de buena teoría.

Schumpeter, no historiador pero sí hombre culto, más que una metodología historiográfica usó en su intento por captar la raíz económica del desarrollo económico capitalista los "tipos ideales" de Weber que buscan un sentido que permita explicar un conjunto de hechos que forman una realidad específica claramente discernible. La construcción es "ideal" en dos sentidos: es aproximación grosera de una realidad social nueva captada intuitivamente de modo muy general; y a esa realidad se atribuye una finalidad, un "sentido", que no pretende ser el que de hecho tuvieron en cuenta los actores pero que es suficientemente plausible para ser aceptada como explicación plausible de los hechos. La moraleja es patente: ni los hechos, ni siquiera las correlaciones estadísticas o econométricas bastan de por sí como explicación cabal suficiente de la realidad; es necesario proporcionarles sentido teleológico.

Schumpeter procede, pues, de este modo: primero discierne cuando en la historia parece surgir un proceso económico nuevo que no puede ser explicado por simple acomodación de la dinámica previa existente; después trata de identificar su factor determinante de tipo económico (no administrativo-jurídico como Smith, demográfico como Ricardo, o tecnológico como Stuart Mili) y finalmente les atribuye un sentido inalcanzable por lo tanto para la persona culta no especializada, pero que una vez expuesto le parece a ésta una explicación aceptable. Procederé por lo tanto, en primer lugar, a identificar la etapa de desarrollo que vive República Dominicana para poder comprender posteriormente el sentido de nuestras políticas sociales.

Etapas de desarrollo

La Colonia excluida y la economía de subsistencia (1600-1916).

La más notable peculiaridad del país en el mundo latinoamericano es su exclusión práctica del comercio internacional y la renuncia implícita por parte de España a la defensa de la totalidad de La Española desde 1600. En 1600, España acosada por piratas holandeses e ingleses, decidió concentrar la población en el Este de la Isla, abandonando la parte occidental que pocas décadas más tarde fue ocupada por bucaneros franceses. La flota no tocaba Santo Domingo. Uno o dos barcos al año, no todos los años, mantenían un esporádico contacto con el Virreinato de Nueva España que debía enviar por "adelantado", los recursos financieros para el pago de los servicios públicos. La pobreza fue general en el siglo XVII, y el aislamiento grande. Aunque el auge de la colonia francesa en Haití creó eslabonamientos importantes con el sector ganadero en el siglo XVIII, y la isla fue cedida a Francia a cambio de Navarra, las relaciones comerciales del país siguieron siendo pocas y hasta 1844 limitadas a Haití que gobernaba el país. En el resto del siglo XIX, el comercio exterior y el endeudamiento interno y externo fueron aumentando progresivamente pero apenas afectaron la vida de una población rural que hasta 1935 significaba el 85% de la población total. Económica, social y políticamente estos tres siglos exhiben una homogeneidad apreciable y me atrevo a afirmar que el país pudo acomodarse a cambios apreciables sin necesidad de modificar radicalmente sus instituciones.

¿Cuáles fueron esas instituciones?

a) Chardon, escribiendo a mediados de los mil novecientos treinta, se administraba del hecho de que la población rural, todavía sobre el 85% de la nacional, produjese prácticamente todo lo que era su gasto corriente ordinario menos lumbre y jabón: economía de subsistencia. La economía de subsistencia rural tenía que ser de trueque, búsqueda mutua de clientes aunque facilitada por la costumbre, lo que suponía en términos actuales un enorme costo de transacción, imposibilidad de contribuir al fisco con impuestos indirectos, tecnologías tradicionales altamente constantes, serias restricciones al proceso de acumulación de capital, muy especialmente el que supone cambios en la "composición orgánica del capital" en vocabulario de Marx.

b) Sociológicamente, las relaciones laborales tienden a ser las propias del sistema de hatos ganaderos en el cual peones y dueños de tierra convivían en estrecho contacto y las actividades económicas se centraban en viandas y plátanos cultivados junto a los bohíos y carne y grasa de cerdos salvajes cazados en monterías. Las diversiones, bailes y gallos, eran también locales y la educación religiosa la impartían las mujeres que aceptaban como normales costumbres ancestrales como el machismo del hombre y la necesaria bravura de caudillos locales. La red de "seguridad social" era propia de la familia extensa y del paternalismo del dueño de la tierra.

c) Políticamente el Estado estaba lejos de la mayor parte de la población. Los gastos públicos se centraban en el pago monetizado de la burocracia civil y eclesiástica. La educación, cuando la había, se financiaba municipalmente con impuestos locales pagados por los ganaderos. La misma defensa externa, incluso en las guerras para rechazar las invasiones formales haitianas (Santana, por ejemplo) la pelearon caudillos ganaderos con sus seguidores y grupos de jóvenes urbanos relacionados con el comercio exterior y la burocracia, necesitados de las dádivas de sus caudillos. El poder teórico del presidente, expresado en la nueva Constitución, era sumamente amplio, reflejando el estado de emergencia del país amenazado por invasiones; en la práctica dependió de la personalidad del incumbente y de coaliciones frágiles de caudillos locales. Los gobiernos tenían que financiarse o por emisión monetaria (hasta el inicio de la incorporación a España) o por préstamos mensuales de los comerciantes de Montecristi, Puerto Plata, Sánchez y Santo Domingo y de los fondos externos provenientes de bonos. La herencia más importante para la comprensión de las políticas sociales públicas, incluso actuales, parecen ser la falta de moral impositiva de los potenciales contribuyentes, el clientelismo de la política, el notable poder de los Presidentes, la red familiar con su moral dual. La apertura externa y el consumismo (desde la primera ocupación norteamericana).

La arritmia histórica dominicana

A partir de la primera ocupación norteamericana y del auge de las exportaciones durante los primeros dos años después de la paz de Versalles, se evidencia una apertura al mundo exterior con

la importación de estructuras administrativas, políticas y militares norteamericanas hasta mil novecientos sesenta y cinco y posteriormente, de la creciente normativa internacional originada de las relaciones con la OEA, el FMI, el BID, el BM, la OMC y ahora el CAFTA-DR, por una parte, y de divisas y bienes en proporciones desconocidas, por otra parte. A esta apertura se unen dos fenómenos importantes: el primero, común a otros países latinoamericanos, fue la explosión demográfica con el consiguiente empobrecimiento de una población rural sin tierras y la migración a las ciudades; el segundo, más típicamente dominicano, es la orientación de una política estratégica no siempre formulada (pero sí practicada) de recuperar, al mayor tiempo posible, los atrasos sociales y económicos estimados con el metro de la modernidad de nuestra "arritmia histórica". (No parece temerario cifrarlos en no menos de medio siglo).

a) La explosión demográfica fue enorme para un país de 48,000 kms. cuadrados, de los que prácticamente la mitad es inhabitable por las tres cordilleras que entrecruzan el país; la población total se multiplicó por diez en 75 años, pasando de menos de un millón a más de nueve millones; la población de Santo Domingo, de menos de cuarenta mil llega a tres millones (más de 700 veces). Como se ve, no es administrativa ni financieramente posible que la oferta de servicios y facilidades públicas pueda adecuarse a ese aumento de la población. En el campo no había tierra, además, tradicionalmente muy desigualmente poseída; y en la ciudad abundó el pobre excluido de las comodidades de la vida moderna. Surgen así nuevos problemas ambientales y de servicios públicos de higiene, agua, electricidad y seguridad. El efecto cultural de la migración a la ciudad fue descrito ya hace siglo y medio por Durkheim: el inmigrante se siente totalmente desorientado porque sus normas de comportamiento y sus valores urgidos por la fuerza penetrante de la costumbre no tienen validez en la ciudad y no sabe qué reglas debe seguir ("anomía"). El simple número de sus vecinos imposibilita la práctica aprendida de lo que Buchanam designa como "moral comunitaria", aquella en la que los individuos tratan a los demás como extensión de ellos mismos porque el sujeto de la moral era la comunidad, y cae fácilmente en la "anarquía moral" en busca de reconocimiento por

parte de grupos violentos, temidos aunque respetados, mas la falta de empleo o la de aptitud para los existentes y el fracaso de la red familiar de Precisiones. La construcción de tipos ideales, como los expuestos, no ofrece un retrato de la realidad ni puede afirmarse que capta todos sus elementos esenciales. Basta que los tipos ideales tengan una base suficiente en la realidad para que puedan ser tomados hipotéticamente como indicadores de diversos períodos económicos. No es difícil anclar en la realidad los tipos ideales descritos pero dadas las consecuencias que de ellos puedan desprenderse no sobra ofrecer algunos datos sobre la explosión demográfica y la apertura al comercio internacional en los primeros años de la apertura externa. En 1898 la población del país se estimaba en 458,000 habitantes, de los cuales vivían en Santiago (la segunda mayor ciudad del país) 9,398 personas. La población de la ciudad de Santo Domingo en el 1893 era de 14,072 habitantes. Ya en 1935, cuando Chardon realizaba su estudio sobre los recursos del país, la población había subido a 2,135,872 habitantes y la de Santo Domingo a 71,091 pero la población rural todavía suponía el 76.2% de la población nacional. Las importaciones de República Dominicana pasaron de 2.7 millones de dólares en 1905 a 9.1 millones en 1915 y a 46.5 millones en 1920, año ciertamente atípico. Pero de un promedio anual de importaciones del 1905 a 1910 pasaron a 20.8 millones en el quinquenio 1920-1925 y no caer de 20 millones posteriormente.

Las políticas sociales dominicanas

Distintas políticas sociales después de 1960

Tanto Balaguer como los presidentes del PRD y el Dr. Leonel Fernández han seguido políticas sociales coherentes pero distintas entre sí. Difícilmente puede hablarse de políticas sociales de Estado. En los tres tipos señalados de gobierno, el gasto público en servicios sociales generales, educación y salud ha sido bajo en comparación con todos los otros países latinoamericanos. El gasto en educación, como porcentaje del PIB, fue en el período 1999-2001 inferior al promedio regional en un 44%, y el de salud en un 31.5%. Las variaciones del porcentaje del PIB en gastos públicos en educación y salud son apreciables según los partidos en el gobierno (PRSC, PRD, PLD). Balaguer dedicó en promedio el 2% anual del PIB a educación y el 1.9% a salud en 22 años de

gobierno; el PRD, el 2.2% en educación y el 2% en salud, en 11 años de gobierno (hasta el 2003); el PLD, en educación el 2% y en salud el 1.9%, en cuatro años. Más importante aún es el ideario social de cada partido en su gobierno. Balaguer, enfrentado a los efectos de la explosión demográfica, justificó la reforma agraria de principios de los setenta y el énfasis en la construcción (urbanización y vivienda) con estas palabras: “la Reforma Agraria persigue una mejor distribución de la tierra para beneficiar... a la mayor cantidad posible de agricultores sin medios de subsistencia, hecho que conspira contra la tranquilidad del país y pone seriamente en peligro la estabilidad democrática de nuestras instituciones”. La construcción fue considerada prioritaria en las zonas urbanas en orden a disminuir el desempleo.

El Presidente Guzmán definió en 1980 las prioridades de su gobierno (en parte diferentes de la del Partido) así: dar mayor énfasis a las actividades agropecuarias, distribución del ingreso sobre bases más justas y equitativas; aumento continuo del empleo productivo. Distinta de las tendencias redistributivas de Balaguer y del PRD es la concepción social del Presidente Fernández. El bienestar social en el mundo actual depende de un factor clave del desarrollo: la tecnología, y se manifiesta en obras de sello modernista (elevados, Metro, ITLA). Este ideario busca la elevación del valor agregado de una mano de obra técnicamente calificada. La perceptible disminución del ritmo de crecimiento demográfico quita presión social al Estado aun cuando todavía no puede prescindir de políticas de asistencia social.

Resultados de las Políticas sociales dominicanas

a) Sorprendentemente, a pesar del exiguo monto del gasto social público, la situación del ingreso, de la educación y de salud del país ha avanzado hasta un punto en el cual la “arritmia” dominicana parece ser cosa del pasado, en el sentido de que su proceso de desarrollo económico y social se asemeja al de los otros países de la región aun cuando la distancia respecto a los más avanzados (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Costa Rica y México) sigue siendo apreciable. Los mayores éxitos del país son: la distribución del ingreso, el grado de cobertura escolar y algunos índices de salud infantil y materna. República Dominicana ha te-

nido buen éxito económico por persona (medido por el PIB) que subió de US\$ 4870 (medido en poder de compra del dólar norteamericano) en 1995 a US\$ 6,640 en el 2002, todavía inferior en un 15% al promedio de los países de América Latina y El Caribe: US\$ 7,723. La distribución del ingreso es muy desigual: el 10% más pobre de la población recibía en 1998 sólo el 2.1% de todos los ingresos, comparado con el 37.9% más rico. El 10% más rico de los hogares percibía 17 veces más ingreso que el 10% más pobre. Esta desigualdad, grande como es, resulta la menor de todos los países de América Latina; menor que la de Uruguay y Costa Rica (18.9 Y 25.1 veces).

El extremo de la desigualdad lo registran Brasil (85 veces mayor), Paraguay (70.4), Venezuela (62.9) y Panamá (62.3). Hasta China popular es más desigual (18.4). La cobertura escolar entre 6-18 años era la segunda mejor de América Latina: 92.5% de la población urbana; detrás sólo de Chile 94.3 % Y Argentina, 93.2 %, mientras que la rural con 88.7 % era la mejor de América Latina. El porcentaje de la población de 18-25 años de estudios universitarios fue el cuarto más alto en América Latina: 13.3% detrás de Argentina (23.3%), Panamá (15.7%) y Uruguay (15.0%) pero antes de Chile (12.8%). Desgraciadamente, la "calidad" de esa educación medida por la diferencia entre los años de escuela a los 18 años de edad: 11.8 y los cursos aprobados, 8.3 cursos resultó, mucho peor que en Chile con 12.1 años de escolaridad aprobada, dejando al país en el peor grupo de eficiencia. Los indicadores de salud arrojan resultados contrarios: mientras que los porcentajes de niños menores de cinco años con peso inferior a la media, y de altura inferior a la media en el mismo grupo de edad son las más bajas de América Latina y la tasas de vacunados, contra la tuberculosis, figura en el grupo de naciones con mayor porcentaje (99%) y de partos atendidos por personal especializado (98%), la esperanza de vida al nacer es de sólo 66.7 años frente a una media de 70.5 para América Latina, y el porcentaje de desnutridos alcanza el 25% de la población total (11% para América Latina y El Caribe). Las tasas de mortalidad infantil y de la niñez , apreciablemente han mejorado en el período de 1996 al 2002: de 47 y 57 por mil a 31 y 38 en el 2002 respectivamente, y figuran cerca del promedio para la región: 27 y 34 (28). 86% de

la población tiene acceso a agua mejorada, igual a la de América Latina. Los porcentajes de providencia del VIH en mujeres y hombres de entre 15 y 49 años, comprobados por ENDESA 2002, fueron respectivamente de 0,9% y de 1.1% más altos en la zona rural (1.2%) que en las urbanas (0.9%).

b) El costo de las notables mejorías de indicadores de salud y de educación, a pesar de los bajos costos públicos en esos renglones, lo llevó el sector privado. El gasto privado en salud (en términos del porcentaje del PIB) llegó a 3.9% en el 2001, mucho más alto que el gasto del sector público: 2.2%. En educación, el gasto público fue (en los años 1999-2001) de 2.4%. No hay datos directos sobre el gasto privado en educación pero sí es posible aproximarlos por el porcentaje de esos gastos en la canasta familiar en el año 2003: 4.08% del consumo privado en salud, 5.41% en educación: casi el 10% del consumo final de los hogares. Las diferencias regionales son grandes: educación y salud pagadas privadamente significaban el 11.49% del consumo final en Santo Domingo, el 9.8% en el resto urbano y sólo el 6,16% en la zona rural, aunque el gasto en salud es de 4.28 %, máximo, y el de educación suma sólo el 1.88% de su consumo, porcentaje mínimo. Una muy plausible lógica del creciente gasto privado en educación (y en salud) la ofrece Murray. Para él tres factores principales explican el auge de la educación privada: desequilibrio entre las tasas de aumento de la población, especialmente la urbana, y del gasto social público; la destrucción del sistema anterior de alta calidad (centralización excesiva, politización de la escuela, sindicalización paralizante e incumplimiento profesional impune); aspiración cultural a independizarse económicamente que impulsa a educadores de todas las clases sociales a dejar de ser empleados y a tomar la iniciativa de establecer sus propios colegios. En términos económicos, la calidad y cantidad de la oferta de servicios públicos básicos tiene que estar en la base de esta demanda privada de servicios sociales de calidad.

El impacto redistributivo de los gastos públicos en salud y educación es muy positivo. Al menos en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998 del Banco Central, el gasto no monetario en estos renglones significaba el 8.4% de los

gastos totales de los hogares para el primer quintil de la población, 4.8% para el tercero y sólo 0.8% para el quintil más rico (p. 22). La redistribución regional también era positiva: mientras que para los hogares todos del Distrito Nacional estos gastos significaban el 2.2 % de todos sus gastos, en el resto urbano, y en la zona rural importaban el 3.0% y el 5.7% (p.18). La tendencia del Estado a dejar la educación y la salud cada vez más en manos privadas ha significado una muy notable pérdida de bienestar social.

El incremento del gasto privado en salud y educación conlleva dos consecuencias fiscales para el Estado: la aceptación de impuestos adicionales (imprescindibles para mejorar el gasto social público) se hace más difícil, lo que no niega otros factores importantes como la tradición evasiva de impuestos y la oposición de los partidos de la oposición, y se hace cuesta arriba el financiamiento, con excepción del campo de la salud, aun por capitalización individual de la seguridad social, sin duda indicio de un atraso social muy significativo de nuestras políticas sociales. Sencillamente, hoy en día no parece factible recaudar unos US\$ 500 millones adicionales de impuestos para financiar los regímenes subsidiados y los costos de seguridad en apoyo a las enfermedades y situaciones difíciles; esto agrava esta problemática; más aún, crea nuevas necesidades sociales que el Estado tendrá que enfrentar. En el campo quedó también como problema el del campesino sin tierra.

b) Además del profundo cambio que implicó la explosión demográfica, insoluble en la dinámica económica previa, hay que consignar la orientación de la política hacia la recuperación del tiempo perdido por nuestra arritmia histórica. Juan Bosch en su libro *Trujillo Causas de una tiranía sin ejemplo*, c. VII., constataba "que la primera colonia que se organizó en América había perdido el ritmo de la historia y se había retrasado económica, social, cultural, políticamente". La nueva política estatal política se orientó a lo largo de dos ejes: en primer término montar toda una simbólica que subraya el valor excepcional de "lo dominicano" para eliminar del subconsciente todo posible complejo de inferioridad que pueda derivarse del tardío arranque de la modernidad entre nosotros (ejemplos típicos los encontramos en el paisaje -inagotable- , en

la música, en el deporte, en el exhibicionismo del lujo, de trajes, de peinados y de joyas, pero también en la solemnidad de actos públicos y en la omnipresencia del himno y de la bandera, algo esto último que compartimos con los Estados Unidos); en segundo lugar construcciones urbanas impresionantes que meten por los ojos el éxito de nuestra marcha hacia la modernidad. Trujillo dio ejemplo insigne de esta estrategia con grandes edificaciones en la Ciudad Universitaria, en San Isidro, en la Feria de la Paz, en las autopistas y en los pueblos fronterizos: San Juan, Elías Piña, Jimaní, Dajabón, Santiago Rodríguez. Balaguer no se quedó muy atrás con la urbanización de Santo Domingo, el Complejo Olímpico Juan P. Duarte, los multifamiliares y los complejos habitacionales del Embajador y la México. Mejía, algo menos pero puede mostrar la Avenida de las Américas, los edificios de los Juegos Panamericanos y la autopista del Este hasta San Pedro y Hato Mayor. El gobierno del Presidente Fernández se gloria con razón de los elevados y de sus proyectos del Metro y de la Isla Artificial. Cuentan que Almoina, el exiliado español que sirvió de Secretario a Trujillo, al manifestarle a su Jefe el esplendor y las dimensiones entonces inusitadas de los edificios de la ciudad universitaria recibió una lección sobre su último objetivo: lo que me interesa no es la magnificencia de esta obra sino que los dominicanos aprenden a pensar en millones y no en centavos.

El tráfico de influencias para obtener los contratos "grado a grado" o de un golpe sin verdaderas licitaciones públicas y realmente impugnables facilita el nacimiento de grandes fortunas ligadas con el apoyo pasado y futuro al partido en el Gobierno y resta fondos para gastos sociales. Juan Bosch afirmó que en países aún pobres como nosotros el único mecanismo de movilidad social que queda para muchos (incluso preparados académica o profesionalmente) es la política. Otra consecuencia palpable de la apertura comercial ha sido el auge de un consumismo exquisito de bienes y servicios importados. Sin ellos, sin supercarros, sin torres, sin helicópteros, sin yates, sin safaris europeos, sin mansiones, sin joyas ni vinos exquisitos, parece que la vida tiene poco sentido para algunos.

Resumiendo: tenemos que aceptar que con la apertura al exterior se inaugura una nueva etapa de desarrollo dominicano caracterizada por una creciente normativa económica y administrativa externa, por una apreciable dependencia financiera externa del Gobierno, por un consumismo extremo y por el ansia colectiva de llegar a él cuanto antes, por pobreza, por deterioro ambiental y por una política de gastos públicos antiaritmica sin haberse superado radicalmente los problemas de evasión tributaria o de clientelismo político de caudillos, más propio de la economía de subsistencia. Sobre el marco de este "tipo ideal" de desarrollo hay que examinar nuestras políticas públicas sociales.

Los beneficios de los sistemas de pensiones y de salud son de por sí muy generosos pero además convierten al Estado en el garante final de posibles pérdidas del sistema de pensiones durante el período de capitalización, riesgo éste de incalculables consecuencias. Con todo la experiencia enseña que eventualmente los Gobiernos pagan los derechos concedidos por las leyes ...

Mientras tanto las personas mayores y los enfermos con sus familias continuarán sin protección adecuada y las redes familiares, que incluyen a familiares que trabajan en el exterior, tendrán que hacer frente a estos riesgos inherentes a la vida humana.

La focalización del gasto social público dirigido a los pobres puede ser personal, identificar a los pobres, o zonal, (barrios, pueblos...). En el primer caso se presupone que es el individuo el objeto de planes de asistencia social, lo que implica que sus vecinos ligeramente menos pobres, pero pobres también, quedan excluidos. La focalización barrial o geográfica supone que es el grupo que allí vive es el sujeto a quien hay que ayudar aun cuando no todos sean pobres. La focalización individual es extremadamente cara administrativamente y no es susceptible del beneficio de gastos generales sociales privilegiados, como educación o salud; la zonal sí puede realizarse mediante una oferta privilegiada de esos servicios. Antropológicamente la focalización individual prescinde del impacto y de las relaciones de la persona con el grupo mientras que la zonal arranca de éste.

Tanto los organismos multilaterales como el Gobierno dominicano han optado y financiado planes de asistencia social centrados en la persona lo que, además de ser financieramente costoso, administrativamente complejo y cuestionable desde el punto de vista de la eficiencia, puede restar fondos a la oferta de servicios sociales generales.

d) Una de las mayores limitaciones fiscales del Gobierno para mejorar tanto los servicios sociales, como la seguridad social y la asistencia a los necesitados es autoimpuesta: el alto porcentaje del gasto público dedicado a inversiones (40% promedio entre 1970-1974; 24% para 1980-1984; 50% para 1990-1994; 24% en 2000-2004). La "arritmia" puede ser un factor explicativo de este fenómeno: la falta de infraestructuras físicas recomendaba inicialmente altas inversiones públicas. Otro factor tendría que ver con la posibilidad de remunerar a personas selectas del partido en el Gobierno o en su financiación. Esta es la forma más productiva de corrupción clientelista.

El efecto de estas inversiones sobre la posibilidad de operarias y mantenerlas es tan alto que su deterioro, si no planificado, resulta prácticamente imposible. Lo mismo sucede con los gastos sociales. La posibilidad de financiarlos es pequeña y lleva al deterioro de la administración pública por bajos salarios, carencia de incentivos, dificultad en pagar pensiones, seguros de salud y despidos.

La economía del bienestar sugiere que para lograr un óptimo relativo de bienestar hay que señalar prioridades sociales en el diseño del presupuesto y después examinar las principales opciones para tratar que la utilidad marginal de cada peso (o millón de pesos) destinado a cada una de ellas sea la misma: el principio altisonante de la equiutilidad marginal. Lo que no conduce a ningún óptimo relativo social es argumentar con la bondad de cada proyecto: todos los proyectos diseñados en una sociedad con políticos y burócratas inteligentes y bien intencionados son útiles: todos lo son pero todos dan empleo en ellos y destruyen posibilidades en otros, la "innovación destructora" de Schumpeter. El problema es ver cuál es más útil por el último peso a invertir en ella porque los recursos son limitados y si hacemos uno otros dejarán de hacerse.

e) Un problema adicional que experimentan las políticas sociales dominicanas, especialmente las relacionadas con la salud, lo presenta la migración haitiana que aumenta el número de usuarios sin poder contribuir proporcionalmente a su financiamiento. La situación empeora si los programas de asistencia social para paliar los efectos de la pobreza en los bateyes incluyen la población haitiana lo que podría hasta aumentar la inmigración al país para beneficiarse de ellos.

El reto fundamental

Buchanan, Nobel de Economía y campeón de una política fiscal que reduzca el tamaño del Estado, y Musgrave, famoso economista especializado en teoría económica fiscal y propulsor de políticas redistributivas sostuvieron en Munich, 1998, un Seminario de cinco días en que expusieron y debatieron entre sí “dos visiones contrastantes del Estado.” La publicación de sus conferencias debiera ser lectura obligada para quienes creemos que el rol del Estado en la sociedad moderna es uno de los grandes temas del siglo XXI.

Ante la imposibilidad de expresar más certera mente la opinión de Buchanan citaré sus formulaciones.

a) Buchanan, en su presentación sobre Moral, Política y Reforma Institucional, formuló ya a su inicio una tesis profunda raramente expuesta por economistas: “casi por necesidad cualquier diagnóstico socioeconómico-político del al final del siglo XX envuelve una dimensión ético-moral. Tenemos que convertirnos en filósofos morales en el sentido del siglo XVIII.

“Al hacer esta afirmación, sugiero que los temas de importancia continua pueden que no sean económicos o políticos; puede que sean morales, en aspectos importantes, aunque tanto la economía como la política pueden ejercer influencias causales revelantes. Las discusiones de reformas institucionales deben focalizarse en sus posibles efectos de tipo moral prioritariamente en el más familiar terreno económico”.

b) Su concepción de la ética es bien clara al contrastarla con la "anarquía moral"; "En política especialmente, la anarquía moral abarca pura y simplemente perseguir intereses privados o de grupo conscientemente del daño al interés público... La anarquía moral se manifiesta en una conducta que busca un específico y oportunista interés propio por parte de todas o de una gran parte de las personas interactuantes en la sociedad; en ella cada persona trata a las demás como objetos del mundo natural, sin mostrar sentido alguno del respeto mutuo a los demás".

El "orden moral" aunque no trate el interés de los demás como hace con los propios (con excepción de la familia) muestra respeto y tolerancia hacia los demás y practica reglas generales de comportamiento opuestas a la explotación y a la discriminación... Mi punto de partida es la proposición de que los humanos poseemos la capacidad moral que les permite incorporar los intereses de los demás como factor motivacional".

Buchanan

c) Buchanan cree que la conducta dominante en la sociedad "indica ausencia de restricciones morales" y que es imperativo para restablecer el orden moral reformas institucionales que impongan patrones mínimos de conducta que respeten intereses ajenos, impongan sanciones impositivas a quienes buscan rentas, y disminuyan el tamaño del Estado benefactor donde se reciben beneficios gratuitos.

Claros ejemplos de estas reformas institucionales se hayan en la Carta de Intención del Gobierno Dominicano con el FMI y en el CAFTA-DR: licitación pública de las inversiones y contratos del Estado con derecho a la publicidad, a la impugnación y a eventual sanción por incumplimiento, monitoreo de los ingresos y gastos públicos a través de una sola cuenta contable abierta a Congresistas y al público, normas bancarias prudenciales, castigo a actos de corrupción tipificados, etc. Sin embargo, Buchanan sabe que detrás de (y en paralelo con las reformas Institucionales) tiene que haber, en una sociedad de ciudadanos acostumbrados a decidir libremente, lo que él llama "un renacimiento del espíritu, cierto sentido de objetivos compartidos".

El comentario de Musgrave a la ponencia de Buchanan coincide con él en la problemática moral y en la necesidad de nuevas instituciones para una sociedad en la cual han perdido fuerza los vínculos familiares y las relaciones sociales de producción, pero ha aumentado la incertidumbre ante el futuro; para él (y más a fondo) el sector público "refleja las necesidades cambiantes de la sociedad, un aumento de democracia (mayor poder del pueblo) y nuevas coaliciones y deseos del público". Con Buchanan, él ve la necesidad de un "espíritu" (de una cultura sentida y vivida) en la cual los ciudadanos comparten obligaciones comunes, día a día, y son mutuamente solidarios. Él sabe que las reformas institucionales sin "espíritu", no bastan. Sabe también que la pura razón no crea esa actitud colectiva; pero tampoco él sabe cómo lograrla.

Una vez dijo Max Weber que el capitalismo, con sus valores y normas, brotó de raíces religiosas pero que esa raíz se había secado. Hostos diría que se necesita un espíritu cívico brotado de la razón. Meriño creía otra cosa; a lo mejor se negaba a aceptar que se estaban secando las raíces de la religiosidad popular garante, de algún modo, de la vida dominicana y tradicional. Nosotros, o decimos que no sabemos cómo o que no podemos crear una cultura de solidaridad.

Sí nos parece que el desarrollo ligado entre nosotros a la apertura creó nuevas necesidades sociales, que el Estado, más o menos bien, le dio respuestas tolerables con diversas políticas sociales que la organización internacional exige nuevas instituciones económicas y un énfasis prioritario en la disminución de la pobreza, y en el aumento de las capacidades (en lenguaje de Sen) para ampliar las libertades de cada ciudadano y que sólo de ahí habrá un desarrollo integral. Si hay cultura vivida de solidaridad, las políticas sociales serán un elemento clave del desarrollo. Tal vez, me parece, el espíritu se "hace" a través del ejemplo de desprendimiento temporal y en atención al de los líderes de una sociedad. Tal vez.