

Presentación del primer Informe de Desarrollo Humano de Puerto Rico<sup>1</sup>

Miguel Ceara-Hatton<sup>2</sup>

San Juan, Puerto Rico

Quiero iniciar esta presentación agradeciendo la invitación a las Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, a las universidades y personalidades envueltas en este proyecto por invitarme a presentar el Informe de Desarrollo Humano de Puerto Rico 2016 que lleva como subtítulo: “Desarrollo desde la gente para encarar la pobreza y la desigualdad”. Es un verdadero honor.

Quiero también felicitar al equipo de intelectuales y profesionales puertorriqueños que trabajaron arduamente en la conceptualización e investigación de este documento que hoy tenemos en nuestras manos. Un gran esfuerzo, que puede ser un inicio para construir alternativas de políticas públicas que tengan como objetivo deliberado mejorar la calidad de vida de la gente.

Sé por experiencia lo difícil que es elaborar los informes nacionales de desarrollo humano, se de las interminables discusiones y de la necesidad de que los académicos de diferentes disciplinas logren un enfoque común para alcanzar un análisis y una propuesta integrada.

En la elaboración de los informes es tan importante el proceso de elaboración, por su carácter colectivo, de consultas y aprendizajes como lo es texto final.

Pero ahí no termina el informe, después viene un largo peregrinaje de repetir y repetir los mensajes, discutir en todos los estamentos de la sociedad y presentarlo en todos los municipios donde sea posible. Vienen artículos de prensa, enviar mensajes precisos a través de las redes sociales, producir breves videos, en fin, todo lo que la imaginación pueda crear para su difusión.

Esta noche quiero compartir con ustedes algunas ideas de cómo armar las políticas públicas a partir de un enfoque centrado en la calidad de vida de la gente.

El desarrollo humano, es un paradigma que ha cambiado el ámbito de evaluación de las políticas públicas y el concepto de desarrollo, donde el objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas, individual y colectivamente.

Este paradigma se inspiró en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, quien definió el desarrollo como la ampliación de las libertades reales de las personas para elegir lo que valoran en la vida.

El reverso de las libertades son las privaciones.

---

<sup>1</sup> 14 de mayo 2018

<sup>2</sup> Economista dominicano. Investigador del Centro de Estudio Económicos y Sociales José Luis Alemán. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Una persona sin empleo, sin educación, sin salud, en pobreza no tiene opciones en la vida para elegir. Por lo tanto, el proceso de desarrollo consiste en el desmonte permanente de esas privaciones y en la creación de capacidades y libertades.

Ha habido suficiente experiencia en el mundo que muestra que el crecimiento económico no es suficiente para mejorar la calidad de vida y que la derrama no se produce. Un país puede crecer con mayor concentración del ingreso, con pocos empleos, con bajos salarios, destruyendo el futuro, destruyendo los valores de la sociedad e incluso con más pobreza.

El mejor ejemplo lo tienen ustedes en la República Dominicana, que ha registrado un crecimiento promedio anual de 5.3% entre 1950 y 2017, el segundo más alto de América Latina. El primero fue Panamá con una décima adicional (5.4%). En esas casi 7 décadas, la República Dominicana solamente ha tenido 6 años de crecimiento negativo y es el séptimo país de 20 en América Latina con mayor estabilidad en ese crecimiento.

A pesar de ello, la calidad de vida de la población no ha mejorado a la misma velocidad, siendo el séptimo de 144 países en el mundo que en el largo plazo menos se ha aprovechado las oportunidades del crecimiento económico para mejorar la salud y la educación.

Se ha tratado de un crecimiento económico concentrado en sectores que no generan empleos y los que se generan son de mala calidad. Ello ha determinado que la tasa de desempleo no haya disminuido en proporción al crecimiento económico.

Las instituciones no funcionan, según el Foro Económico Mundial en 2017, la República Dominicana tiene una calidad de sus instituciones que la coloca en la posición 129 de 137 países en el mundo. Es el segundo país en América Latina en donde se pagan más sobornos, después de México, según Transparencia Internacional en el 2017.

El 54% de la población quiere irse de país, muchos dominicanos y dominicanas han arriesgado sus vidas cruzando el Canal de la Mona para venir a Puerto Rico. Ni el impacto de Irma y María ha detenido ese flujo.

En resumen, hay suficientes evidencias que muestran que el crecimiento económico no garantiza calidad de vida.

El crecimiento económico es un medio, no es el fin. El fin es mejorar la calidad de vida de la gente, en donde el crecimiento económico, las tecnologías, las infraestructuras, las instituciones, entre otras son medios, no fines.

De manera pues, que si quienes se desarrollan son las personas y no las cosas ni los países, entonces hay tres principios constitutivos del proceso de desarrollo humano y de las políticas públicas.

Primero, las capacidades se portan individualmente, pero se construyen socialmente. Son personas específicas quienes están trabajando con un ingreso digno, que están educadas, en salud, disfrutan de un sistema de justicia, entre otras muchas capacidades. Pero es el **modelo de desarrollo quien puede crear suficientes empleos dignos, disponer de una educación y salud de calidad, un sistema de justicia imparcial e independiente y garantizar una sociedad con el mínimo de privaciones.**

**El desarrollo no es una aventura personal.** Necesita de una política deliberada y sostenible que generen empleos y calidad de vida.

Segundo, el desarrollo implica una relación de poder que garantice los derechos.

El poder no es un atributo a una determinada condición socioeconómica, es una relación social que puede ser alterada. Las instituciones son las que reproducen el orden de desigualdad y no hay razón para suponer que estas vayan a cambiar espontáneamente.

Por lo tanto, es la movilización social, el empoderamiento ciudadano y la participación organizada de la sociedad lo que puede reestructurar las relaciones de poder para demandar y exigir cambios en el modelo económico y establecer nuevas prioridades en las políticas públicas.

Ello exige una relación diferente entre el sistema político y el resto de la sociedad, así como un contenido diferente de la política.

**Tercero, las capacidades y oportunidades se construyen donde reside la gente.** Las políticas territoriales son un elemento integral del desarrollo. El territorio contiene los recursos y las instituciones, pero la forma de cómo se articulan y concretan en un espacio determinado es una construcción social que puede ser modificada.

Estos tres principios constitutivos del proceso de desarrollo se complementan con un conjunto de ejes de políticas transversales, que pueden variar de país a país en función de su problemática. Entre esos ejes transversales están:

Primero, la perspectiva de géneros que es fundamental, pues no puede haber equidad con la mitad de la población excluida.

Segundo, hay que tener una visión territorial y espacial: las oportunidades hay que construirlas donde reside la gente.

**Tercero, es necesario la participación:** la gente debe ser el sujeto de su desarrollo.

**Cuarto, la sostenibilidad es una garantía de equidad:** no se puede tener un presente destruyendo las posibilidades de un mejor futuro como ocurre con los temas ambientales,

pero tampoco se puede tener un mejor futuro destruyendo el presente, como ocurre con las políticas de ajuste para pagar deuda pública.

**Quinto, son imprescindibles acciones afirmativas para los grupos más vulnerables.** Las políticas de equidad exigen acciones afirmativas para aquellos grupos que, por ciclo biológico, por condiciones sociales, por tener algún tipo de discapacidad o por sufrir alguna enfermedad crónica requieran apoyos especiales.

**Finalmente, está el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) porque** empoderan, democratizan, eficientizan, comunican, habilitan nuevas capacidades, crean oportunidades, ofreciendo accesos a nuevos contenidos y reestructuran la forma de pensar. No atenderlas es crear una barrera invisible y quizás infranqueable de segregación social.

¿Cómo hacer las políticas públicas a partir de este enfoque?

Primero, debemos tener claridad en que no existe una política única para generar calidad de vida ni siquiera crecimiento económico. Depende de las circunstancias de cada país, de las relaciones de poder, de la magnitud y tipos de problemas, de la especialización productiva, de la calidad de la fuerza laboral, de las instituciones, de la historia, de patrones culturales, del sistema político, de la religiosidad, los medios de comunicación, entre otros muchos factores. No hay un modelo único de políticas públicas. No hay una sola política económica porque cada país es diferente.

Hay suficiente evidencia histórica del fracaso de aplicar la misma política a todos países sin considerar las diferencias. Simplemente, les remito a la década de 1980 de América Latina, llamada la década pérdida que fue causado en gran medida por un paquete homogéneo de políticas que surgieron del Consenso de Washington o el paquete neoliberal, las cuales pretendieron pagar la deuda externa latinoamericana deprimiendo las economías.

Segundo, si el propósito de las políticas es mejorar la calidad de vida de los seres humanos, estos son multidimensionales. La multidimensionalidad constituye una unidad. Por lo tanto, ello exige un marco teórico lo suficientemente flexible que permita la articulación de esa multidimensionalidad a través de la coherente articulación de las diferentes disciplinas.

Es necesario un marco teórico que facilite y ordene esa integralidad, a través de crear diálogos entre las disciplinas. Todas las disciplinas y todos los ámbitos donde se desenvuelve el ser humano tienen que dialogar entre ellos: la economía, la salud, la educación, la industria, el medio ambiente, el ocio, la cultura, el turismo, las artes, el deporte, el transporte y todos los demás aspectos de la vida cotidiana del ser humano como individuos y como grupos.

Eso lo ofrece el paradigma de desarrollo humano.

Un tratamiento por separado de estas disciplinas y ámbitos genera objetivos múltiples, en diferentes direcciones que no necesariamente convergen en el mismo propósito.

El uso como categoría analítica del “homo economicus”, que es racional y optimizador y que tanto nos gusta a los economistas, conduce a un vacío.

Ese “homo economicus” no tiene historia y se le separa de la sociedad, del ambiente, del sistema educativo, de las instituciones, de la cultura y de muchos otros aspectos construidos a lo largo del tiempo pero que se expresan simultáneamente en el hoy, los cuales determinan preferencias, relaciones de poder, ambiciones y la influencia de los grupos sociales.

### **¿Cómo se formulan las políticas públicas para lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida?**

Se trata de operar con los mismos instrumentos de políticas que hemos aprendido en nuestras universidades. Difícilmente aparezca otro Keynes con nuevos instrumentos de política económica.

Sin embargo, lo que si cambia es la combinación y la intensidad en el uso de los instrumentos de política.

Esa combinación depende del objetivo y de las circunstancias de cada país, de los problemas relevantes, de los niveles de institucionalidad y de la situación del aparato productivo.

Por ejemplo, la economía dominicana crece, pero no aumenta el empleo y existe una pésima calidad educativa y de salud en el marco de una deuda pública creciente pero todavía con acceso a los mercados de capitales.

La economía de Puerto Rico no crece, genera pocos empleos, está agobiado por la deuda pública sin acceso a los mercados de capitales, pero tiene una población relativamente educada y saludable como indica el Informe de Desarrollo Humano.

La combinación adecuada de los instrumentos de las políticas exige identificar las dinámicas de los problemas, su intensidad y magnitud. En adición, hay que construir una visión común para el diseño e intervención de las políticas, respondiendo a las mismas preguntas independientemente del tema, el ámbito o de la disciplina de que se trate.

Es decir, las propuestas de políticas, los proyectos y las acciones deben responder a los mismos temas de evaluación, deben de tener objetivos comunes, creando un núcleo de política dura. Por ejemplo, la política fiscal, agrícola, industrial, exportaciones, sociales, culturales cómo contribuyen al objetivo final.

Deben responder a las mismas preguntas.

¿Cómo y cuánto va a impactar a la gente las políticas X's?

¿Cómo y cuánto se va a mejorar la vida cotidiana de la gente las políticas X's?

¿Cómo y cuánto mejorará el empleo?

¿Cómo y cuánto mejorará la equidad de género?

¿Cómo y cuánto afectará a los municipios y las provincias?

¿Cómo y cuánto mejorará la equidad territorial?

¿Cómo y cuánto participará la población en las decisiones?

¿Qué arreglos institucionales se harán para mejorar la participación?

¿Qué impacto tendrán las propuestas en la sostenibilidad?

¿Cómo se mantiene el equilibrio entre generaciones y dentro de ellas mismas?

¿Cómo afectarán las políticas a los grupos vulnerables (envejecientes, discapacitados, la pobreza extrema, personas con enfermedades catastróficas, entre otros)?

¿Cómo se contribuye a insertar a las personas a las tecnologías?

¿Cómo se garantiza la transparencia?

Y así sucesivamente, se dispone de una batería de preguntas, que facilita el diseño de las políticas, los proyectos, las acciones y mediciones que le dan robustez al objetivo final o por lo menos permiten determinar hasta dónde da la sábana.

Este por supuesto no es un paradigma de la distribución, donde las políticas sociales van a resolver lo que el mercado no pudo.

Los mercados, como ha indicado Amartya Sen, “nos dan la libertad para intercambiar bienes” no es más que una de las muchas instituciones de una sociedad. Que depende a su vez de otras instituciones.

El nivel que alcance la calidad de vida, entendida como la libertad real de las personas en un momento dado y en el tiempo es un resultado de la forma de cómo se ha ido **reproduciendo la sociedad**.

Y aquí estoy entrando en un campo que va más allá del paradigma, pero conectado con él y so pena de que ustedes me acusen de economista y de desdecirme en todo lo que he dicho de la multidimensionalidad del desarrollo.

Entiendo que el proceso de la reproducción de la sociedad abarca la dinámica productiva, la distribución del ingreso, la acumulación de capitales y la institucionalidad subyacente que le da unidad y coherencia a la producción material, social e institucional. Incluye las relaciones de poder, medios de comunicación, la política, las iglesias, la cultura, la construcción de valores, etc.

Cuando algunos de estos cuatro elementos entran en crisis es inevitable el cambio del modelo y viene una transición, la cual es socialmente dolorosa porque muchos pierden.

La transición implica la muerte de lo que no puede vivir, pero es incierto todavía lo que puede sustituirlo.

La República Dominicana, entre 1950 y 2017, ha registrado tres cambios de modelos y dos transiciones. La más reciente fue la desaparición de la industria azucarera en la década de 1980, después de 100 años de historia entre 1880 y 1980 de ser el elemento articulador de la sociedad dominicana. En 10 años las actividades tradicionales de exportación como el azúcar, café, cacao y tabaco fueron barridos y sustituido por el turismo, las zonas francas y las remesas.

El Informe que hoy se pone a circular describe cómo se fue articulando la economía de Puerto Rico hasta generar la crisis actual y como se fueron produciendo cambios en los modelos de reproducción social reciente, descrito como “Las tres vueltas a una misma rosca”.

La primera vuelta fue la “industrialización por invitación” en la década de 1950 dando paso al “milagro puertorriqueño” que no pudo sostenerse. La segunda vuelta fue el “modelo de las petroquímicas” de corta duración y abrió la ruta del endeudamiento para financiar la infraestructura. Finalmente, según el Informe, la tercera vuelta a la rosca en la segunda mitad de la década de 1970 fue el modelo basado en la atracción de grandes transnacionales aprovechando la sección 936 y la sección 482 del Código de Rentas Internas Federal. Tan pronto como se derogaron las exenciones se profundizó la crisis económica y social de Puerto Rico.

Digo profundizó por que la economía ha sido incapaz de bajar la tasa de desempleo abierta a menos de dos dígitos y porque las oleadas de emigraciones se han ido profundizando en el tiempo.

Las migraciones hacia es exterior reflejan la incapacidad del modelo de reproducción social de garantizar una vida digna a los ciudadanos de esta Isla.

Es evidente que está muriendo lo que no puede vivir, pero creo que no hay claridad en que es lo que puede vivir. Aunque si es evidente la necesidad establecer una nueva dinámica productiva que supere las formas del pasado y redefina las relaciones con los Estados Unidos.

Como bien señala el Informe:

“el país ha puesto en evidencia el fracaso de intentar paliar incoherencias y problemas complejos con estrategias parciales, de corto plazo y sin articulación entre si. Ha llegado la hora de que en Puerto Rico se produzca un profundo proceso de reflexión desde otra perspectiva. Desde la mirada y la experiencia de los propios seres humanos que, día a día, sufren las consecuencias de políticas erradas y erráticas, muchas veces diseñadas con buenas intenciones y otras bajo la presión de intereses particulares o de franca y llana ilegalidad y corruptela. La gente y lo que le pasa a la gente es lo que debe importarle a la sociedad. Precisamente, de esto trata el desarrollo humano sostenible, una visión que, sin ser una camisa de fuerza, permite articular un número mayor de acciones que podrían tener un respaldo amplio entre la población para lograr una sociedad más justa, más equitativa, más vivible y, por ende, más feliz y productiva”.

Muchas gracias.