

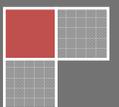
2010

# Estrategia Nacional para la Vida Digna

Propuesta de Foro Ciudadano

Propuesta alternativa desarrollada desde Foro Ciudadano para el  
alcance de la Vida Digna en República Dominicana

Foro Ciudadano  
Compiladores: Juan Luis Corporán, Gloria Amézquita y Jenny  
Torres  
21/10/2010



## Contenido

1.	Estrategia Nacional para la Vida Digna: el camino hacia una vida plena.....	5
1.1.	Justificación de la necesidad de una mirada alterna a la actual .....	5
1.1.1.	La asignación de los recursos, el control de producción y la distribución y las decisiones políticas del país están altamente concentradas en el poder económico.....	11
1.1.2.	La ausencia de Políticas de Empleo y la Urbanización de la Inversión .....	13
1.1.3.	Un Sistema Tributario y una inversión social que empobrece .....	17
1.1.4.	Sistema Económico y Monetario pendular y frágil .....	19
1.1.5.	Alto endeudamiento externo y alta dependencia .....	22
1.1.6.	Ausencia de la perspectiva de derechos .....	23
1.1.7.	La Concentración de la Tierra y de la propiedad.....	23
1.1.8.	La corrupción y debilidad institucional .....	25
1.2.	La búsqueda de la Vida Digna .....	26
1.3.	El establecimiento de un nuevo paradigma .....	27
1.4.	Los garantes del logro de una Vida Digna.....	29
1.4.1.	Un Estado Garante de Derechos.....	32
1.4.2.	Un nuevo poder: el movimiento social.....	38
1.4.3.	El Sistema Económico: buscando una economía para la vida.....	43
1.4.4.	Hacia una alianza Caribe-sur a la luz de otra cosmovisión .....	44
1.4.5.	Supuestos innegociables para el logro de una Vida Digna.....	45
2.	La Pobreza desde la Vida Digna.....	46
2.1.	Introducción .....	46
2.2.	Estudios de Pobreza en República Dominicana .....	47
2.2.1.	Las líneas de pobreza monetaria.....	47
2.2.2.	Los Mapas de Pobreza de la República Dominicana. ....	51
2.3.	¿Estamos haciendo la pregunta correcta? .....	59
2.4.	La visión de pobreza en la Vida Digna.....	63
2.5.	Porqué la gente se ha hecho se ha pobre.....	65
2.6.	¿Cómo medir la pobreza en un paradigma de vida digna? .....	66
2.6.1.	Tipologías de hogares .....	67
2.6.2.	Resumen de las tipologías .....	67

2.6.3.	Hogares tipo A (calidad 4, 12.6%) .....	69
2.6.4.	La tipología C (calidad 3, 36.8%) .....	72
2.6.5.	La tipología D (calidad 2, 14.6%) .....	73
2.6.6.	La tipología B (calidad 1, 36.1%) .....	74
2.7.	Algunas consideraciones de las tipologías de hogar .....	75
2.8.	La pobreza desde la heterogeneidad a lo interno de dominicana .....	76
2.9.	Propuesta.....	77
3.	Sistema de Salud de República Dominicana .....	82
3.1.	Situación antes de la Reforma.....	82
3.2.	El proceso de reforma y sus resultados.....	87
3.3.	Modelo de Salud Diseñado .....	91
3.4.	Situación del Sistema de Salud después de la Reforma.....	94
3.5.	La Salud de la Seguridad Social .....	102
3.6.	La Promoción Social de la Salud: una propuesta .....	112
3.6.1.	Un sistema de Seguridad Social de la Salud incluyente.....	116
3.7.	Pensiones y Riesgo Laborales: Protección de Riesgos para una Vida Digna.....	120
3.7.1.	La Reforma y sus resultados.....	121
4.	La Educación digna para una Vida Digna .....	133
4.1.	Introducción .....	133
4.1.1.	Educación y superación del empobrecimiento y la exclusión social.....	133
4.2.	Proyectos que han aportado a la transformación de la realidad educativa dominicana .....	140
4.2.1.	Recuento Socio- histórico del Sistema Educativo Dominicano hasta antes de la Reforma .....	141
4.2.2.	Sistema educativo durante la dictadura Trujillista (1930-1961) .....	142
4.2.3.	Sistema Educativo durante el periodo 1960-1990.....	143
4.3.	Las Reformas y los Planes Estratégicos .....	146
4.3.1.	Las Reformas al Sistema Educativo .....	147
4.3.2.	Planes Estratégicos .....	149
4.3.2.1.	Plan Decenal de Educación (1992-2002).....	149
4.3.2.2.	Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012	149

4.3.2.3.	Plan Decenal de Educación 2008-2018: Un instrumento de trabajo en procura de la excelencia educativa.....	151
4.3.2.4.	Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018: Una educación superior de calidad, para el país que soñamos los dominicanos.....	152
4.4.	Los resultados obtenidos luego de la Reforma a través de los Planes Estratégicos	154
4.4.1.	Demanda Vs Oferta Educativa.....	154
4.5.	Educación Técnico- Profesional.....	159
4.6.	El Financiamiento del sector educativo.....	160
4.7.	Educación Superior.....	162
4.8.	Objetivos y líneas de acción para transformar la realidad educativa.....	165
5.	Diagnóstico Desarrollo Local.....	168

# 1. Estrategia Nacional para la Vida Digna: el camino hacia una vida plena

## 1.1. Justificación de la necesidad de una mirada alterna a la actual

De alguna forma la Sociedad Civil o el Movimiento Social de República Dominicana, por años, ha estado enarbolando la necesidad de construir un Plan de Desarrollo, que permita enrumbar al país de forma sostenible en procesos que den al traste con el mejoramiento de la vida de la gente.

Es evidente que este reclamo se fundamenta en la percepción y constatación de la ausencia de continuidad en la planificación del Estado. Existe además una diversidad de planes sectoriales y parciales truncados, que no aportan una visión integral de la realidad. Otro fenómeno que se percibe es la aceptación por parte del gobierno, de propuestas de modelos e inversiones emanados desde actores que representan intereses foráneos.

“Así, igual que otros países, la historia de los planes de desarrollo fallidos, de los planes estratégicos desarticulados, de cientos de leyes aprobadas sin cumplirse, de cambios constantes de visión, la creación de cientos de comisiones, la repetición de instituciones del estado que se pisan los talones y que repinten sus acciones sobre el territorio, entre otros intentos fallidos, son esqueletos de esfuerzos truncados y evidencias tangibles que RD en estos últimos años ha desempeñado la tarea de laboratorio retrasado de las mal llamadas reformas estructurales de los organismos multilaterales” (Corporan & Torres, 2010).

Actualmente, existe una Ley de Planificación e Inversión Pública (Ley 498-06) que tiene entre sus mandatos la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo a mediano y largo plazo con la participación de todos los sectores del país. Se trata pues, de una estrategia que “definirá la imagen objetivo del país a largo plazo y los principales compromisos que asumen los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país, tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política. Para ello, identificará los problemas prioritarios que deben ser resueltos, las líneas centrales de acción necesarias para su resolución y la secuencia de su implementación. Será resultado de un proceso de concertación y deberá ser aprobada por ley del Congreso de la República” (Congreso Nacional de la República, 2006, art 25 acápite a).

Ahora bien, pensar República Dominicana hoy implica necesariamente hacerlo con una mirada abierta de la realidad y la historia, desde una cosmovisión que integre la dimensión cultural, con una perspectiva centrada en los derechos. Que reconozca y respete las relaciones heterogéneas. Una mirada que no parta sólo desde lo económico, que ha sido la que ha primado históricamente, sino desde esos fenómenos que de alguna forma constriñen la existencia y no permiten a la gente vivir dignamente. Esto pasa, necesariamente, por

reconocer los motivos de luchas de la gente de todo el país, que por demás son heterogéneos y diversos.

No está en discusión que estamos viviendo momentos de crisis, lo cual no es nuevo. Lo que es nuevo es que la magnitud de la crisis parece trascender nuestra capacidad de asimilarla e internalizarla plenamente. Pues esta crisis no es solo económica, ni es solo social, cultural o política. De alguna manera, es una convergencia de todas ellas pero que, en su agregación, resulta de una totalidad que es más que la suma de sus partes.

No se trata aquí de hacer un diagnóstico exhaustivo sobre la crisis, o sobre la situación del país, sino más bien de justificar el por qué urgen acciones que resquebrajen el paradigma existente, produzcan una mirada alternativa y preconicen un cambio societal que de alguna manera saquen al país de su encrucijada histórica. Para tal cuestión nos centraremos en mostrar dos elementos, por un lado los resultados inherentes al sistema y por otro, pilares del sistema que desmedran la subsistencia de la gente y que la encauzan hacia la exclusión.

En términos generales, observamos un panorama dominado por dos concepciones económicas que a su vez han minado el horizonte de América Latina en los últimos cuarenta años: el desarrollismo cepalino<sup>1</sup> y el monetarismo (neo) liberal. Ambos muestran un comportamiento, en términos de Max-Neef, histórico pendular: “Los períodos de expansión acaban generando desequilibrios financieros y monetarios, que derivan en respuestas estabilizadoras que, a su vez, acaban generando elevados costos sociales, lo que induce a nuevos impulsos de expansión.” (Max-Neef, 1998).

Estas dos tendencias, comparten el no haber logrado lo que se propusieron, aún sea de manera distinta. Sin embargo el monetarismo (neo) liberal ha llevado al país, por un lado, a una profundización de la exclusión y la pobreza de las mayorías (o sea, a un deterioro de la calidad de vida de las mayorías) y por otro lado, a concentraciones crecientes de riqueza y privilegios para unos pocos, generando así alta desigualdad.

Aun utilizando los mismos parámetros para medición de la pobreza que nos han legado las agencias, se muestra el deterioro de la calidad de vida de la gente. Así, por ejemplo la llamada Línea de Pobreza<sup>2</sup> (LP), la cual consta con una medición de pobreza monetaria que

---

<sup>1</sup> Este modelo constituyó una experiencia profundamente movilizadora, generadora de ideas y de corrientes de pensamiento que impulsó importantes iniciativas regionales como el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El cual constituyó según es entendido por algunos, el intento más serio para construir un modelo de desarrollo desde la realidad como país y región.

<sup>2</sup> Así, la definición de las líneas de pobreza está vinculada con la canasta básica de alimentos (CBA), la cual consiste en un conjunto de bienes alimentarios que se consideran imprescindibles para asegurar la nutrición adecuada de un individuo. La CBA se calcula a partir de los requerimientos calóricos mínimos diarios recomendados internacionalmente para una persona promedio (aproximadamente 2,200 kilo-calorías). El precio o valor monetario per cápita (por persona) de la CBA constituye la denominada “Línea de indigencia” o “Línea de Pobreza Extrema”. Así mismo, para definir el valor de la

supone que existen estándares de consumo predeterminados que deben ser alcanzados por una persona o familia para no ser considerado como pobre, refleja cómo las políticas implementadas en el modelo actual no han servido para mejorar la pobreza desde esa perspectiva.

Tabla 1. indicadores de incidencia, brecha y severidad de la pobreza, estimados con el ingreso recomendado y la línea de pobreza del al CEPAL, 2000-2008												
Fecha de la Encuesta	HOGARES						PERSONAS					
	Índice de Pobreza				Brecha de Pobreza	Severidad de la Pobreza	Índice de Pobreza				Brecha de la Pobreza	Severidad de la pobreza
	Pobreza Extrema		Pobreza en General (*)				Pobreza Extrema		Pobreza en General (*)			
	Absoluto	%	Absoluto	%	%	%	Absoluto	%	Absoluto	%	%	%
Abril 2000	251,252	11.9	660,006	31.4	4.5	12.7	1,228,497	14.7	3,055,962	36.5	5.3	15.1
Octubre 2000	255,499	12.0	719,958	33.9	4.5	13.0	1,230,467	14.6	3,327,390	39.5	5.4	15.4
Abril 2001	264,730	12.0	729,092	33.2	4.3	12.9	1,246,282	14.7	3,272,464	38.5	5.1	15.3
Octubre 2001	248,696	11.4	716,347	32.7	3.9	12.5	1,211,553	14.1	3,287,338	38.4	4.6	15.0
Abril 2002	264,774	11.9	712,414	32.1	4.2	12.5	1,256,691	14.6	3,280,847	38.0	5.0	15.0
Octubre 2002	295,382	13.1	750,086	33.4	5.0	13.6	1,391,174	16.0	3,393,549	39.0	5.9	16.2
Abril 2003	354,727	15.7	905,066	40.0	5.6	16.4	1,734,356	19.8	4,100,336	46.7	7.2	20.0
Octubre 2003	382,084	16.2	969,955	41.2	5.7	16.9	1,730,574	19.6	4,216,470	47.7	6.9	20.0
Abril 2004	476,825	20.3	1,142,168	48.6	7.0	20.5	2,220,993	24.9	4,962,797	55.6	8.7	24.2
Octubre 2004	480,175	20.3	1,151,281	48.7	7.2	20.6	2,256,825	25.1	4,989,624	55.5	9.0	24.6
Abril 2005	515,648	21.7	1,135,253	47.7	8.2	21.2	2,285,544	25.2	4,858,907	53.6	9.4	24.3
Octubre 2005	493,884	20.4	1,131,402	46.8	7.8	20.4	2,240,153	24.5	4,892,297	53.5	9.1	23.7
Abril 2006	452,765	18.6	1,062,556	43.6	6.8	18.6	1,997,500	21.7	4,581,002	49.7	7.7	21.4
Octubre 2006	451,612	18.0	1,086,508	43.4	6.6	18.3	1,993,999	21.5	4,591,191	49.4	7.8	21.4
Abril 2007	443,762	17.5	1,079,678	42.5	6.3	17.8	1,935,195	20.7	4,538,256	48.5	7.2	20.6
Octubre 2007	450,183	17.7	1,083,658	42.6	6.4	18.0	1,991,543	21.1	4,605,236	48.8	7.4	20.9
Abril 2008	439,231	16.8	1,091,061	41.7	6.2	17.5	1,923,990	20.2	4,592,178	48.3	7.3	20.5

Nota: La pobreza monetaria fue estimada utilizando línea de pobreza de la CEPAL y el ingreso recomendado. Del 2000 al 2004 el ingreso fue corregido utilizando los partitas adicionales registradas en las ENFT levantadas a partir del 2005. (\*) Incluye la pobreza extrema.

Fuente: Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD

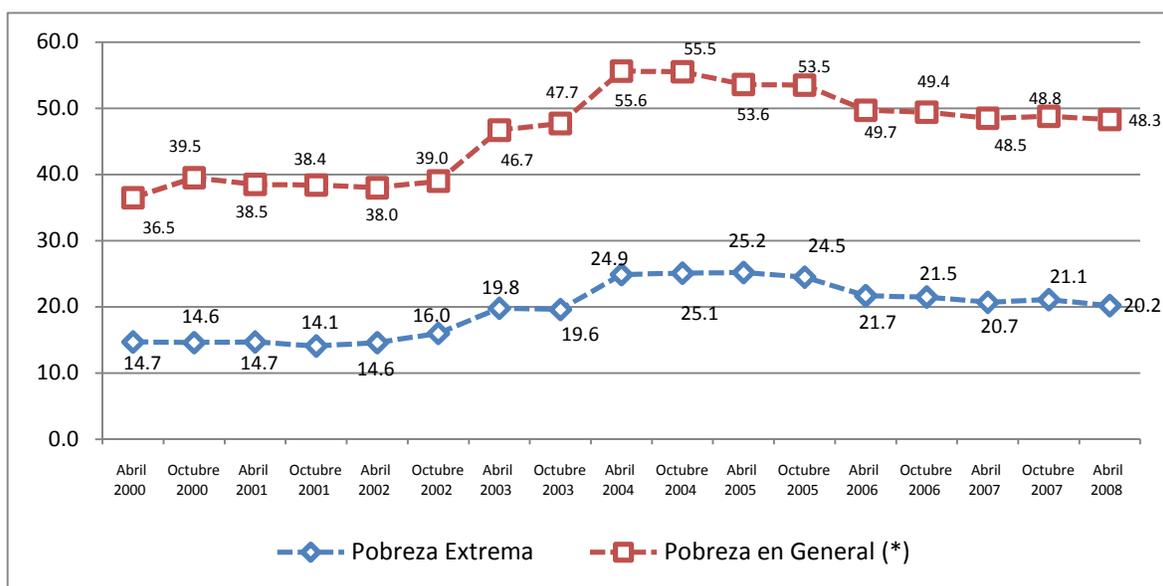
La tabla anterior muestra la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad, desarrollado por Morillo aplicando la metodología del Banco Mundial utilizando la serie de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2000-2008. Morillo plantea, interpretando la evolución de las líneas obtenidas, durante los 8 años analizados<sup>3</sup>: “se puede observar que en los 18 meses transcurridos de octubre del 2002 a abril del 2004 el total de población pobre en general pasó de 3.394 millones para 4.963 millones, con lo cual más de 1.5 millones de personas se habrían convertido en pobres en apenas un año y medio; la población indigente

“Línea de Pobreza Moderada” se agrega a la línea de pobreza extrema el valor monetario de otras necesidades no alimentarias consideradas como básicas para alcanzar un adecuado nivel de bienestar.

<sup>3</sup> Se analizan 8 años, ya que no se tiene una encuesta homogénea que pueda arrojar datos comparables antes del año 2000.

pasó de 1.391 para 2.221 millones, indicando que cerca de 800 mil personas habrían pasado al conglomerado de indigentes. En términos relativos, el porcentaje de población pobre aumentó de 39.0% en octubre del 2002 hasta 55.6% en octubre del 2003, con lo cual el 16.6% de la población cayó en la pobreza en apenas doce meses. Por su parte, la población indigente pasó de 16.7% a 24.9%, con un incremento de alrededor de 50% en el porcentaje” (Morillo, 2009). Morillo describe la consecuencia de la crisis bancaria del 2003, causada por la quiebra de varios Bancos importantes en el país en ese espacio transitorio de tiempo.

**Ilustración 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE EN GENERAL E INDIGENCIA, CALCULADA SEGÚN EL INGRESO RECOMENDADO Y LA LÍNEA DE POBREZA DE AL CEPAL, 2000/2008**

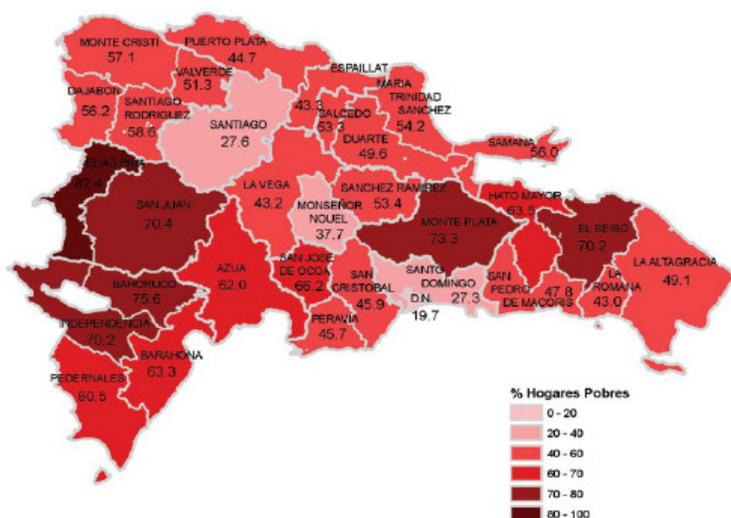


Fuente: Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD

De igual forma, la medición de Morillo describe lo difícil que es recuperar condiciones de vida que se convierten en problemas estructurales en el país, elemento resaltado por varias instituciones. Así, a pesar de la agresividad con que se han instalado una serie de programas asistenciales (siguiendo recetas de corte neoliberal), luego del proceso de recuperación de la crisis con crecimientos extraordinario del PIB, a partir del 2007 tanto la pobreza como la pobreza extrema se ha mantenido casi inmutables. En palabras de Morillo: “A partir del 2005 la pobreza inicia un proceso de descenso, el cual pierde celeridad durante el transcurso del año 2007. En abril 2007 la pobreza en general descendió a 48.5% de la población, para una reducción de cerca de 7 puntos porcentuales en relación con los niveles de octubre 2004 y la indigente a niveles de 20.7% de la población, para una reducción de casi 5 Puntos. En abril 2008 la pobreza presenta niveles similares a los vigentes en abril 2007, manteniendo una incidencia superior a la prevaleciente antes de la crisis” (Morillo, 2009). Es inconcebible que después de más de 40 años de ajuste estructural sigamos en República Dominicana con casi el 50% de la población en pobreza, según la medición de LP.

Otro método de medición de pobreza, desarrollado por ONAPLAN, con el apoyo de la CEPAL y del PNUD es el de Focalización de Pobreza. Dicho estudio ha ofrecido estimaciones sobre los niveles de pobreza en el ámbito de todas las demarcaciones geográficas del territorio nacional<sup>4</sup>: regiones, provincias, municipios, áreas urbanas y secciones rurales, barrios y parajes. A diferencia de la línea de pobreza, en este estudio la medición de la pobreza se realiza mediante la aplicación de método “Proxy Means Testing” de calidad de vida. Este tipo de medición asume la concepción de pobreza dada por el PNUD, como una situación de privación, impotencia y vulnerabilidad de determinados sectores de la población. El método podrá considerarse una extensión del NBI, ya que normalmente algunas de las variables incluidas corresponden a dicho método. Ahora bien, a pesar de que el NBI se basa en una concepción de pobreza más estructural que la del ingreso, se perciben debilidades en tanto que asume subjetividades envuelta en la definición de las variables y de las carencias así como los factores de ponderación (peso) establecidos para cada una de las variables. Es en este sentido que el método asumido se separa del NBI, pues el nuevo método<sup>5</sup> selecciona las variables y los ponderadores mediante utilización de modelos estadísticos (Morillo, Guerrero, & Alcántara Rosario, Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005, 2005).

Ilustración 2. Mapa de Pobreza, RD. Porcentajes de hogares pobres por provincias, 2002



Fuente: ONAPLAN 2005

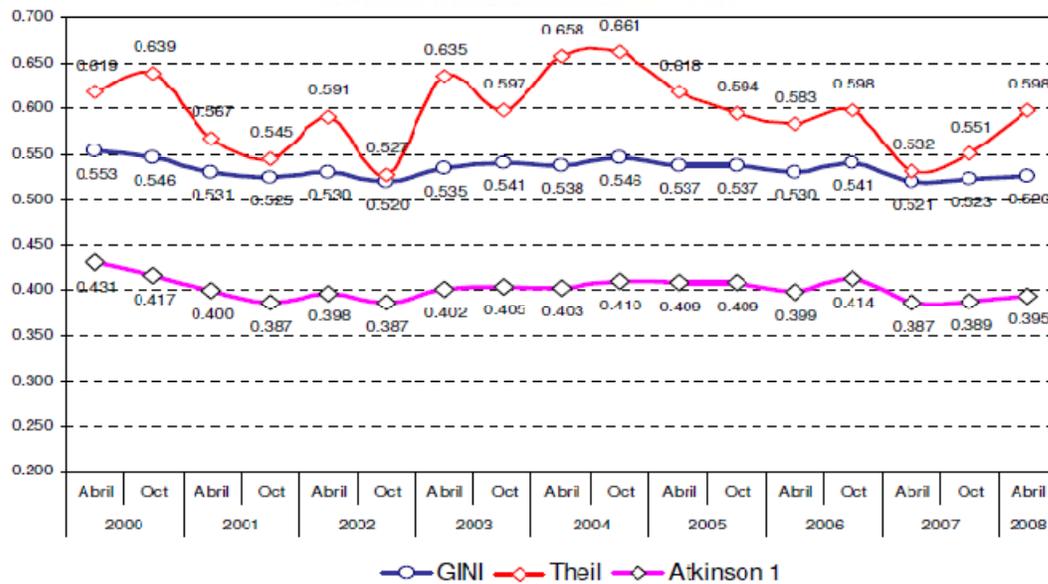
<sup>4</sup> Este estudio, realizado principalmente por Morillo, ha utilizado el Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 y 2002, la Encuesta Nacional Demográfica y Salud 1996 y 2002.

<sup>5</sup> En esta alternativa metodológica, la pobreza se define en un espacio multidimensional y se expresa mediante un sistema de ponderadores que parte de un conjunto de variables socio-demográficas y configura una función estadística con las dimensiones, variables y factores que determinan la pobreza. Así, mediante el sistema de ponderadores se obtiene un Índice de Calidad de Vida (ICV), que resume en una escala cuantitativa el grado de pobreza de cada hogar, permitiendo obtener mediciones en espacios geográficos y grupos sociales de interés para las políticas sociales.

Al igual que la línea de pobreza, esta medición nos muestra indicadores paupérrimos, que dan indicio del deterioro de la calidad de vida de la población que nos permite desagregarla por espacios territoriales. Como se observa en el mapa San Juan de la Maguana, Elías Piña, Monte Plata, El Seibo y Bahoruco son las provincias con mayores niveles de pobreza, todas con un porcentaje por encima del 70%. En la medida en que la provincia se aleja de las grandes ciudades (Santiago, Santo Domingo y Distrito Nacional) mayor el nivel de pobreza.

Igualmente, otro indicador del fracaso del (neo) liberalismo son los escasos logros en la disminución de la desigualdad, a pesar de los diversos programas sociales introducidos en RD. Así, como podemos ver en la gráfica, los indicadores más importantes (en la actual cosmovisión) que miden la distribución como es el coeficiente el GINI y los índices de Theil y Adkison, muestran pírricos avances en la reducción de la desigualdad. Tales gráficos muestran que del 2000 al 2008 habría ocurrido una mejora muy ligera en la distribución del los ingresos familiares, lo que evidencia la ineficiencia del sistema.

*República Dominicana: República Dominicana: Índices de concentración del ingreso (ingreso recomendado), 2000-2008*



Fuente: Ministerio de Estado de Planificación y Desarrollo. Antonio Morillo.

La desigualdad y la pobreza han sido constantes histórico en el país. Tres elementos nos presenta Manfred Max-Neff, por los cuales no ha funcionado en América Latina este modelo:

1. A pesar de impulsar el crecimiento económico, no es capaz de mejorar la calidad de vida de la gente.

2. Sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables, por lo tanto, a las condiciones de país pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberalización de un mercado del que los pobres se encuentran, de hecho, marginados.
3. En mercados restringidos y oligopólicos, donde los grupos de poder económico no se enfrentan a fuerzas capaces de limitar su comportamiento, la actividad económica se orienta con sentido especulativo, lo que deriva en resultados concentradores que son socialmente inaguantable.

Se entiende, que en el caso de República Dominicana, persisten elementos tanto políticos, económicos, culturales y sociales que oprimen y constriñen enormemente a los sectores populares y que desmedran la calidad de vida de la gente. Entre ellos destacamos los siguientes:

- 1) La asignación de los recursos, el control de la producción y la distribución y las decisiones políticas del país están altamente concentradas en el poder económico.
- 2) La ausencia de políticas de empleo y la urbanización de la inversión
- 3) Un sistema tributario y una inversión social que empobrece
- 4) Un sistema tributario y económico pendular y frágil
- 5) Alto endeudamiento y alta dependencia
- 6) Ausencia de la perspectiva de derecho
- 7) La Concentración de la Tierra y de la propiedad
- 8) La corrupción y debilidad institucional

Veamos algunos de estos elementos:

### **1.1.1. La asignación de los recursos, el control de producción y la distribución y las decisiones políticas del país están altamente concentradas en el poder económico**

En República Dominicana la asignación y uso de los recursos para diferentes finalidades sociales se lleva a cabo mediante el ejercicio del poder económico. Desde aquí, los grupos económicos imponen importantes limitaciones a la democracia, de forma que la propiedad privada de los medios de producción arrebató campos significativos de la actividad económica a la toma colectiva de decisiones.

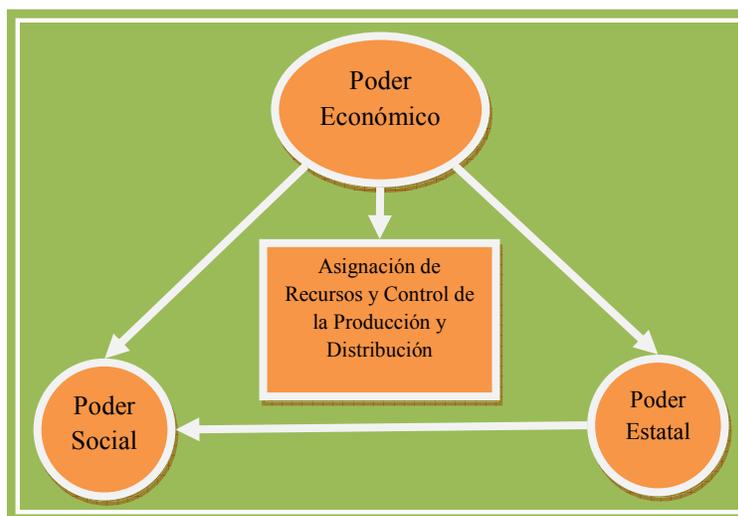
En la práctica, la élite económica del país se ha articulado y utiliza diversos mecanismos para el control del Poder Estatal y del Poder Social, lo cual se manifiesta en la compra de medios, financiamiento de candidatos, control de los sindicatos, manejo de organismos internacionales, su intervención activa de los espacios de participación consagrados por leyes, el manejo y compra de las principales decisiones del país en el seno de las cámaras,

entre otras acciones encausadas al control del sistema. El manejo del mercado ha acrecentado el interés de la élite económica para que crezca el ambiente de tranquilidad y estabilidad social. De ahí la insistencia por la gobernabilidad y gobernanza que se logra con un estado capaz de manejar los sectores sociales de mayor incandescencia por medio de programas sociales que apacigüe la miseria y por tanto las probabilidades de una hecatombe social o de una inseguridad ciudadana inmanejable.

Por último, nos encontramos ante el rapto de lo público por parte de las fuerzas económicas y por tanto del ejercicio de la libertad que supone la participación social<sup>6</sup>. De forma que los intereses privados han ido adquiriendo estatus público sustituyendo la interacción de las personas y su relación con las decisiones políticas y de algún modo, convirtiendo al ciudadano en un mero consumidor, mientras que la discusión política se reduce a la encuesta de opinión.

Es altamente relevante la tendencia actual de los partidos políticos y de los poderes del Estado de asumir la encuesta de opinión como una herramienta decisiva para la toma de decisiones importantes y no el espacio asambleario. Esto implica la masificación de la sociedad, que impide afirmar la propia identidad. Así mientras que la asamblea agrupa, relaciona y separa, la encuesta de opinión masifica e in-diferencia.

Este modelo se puede expresar esquemáticamente de esta manera, siguiendo a Olin (Olin, 2006):



Fuente: Construcción propia siguiendo diagrama de OLIN.

<sup>6</sup> En la antigüedad griega, la libertad consistía en el ejercicio de una ciudadanía entre iguales, en una vida pública dedicada no a la satisfacción de las necesidades materiales, sino a la más importante tarea del ejercicio de la virtud cívica y el autodescubrimiento. Sólo la ciudadanía confería igualdad y libertad al liberar a los hombres del ciclo productivo, de la organización jerárquica que éste imponía y, sobre todo, de la acuciante preocupación por preservación de la vida, lo cual era considerado por los griegos como un claro digno de servidumbre (Arent, Hannah, La Condición Humana. Ediciones Paidós, Barcelona, 1993).

### 1.1.2. La ausencia de Políticas de Empleo y la Urbanización de la Inversión

República Dominicana es uno de estos países de AL que dio el vuelco, en los años 70 y 80s, de un modelo económico centrado en su mercado interno hacia una política económica centrada en el mercado externo. No obstante la insuficiencia de las exportaciones para cubrir las importaciones ha sido la nota reinante de nuestra economía. Esto ha llevado al cúmulo de la deuda interna y externa nacional debido, entre otras cosas, al fácil acceso a préstamos proporcionados por a los organismos internacionales (Fondo Monetario, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial), lo cual ha generado una deuda impagable cooptado la auto-dependencia del país.

Todos estos préstamos han condicionado históricamente la política económica, el marco legal y las políticas de desarrollo generando así un patrón de acumulación basado en la apertura comercial, el estímulo a las exportaciones, en la exigua intervención gubernamental en la vía económica (desmantelamiento de la reglamentación de los mercados) y la privatización de las empresas estatales. Es sobre este proceso rápido de cambios donde se perfila la configuración de la fuerza laboral y del mercado de trabajo de la República Dominicana.

Este enfoque, además de lo antes expuesto, puso su confianza en que la generación de empleo iba a estar ligada a la estabilidad macroeconómica, al crecimiento de la inversión privada y del PIB año por año. Se vio como alternativa, además, para absorber mano de obra, potenciar los sectores terciarios de la economía como zonas francas, turismo y los negocios del sector financiero. Y aunque estos sectores han generado en los últimos años alta productividad, siguen predominando condiciones de trabajo precario y baja absorción de mano de obra. Así en el caso de República Dominicana a pesar de las recetas de los organismos multilaterales el vínculo entre la productividad (medidos por el PIB) y el crecimiento del empleo (medido por la tasa de ocupación) no se ha fraguado. Sigue siendo, para modelo actual, un reto alcanzar un balance entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo.

A consecuencia del crecimiento lento del empleo y del crecimiento inestable de los salarios reales, en nuestro país se observa una mayor proporción de: autoempleo, subempleo y desempleo. Al igual que el súbito aumento de mano de obra femenina que entran a formar parte de un modelo en decadencia y de trabajos precarios.

Actualmente todos los indicadores de empleo en el país están deteriorados, mientras que las empresas (los empresarios) siguen estando privilegiadas con tasa de retornos altas y con satíricas exenciones de impuestos; derivada de un posible contubernio entre las autoridades y el sector privado en una sociedad altamente clientelar, mientras que se “diaboliza” el mal llamado empleo informal (autoempleo) y se le coloca pesadas cargas a los sectores alternativos de la economía solidaria.

Son muchos los indicadores que están mostrando la expiración de un sistema y preconizando, además, la necesidad de un cambio en el modelo. Son muchas las muestras de que los sectores productivos con más ponderación en el PIB y con mayor capacidad de expansión generan cada vez menos puestos de trabajo. Mientras que los sectores con mayor vocación para generar empleo son los que menos crecen como son la manufactura y la agricultura o sectores que no están claramente vislumbrados en las cuentas nacionales como las redes de economía solidaria generadas por los ciudadanos fuera de la lógica del mercado.

Las micro, pequeñas y medianas empresas y el modelo de autoempleo siguen mostrando grandes avances en cuanto a su capacidad de generar empleo y de responder a las necesidades vitales, mientras el gobierno se sigue enfocado en el sector formal de la economía. La mayoría de los nuevos empleos siguen teniendo lugar en microunidades de producción, que a la larga por falta de regulaciones y políticas vinculadas a este sector están significando un deterioro de la vida de la gente.

De igual forma, mientras que crece la Población en Edad de Trabajar (PET) y la Población Económicamente Activa (PEA), se evidencia un deterioro del salario real en el largo plazo. Los sectores enarbolados como pilares en la economía tales como zonas francas turismo, están enfrascados en una crisis que aparenta ser irreversible, pues están totalmente enclavados en los vaivenes de la economía internacional.

Los acuerdos comerciales realizados en el país (como el DR-CAFTA) tampoco han logrado sus principales metas como son el aumento de las exportaciones y el abaratamiento de los artículos en el país.

Aunque la fuerza laboral de RD cuenta con un marco legal, bastante extensivo y claramente definido en el Código Laboral de 1999, persisten serias deficiencias en cuanto a su aplicación y se vislumbra la necesidad de modificaciones en respuesta a cambios tanto en el entorno nacional como internacional. Así, por ejemplo todos los mecanismos asociados al mercado laboral, desde el proceso de formulación de las políticas de empleo, pasando por la capacitación y llegando a la protección (seguridad social) en nuestro país está manejado por un régimen tripartito (gobierno, empresario y sindicato) que responde a la lógica del mercado laboral, pero no del trabajo. Su manera de funcionar reconoce únicamente al sector formal de la economía dejando excluido a más del 60% de personas que trabajan fuera de este sector.

De igual forma, las deficiencias en la aplicación de las legislaciones laborales están eminentemente vinculadas a la debilidad institucional de la Secretaría de Estado de Trabajo y a la pasividad de los sectores sindicales. Estos últimos (los sectores sindicales) han sido los factores determinantes en la virtual ausencia de políticas activas y concertadas de generación de empleo. Por años se han quedado fuera de toda planificación grupos

poblacionales tan importantes como las mujeres, las personas con discapacidad, los niños, niñas y adolescentes, los-as jóvenes, migrantes, y sectores informales.

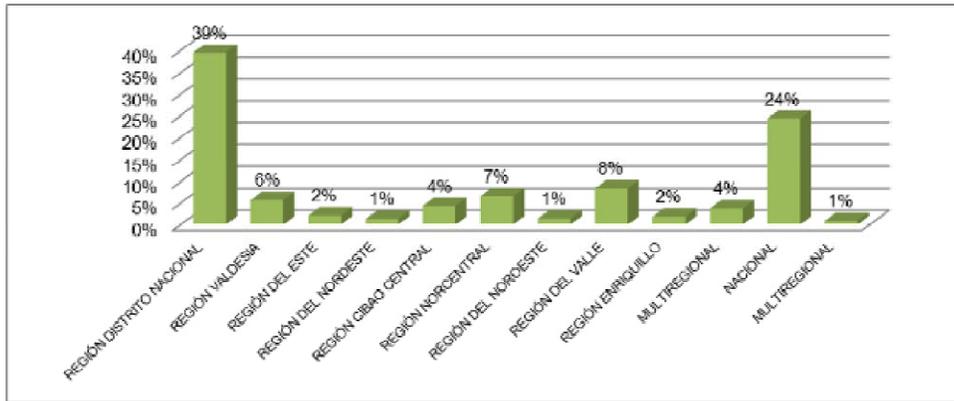
Los sectores tripartitos han destituido del escenario las luchas tradicionales por la plusvalía y la redistribución de los ingresos y limitado su discusión al salario mínimo como factor de reducción de pobreza, olvidando la regulación de las riquezas. Los sindicatos que representan a los trabajadores han perdido legitimidad. El contubernio y la falta de una verdadera representación han llevado a que en el país desde hace alrededor de 10 años, no se forje una verdadera huelga laboral, a pesar de que aún persisten en el sistema verdaderos patrones locales e históricas vejaciones. Tan agravante son los bajos salarios, como el sistema impositivo alcanzado, sobre todo, por los sectores empresariales del país, los cuales en diversas reformas (o paquetes impositivos), con la inadvertencia o no de la población, han conseguido imponer sus intereses.

Por último, la inversión pública y privada en el territorio ha estado concentrada en las ciudades, dejando fuera a los sectores más deprimidos. Esto evidentemente advierte un déficit en la planificación real de la inversión (tanto pública como privada) que permita priorizar los sectores marginados. De forma que la riqueza se concentra en las principales ciudades, siguiendo el modelo de acumulación centrado en la esfera urbana.

En base a los datos proporcionados por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) para el año 2008, por ejemplo, el monto en proyectos de inversión fue de \$45,631.36 millones de pesos. La distribución geográfica para ese año se observa en el gráfico siguiente y denota la concentración de la mayor parte de los recursos la región del Distrito Nacional que ocupa el 39% del total, seguido por la región del Valle con 8%, la región Norcentral con 7% y la región Valdesia con 6% (Corporan & Torres, Reconstrucción de Las Políticas Sociales Dominicanas, 2010).

Es importante mencionar que el segundo rubro de peso según la región es el 24% marcado como “Nacional” se refiere que el gasto tiene la característica de no ser distribuido geográficamente, por no corresponder a un área geográfica específica.

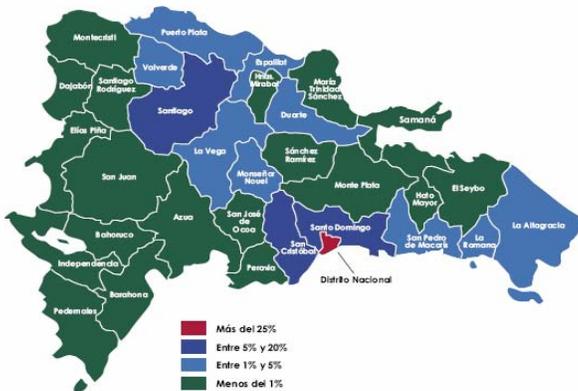
Ilustración 29: Distribución geográfica de proyectos de inversión de capital en el 2008



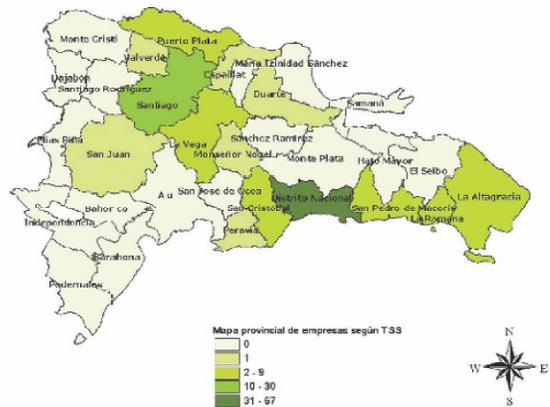
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

En términos de la inversión privada, como podemos observar en el mapa de las empresas, según los registros de empresas de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) se observa una concentración de unidades productivas superior a la que presentan los registros de establecimientos contenidos en las planillas de personal fijo que recibe la SET. El Distrito Nacional y la Provincia Santo Domingo albergan más del 66% de las compañías contenidas en esa base de datos. Estas dos provincias conjuntamente con Santiago, Puerto Plata, La Romana, La Vega, San Pedro de Macorís, San Cristóbal y La Altagracia concentran más del 91% de las empresas.

2.5 Distribución de Afiliados al Sistema de Capitalización Individual por Provincia  
31 de Marzo 2010



MAPA 2  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE EMPRESAS POR PROVINCIAS, 2007



FUENTE: TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007.

Lógicamente, a partir de un mapa de afiliados al sistema de capitalización individual por provincia (pensiones), se percibe en el país la mano de obra llamada formal concentrada en

las grandes ciudades. Esto implica que el mercado laboral no está significando la mejora de la calidad de vida de la gente en las provincias del interior.

### **1.1.3. Un Sistema Tributario y una inversión social que empobrece**

Tanto el marco tributario, como la inversión social pertenecen al ámbito de lo público y de la justicia distributiva. Según Bobbio es ella de la que se inspira la autoridad pública para la distribución de honores y gravámenes: *su objetivo es que a cada uno le sea dado lo que le corresponde con base en criterios que pueden cambiar, de acuerdo con la diversidad de las situaciones objetivas o de los puntos de vista del sistema* (Bobbio, 1985). Así mientras que la justicia conmutativa ha sido definida como la que tiene lugar entre las partes (o sea en lo privado), la justicia distributiva regula la sociedad de desiguales como la familia y el Estado.

Es pues, el Estado quien debe ejercer la justicia distributiva, sobre todo en sociedades caracterizadas por una alta desigualdad. Cuando este espacio de lo público es controlado por lo privado, la lógica que reina es la de la justicia conmutativa y la distribución es contaminada manejándose la falacia de una igualdad irreal de mercado. Entonces se tiende a despenalizar a los que más tienen, y a reducir la inversión en los que menos tienen.

Los ingresos fiscales del sector público dominicano están compuestos por varios tipos de fuentes, destacándose dentro de estas los ingresos tributarios integrados por una diversidad de impuestos, los ingresos no tributarios que provienen de la venta de bienes o servicios y de las rentas de la propiedad entre otros. En menor medida se encuentran los ingresos de capital producto de la venta de activos, así como las donaciones del exterior y las fuentes financieras internas y externas.

Históricamente los ingresos del Sector Público Dominicano sin incluir las fuentes financieras, han provenido de fuentes principalmente tributarias, cuyas recaudaciones son obtenidas casi en su totalidad por el Gobierno Central y en muy baja proporción por los municipios y el resto del Sector Público No Financiero. En la actualidad la base de los ingresos fiscales del país descansa en cinco (5) figuras tributarias por medio de las cuales se obtiene la mayor parte de los ingresos fiscales. En el 2008, el 90.4% de los ingresos fiscales sin fuentes financieras del Gobierno Central fueron aportados por cuatro (4) categorías de impuestos que representaron el 94.5% del total de los ingresos tributarios en ese año. Dentro de estos tributos se encuentran: el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios conocido por sus siglas como ITBIS (IVA) que aportó, para ese año, el 31.5% de los ingresos representando una carga tributaria equivalente al 4.7% del PIB; los Impuestos Selectivos sobre mercancías y servicios que tuvo una participación de 26.5% en los ingresos y 4.2% del PIB; el Impuesto sobre la Renta que contribuyó con el 23.7% de los ingresos y un 3.7% del PIB y los impuestos sobre comercio exterior que pese a la disminución de su participación en las recaudaciones, aportaron alrededor del 10% de

las recaudaciones y un 1.6% del PIB. Esta estructura tributaria se distingue por cuatro características fundamentales: a) es pequeña (basada en una presión fiscal de alrededor de un 15% del PIB), b) es regresiva, c) es interna (se observa una disminución progresiva de los aranceles) y d) está orientada a satisfacer convenios, acuerdos y cartas de intención con organismos internacionales y el empresariado (Corporan & Torres, Reconstrucción de la Política Social, 2010).

De este modo se privilegian grupos poblacionales en el país. Un ejemplo de esto es lo sucedido con el impuesto al comercio exterior, el cual va franco desmonte. En 1999 este impuesto producía el 25.2% de los ingresos fiscales y el 29.1% de los ingresos tributarios. Para el 2008 esta participación se redujo en un 7.3% y 8.9% respectivamente.

Otro ejemplo, no menos importante es que en la República Dominicana existe un amplio y variado sistema de incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias, cuyo peso específico en las recaudaciones del gobierno, según los cálculos oficiales, es equivalente a 32.7% del presupuesto del Gobierno Central y 5.5% del PIB en los años 2008-2009. Los incentivos y exenciones fiscales están contenidos en una diversidad de leyes, normas y disposiciones que son complementadas además, con acciones discrecionales y medidas discriminatorias que pueden ser tomadas por el Presidente de la República o por los funcionarios de las aéreas tributarias; esto pese a que la Constitución establece que solo mediante ley del Congreso Nacional se pueden establecer impuestos o exonerar su pago. Estos incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias son parte de luchas ganadas por importantes grupos económicos del país.

La omisión de cargas impositivas tan relevantes como porción de los ingresos, restringe la inversión social y ha colocado una pesada carga sobre la población en general por medio de impuestos indirectos.

En el 2008 más de dos terceras partes de los ingresos tributarios del Gobierno Central en República Dominicana, provinieron de impuestos indirectos. Los impuestos directos por su parte si bien han aumentado su participación en las recaudaciones tributarias, continúan teniendo una baja ponderación en el total de los tributos. Los principales impuestos directos existentes en el país son: el ISR y los Impuestos Sobre el Patrimonio.

El predominio de los impuestos indirectos sobre los directos en la estructura tributaria dominicana, pone en evidencia el carácter regresivo del sistema impositivo y las limitaciones del mismo para atenuar la desigual distribución del ingreso y las riquezas, lo cual dificulta los esfuerzos por reducir los niveles de pobreza y desigualdad en el país.

En República Dominicana la carga impositiva por año tiende a empobrecer a la ciudadanía mientras que el comportamiento de las exenciones, privilegios y exoneraciones tiende a

enriquecer a la población ubicada en el último quintil, exacerbando cada vez más la desigualdad.

Esta desigualdad se expresa, día a día en el territorio a través del deterioro de la calidad de vida de la gente, lo cual se expresa, a su vez, en las luchas que se libran en el marco del movimiento social de RD. Es así como la lucha por los servicios sociales alcanzan casi el 70% de motivos de los conflictos sociales del país, seguidos por el motivo la lucha contra la corrupción. Lo cual evidencia violaciones de derechos fundamentales como son garantizar la inversión en Educación, Vivienda, Salud, Seguridad Social y Agua es garantizar los derechos básicos de las personas (Corporan, 2010).

Al analizar el comportamiento de los servicios sociales dentro del gasto público total encontramos que durante los últimos 20 años, siguen siendo relegados por parte de los distintos gobiernos en la República Dominicana. Durante el periodo 1991 – 2010, los recursos presupuestarios destinados a los servicios sociales, como porcentaje del PIB, han sido inferiores a los asignados para gastos en servicios no sociales. El monto promedio destinado a los servicios sociales durante el periodo de estudio es de 6.3% del PIB y para los servicios no sociales es de 8.5% PIB. Al relacionar los gastos sociales y los no sociales respecto al gasto público total observamos que se viene mermando el nivel destinado, se refleja disminución del porcentaje durante cada periodo 47.2% (1992 – 1995), 44.4% (1996 – 1999), 44.3% (2000 -2003), 40.2% (2004 – 2008).

#### **1.1.4. Sistema Económico y Monetario pendular y frágil**

República Dominicana ha cifrado su política económica en supuestos que implican el potencial competitivo de sus mercados, en el aumento sostenido de la productividad y la competitividad y en la sostenibilidad macroeconómica, lo cual debía dar al traste con el crecimiento del empleo y el incremento de las exportaciones. No obstante, el comportamiento de los últimos 20 años ha decretado la insostenibilidad de estos supuestos.

Las recetas internacionales nos han llevado a ir *detrás* del crecimiento económico como posibilidad única de bienestar. Hemos consumido y gastado por encima de nuestras posibilidades. Después de años de experiencia de crecimiento, si analizamos los sucedido, debemos caer en la cuenta que ni el crecimiento económico, ni los subterfugios financieros, generan necesariamente “cohesión social”. Más bien han provocado problemas medioambientales, en muchos casos irreversibles, causando crisis en los ecosistemas, poniendo en riesgo a las generaciones futuras y permiten el triunfo de un modo de vida *esclavo* que nos dice que seremos más felices cuantas más horas trabajemos, más dinero ganemos y más bienes queramos consumir.

Una revisión rápida permite constatar que, a pesar de los esfuerzos realizados y el cacareado crecimiento económico de los últimos años, la República Dominicana ha

mantenido un déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente durante las últimas tres décadas, a excepción del período 2003-2004, cuando se registraron superávits a causa del desplome en las importaciones que generó la crisis económica. O sea, que su nota característica ha sido el aumento de las importaciones (mientras que se camina a tasa arancelaria (0) cero), y una falta de dinamismo de las exportaciones, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad debido a la necesidad constante de influjos externos para financiar la brecha que se produce.

Aunque según los datos oficiales, los flujos de inversión extranjera directa (IED) resultan relevantes desde el punto de vista del balance externo, en la medida que proporcionan más del 10% de la oferta neta de divisas, no es menos cierto que el esfuerzo por atraer IED ha implicado la flexibilización de las tasas impositivas para garantizar que las mismas sean atractivas a los inversionistas, la enajenación (por el tipo de inversión) de la tierra hábiles para la agropecuaria a los campesinos, la explotación desmesurada de la naturaleza, el desmedro de las condiciones laborales de dominicanos y dominicanas<sup>7</sup>, la privatización de los servicios<sup>8</sup> y el deterioro de la inversión local (debido a la competencia desigual con el producto externo y las altas tasas de interés para atraer la IED<sup>9</sup> que incentiva el ahorro y no la inversión).

La política monetaria en el período 2005-2009 se ha caracterizado por restringir los medios de pagos lo que contribuye, según el banco central, a mantener la estabilidad macroeconómica. Las autoridades monetarias temen a que una política monetaria laxa eventualmente estimularía a los agentes económicos a cambiar de moneda, considerando que el aumento del dinero en circulación crea expectativas inflacionarias. Era previsible que el banco central prefiriera mantener el tipo de cambio que reducir las tasas de interés<sup>10</sup>, por cuando mantener elevadas tasas de interés garantiza IED y por consiguiente, fortalecimiento de las reservas internacionales que apoya el fortalecimiento del peso dominicano (apreciación del tipo de cambio o lento deslizamiento incompatible con el saldo de la cuenta corriente). Esta decisión, no obstante, provoca que la política fiscal tenga efectos limitados sobre el crecimiento de la economía.

El consumo final se ha convertido en la variable de mayor importancia en el crecimiento de la economía, la entrada de sectores no tradicionales en la lógica de mercado por medio a tarjetas electrónicas que incentivan el consumo y las operaciones bancarias al unísono de la

---

<sup>7</sup> En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, la ley 16-95, sobre IED no contempla en ningún acápite protección alguna para el personal que trabaje en las multinacionales. No se exige a los inversionistas extranjeros cumplir con el Código de Trabajo, no se coloca como requisito para el establecimiento al país la garantía de condiciones laborales favorables para la gente.

<sup>8</sup> Muchos de ellos en base a contratos leoninos que han perjudicado significativamente al país.

<sup>9</sup> Un mecanismo para atraer capital de IED es el aumento de la tasa de interés local para colocarla por encima de la tasa de interés internacional.

<sup>10</sup> Las tasas de interés se redujeron en el país no por el efecto de la política monetaria sino por los efectos de la crisis económica mundial sobre la velocidad de crecimiento del PIB. La posibilidad del incremento de la mora en la cartera de los bancos comerciales los indujo a reducir sus tasas de interés.

remesa han permitido potencial esta variable. El factor de la remesa, además, ha permitido, en gran medida, la sostenibilidad externa como la capacidad importadora necesaria para que la economía dominicana pueda crecer. Ahora bien, este es uno de los tantos nichos del país que ponen su confianza en el exterior, lo cual hace nos hace vulnerables ante los cambios externos.



Fuente: Apolinar Veloz, 2009

Aunque el turismo y las remesas han logrado expandirse anualmente a tasas promedio de 10.1% y 11.7% respectivamente en el período 1996-2006, también han crecido a tasas muy similares los déficit de las balanzas comercial y de rentas, con lo cual la situación deficitaria de la cuenta corriente se ha mantenido.

El Estado dominicano se ha esmerado en sostener la independencia<sup>11</sup> del sistema bancario del país y de las políticas monetarias en pos de garantizar mayores grados de libertad a la Autoridad Monetario-Financiera al momento de decidir la política monetaria. Esta acción conlleva, a su vez, ingentes esfuerzos que de alguna forma sacrifica la calidad de vida de la gente. Cada año los bancos se declararan con costos operativos altos, mientras exhiben sus suntuosas ganancias año por año, sobre todo en los últimos años con el manejo de entidades paralelas en el sistema de pensiones<sup>12</sup> (para el 2009 el 94.15% de la inversión de los fondos de pensiones estaban concentradas en los bancos) y de aseguramiento. Allí los bancos son los principales ganadores.

República Dominicana presenta una de las relaciones crédito/PIB más bajas de la región, y el acceso al crédito es particularmente reducido para las pequeñas y medianas empresas, y de importancia reducida el crédito a largo plazo. Cada vez son más las barreras para que los

<sup>11</sup> La Ley 167-07 de Recapitalización del Banco Central, aprobada en 2007, persigue dotar de mayores grados de libertad a la Autoridad Monetario-Financiera al momento de decidir la política monetaria. Esta no ha podido ser cumplida, pues constriñe enormemente el gasto público.

<sup>12</sup> Los recursos de los fondos de pensiones, según la (SIPEN, 2009), estaban invertidos, para diciembre 2009 en títulos emitidos por las siguientes instituciones: Banco Central con el 39.77%, Bancos Múltiples con el 33.17%, Asociaciones de Ahorros y Préstamos con 11.02 % , Banco de Ahorros y Créditos 3.05, Banco Nacional de Fomento a la Vivienda y la Producción 7.14 y empresas privadas (Cervecería Dominicana, Industrias Nacionales C por A y Multiquímica Dominicana) con 5.87%.

sectores alternativos puedan acceder de forma bilateral a créditos con montos razonables. Más aún, en los últimos años, en su afán desmedido del manejo de las riquezas, el sistema bancario tiene los ojos puestos sobre el sector cooperativa (sector que mueve alrededor de 60 millones de pesos y genera 60 mil empleo en el país) buscando anular su funcionamiento por medio a someterla al cumplimiento de la Ley Monetaria y Financiera de las cuales las el sector solidario está exento.

Como vemos República Dominicana se ha cimentado en una economía pendular que gira en el marco de un modelo que ha puesto a depender su demanda agregada durante años sobre el consumo agregado, el gasto estatal, las importaciones, de inversión basada la atracción de IED, de importaciones y el recurrente crédito exterior para la remediar la cuenta corriente. Esta dinámica deja prácticamente ausente la inversión en bienes destinados a la exportación y por tanto genera un círculo vicioso con sellos deficitarios en términos presupuestario<sup>13</sup>. La opción por la economía terciaria (de servicios), hoy en decadencia con la debacle de la zona franca y el rezago del sector turismo, han dado la razón a los diversos sectores alternativos que han exigido la diversificación de la economía y la vuelta a la producción de bienes para generar autosuficiencia y potenciar la exportación de productos tradicionales. Lo cual, indudablemente pudiera propiciar la desconcentración de la producción en el territorio y por tanto la reducción de la tasa de desempleo.

#### **1.1.5. Alto endeudamiento externo y alta dependencia**

Uno de los elementos que se han resaltado es el endeudamiento externo propio del sistema liberal, en el cual tienen un importante papel los organismos internacionales, sobre todo los vinculados a préstamos en momentos en que los países están en situación de “crisis”. Un ejemplo de esto es el Fondo Monetario Internacional, el cual aparece en palabras de Manfred Max Neef, de manera mágica para ayudar a los países a superar la crisis, pero lo que realmente persigue es proteger a quienes asumieron riesgos financieros más allá de lo prudente y transferirlas a quienes deberán ver incrementados sus impuestos, generalmente los más pobres (pues la principal herramienta son los impuestos indirectos) (Corporan & Torres, Reconstrucción de Las Políticas Sociales Dominicanas, 2010).

La situación es más preocupante cuando el endeudamiento externo se ve como una salida a la situación económica del país, por la capacidad de endeudarse que tiene RD, como han dicho repetidas veces las autoridades económicas dominicanas. Además sigue siendo una de las tres alternativas, junto con el impuesto y el endeudamiento interno, en la END. ¿Es posible seguir endeudándose cuando el pago de la deuda abarca en la actualidad cerca del 6% del PIB? (Corporan & Torres, Reconstrucción de Las Políticas Sociales Dominicanas,

---

<sup>13</sup> La gran cantidad de recursos que se están destinando al pago de la deuda pública compromete cada vez más una importante cantidad del presupuesto total, siendo los rubros sociales los más afectados negativamente.

2010). Cabe destacar que este porcentaje, que abarca tanto para la externa como la interna, ha ido en aumento desde inicios de la década del 90. Seguir aumentando la deuda externa y buscar mecanismos internos que nos hagan cada vez menos dependientes no es una opción contemplada por las autoridades.

#### **1.1.6. Ausencia de la perspectiva de derechos**

Los modelos descritos no han accionado desde la visión de derechos. Todo lo contrario los servicios sociales, son muchas veces, contemplados como dádivas, de baja calidad, o como instrumento proselitista a fin de capturar votos que perpetúen la estancia en el poder. A nuestro entender estas acciones han provocado y siguen provocando la casi paralización de indicadores tan importantes como salud y educación y se sigue viendo la persona como objeto, elementos que son inaceptables seguir manteniendo.

Reinterpretando el sistema de Olin, la ausencia de derecho es consistente con un modelo en donde el Poder Ciudadano funge como un receptor de las dádivas de los poderes económico y estatal. Estos últimos se confabulan para articular políticas minimalistas y paternalistas que convierten al ciudadano en un objeto de caridad y, como máximo, en un consumidor.

La tendencia a la privatización de los servicios ha dejado un alto porcentaje de la población sin acceso, de forma que para esa población se ha desarrollado una red de acciones minimalista que se configura como la Política Social del Estado. Esta acción se encamina a abrir brechas entre los ciudadanos que pueden tener acceso los servicios (los de primera) y los que no pueden (los de segunda). De forma que, estos modelos asistenciales, al limitarse a proporcionar acceso a bienes de subsistencia y no tomar en cuenta las diversas distancias que separan a los individuos, han producido una sociedad desigual, poco cohesionada y donde la probabilidad de construir y consolidar la dominación y subordinación es alta. Con ello se posterga la búsqueda de un lugar común en el que ciudadanos, mutuamente reconocidos como pares<sup>14</sup>, tengan el anhelo de convivir juntos, descartando cualquier tipo de relación de dominación y subordinación.

#### **1.1.7. La Concentración de la Tierra y de la propiedad**

La tierra constituye para quien la trabaja la base de su estabilidad económica y fundamento para el progresivo bienestar de la familia rural. Y ha significado, durante años, la mejor redistribución del trabajo que tiene RD. Sin embargo, a medida que la población aumenta, la disponibilidad de tierra cultivable por habitante disminuye.

---

<sup>14</sup> La paridad no significa aquí “no significa que todo el mundo deba tener el mismo ingreso [nivel de vida, estilo de vida, gustos, deseos, expectativas, etc.], pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación.

Miles de hectáreas de tierras cultivables desaparecen cada año por el cambio de prioridad del Estado de pasar de una economía de bienes primarios a una economía de servicios, lo cual ha conllevado a la urbanización desmedida. De igual forma, esta priorización ha permitido la concentración de tierras para la construcción de complejos turísticos y de empresas agropecuarias y agroforestales que ha traído consigo la proletarización del campesino (en el mejor de los casos), la migración masiva a las ciudades y un sinnúmero de campesinos sin tierra.

Cada año, la mayoría de de las propuestas que se conocen en las cámaras es para la compra o flexibilización de terrenos estatales a favor de inversionistas extranjeros y locales. La mayoría de las veces vulnerando cientos de campesinos que poseen tierras con linderos inseguros debido a la ambigüedad de las leyes dominicanas, pues como se conoce en el país no existe efectiva organización de las instituciones que tienen que ver con la formalización del derecho de propiedad ni la puesta en ejecución de un sistema de información catastral operativo y confiable<sup>15</sup>.

La propiedad desigual de la tierra obstaculiza el desarrollo de una actividad agrícola capaz de aportar prosperidad a las zonas rurales. La proporción de campesinos/as subproletarios sin tierras y la de desocupados/as urbanos está en aumento, creciendo el número de los que migran cada año desde las zonas rurales a las ciudades, que está afectando especialmente a las mujeres, y produciendo una desestructuración de las bases agrícolas familiares.

El 63% de la población dominicana es urbana, y casi la tercera parte del total del país se concentra en el gran Santo Domingo ( el antiguo Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo ), con aproximadamente el 31%, con una tasa de crecimiento estimada en dos por ciento (2%) (Alianza Internacional del Hábitat, 2008).

Los hogares dominicanos de bajo ingreso recurren a la ocupación de terrenos públicos y privados para poder construir sus viviendas, vista la inexistencia de políticas públicas en términos habitacionales. “Se estima que más de un 50% de la población vive en terrenos sin títulos de propiedad, con escasos servicios básicos y que el porcentaje de viviendas construidas sin autorización es de alrededor del 55-65%. Estos porcentajes son muy altos en comparación con los países con ingreso similar, donde los porcentajes son menores al 25 y al 30% respectivamente. Las inversiones en infraestructura son también comparativamente reducidas, con una relación entre gastos totales en infraestructura e ingreso per cápita del

---

<sup>15</sup> Actualmente en la República Dominicana existen dos sistemas de registro de la propiedad inmobiliaria: uno regulado por el Código Civil y la Ley 2914 del 21 mayo de 1890 y sus modificaciones, sobre Registro y Conservación de Hipotecas (Sistema Ministerial), donde la transcripción se hace en razón de la persona y constituye un régimen aún vigente para los rarísimos casos de inscripción y transcripción de actos para la conservación de las hipotecas y privilegios y los traslativos de propiedad inmobiliaria no registrada. El segundo, regulado por la Ley N° 1542 del 7 de noviembre de 1947 y sus modificaciones, para la inscripción de actos constitutivos de hipotecas y privilegios y traslativos de la propiedad inmobiliaria registrada en razón del inmueble (Sistema Catastral).

hogar de 2.3% del PIB en el año 1998, en comparación con 4.1% en América Latina y 7.9% en países de ingreso bajo medio” (Alianza Internacional del Hábitat, 2008).

Organizaciones, como COOPHABITAT, estiman el déficit de vivienda en el país en más de 700 mil unidades habitacionales, lo cual implica, atendiendo al crecimiento poblacional, que se necesitan unas 50 mil nuevas vivienda cada año para que en el 2030 este déficit se haya reducido a cero (0). Pero los bancos, las compañías constructoras e inmobiliarias y hasta el Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA) insisten en convencer al país que tal déficit no existe, que el problema es más cualitativo que cuantitativo. Explicando que la mayoría de las familias de los barrios han hecho construcciones ilegales, por tanto hay que desalojarlas para que sus empresas puedan construir apartamentos “económicos” con el apoyo del Estado, los fondos públicos y de los fondos de pensiones de los trabajadores, el INVI y el BNV y que las familias se pongan en condiciones de comprárselos aunque sea en plazos de 30 años (Alianza Internacional del Hábitat, 2008).

De igual forma, cada año se registran conflictos entre grupos de personas (campesinos o ciudadanos) y “propietarios” (privados y públicos) debido a ocupación de la tierra de los primeros. Dilema que va más allá de las disposiciones del derecho positivo que norman la relación de las personas y grupos en la sociedad y de la posesión de las cosas muebles e inmuebles.

Para los legalistas, para quienes la convivencia en la sociedad debe estar regida por el cumplimiento irrestricto de la ley, esto no es discutible. Por otro lado, para los campesinos o para los ciudadanos que no posee tierra o vivienda, sin embargo, todo es discutible, primero porque la ley fue hecha para proteger los intereses de los poderosos, y segundo porque la vida, la dignidad de las personas, están por encima de la ley. Su cosmovisión respecto de la tierra es totalmente diferente a la del capitalista. La tierra para los campesinos es parte de su modo de ser, es la vida, es la madre que da todo. Esta visión, que tiene una raíz histórica profunda, sigue predominando en la conciencia de la gran mayoría de los campesinos. Por otro lado, para el ciudadano, su casa es el único punto de referencia que le hace sentir digno y con la posibilidad de vivir mejor. Para este una vivienda saludable en un terreno seguro sería un paso preponderante en pos de aliviar el desarraigo que hereda de la marginación.

#### **1.1.8. La corrupción y debilidad institucional**

Cuando los recursos destinados a servicios y prestaciones comunitarias se desvían al bolsillo privado de alguien que está en una situación de poder, se pone en juego la moral. Pero cuando este comportamiento se enquistado y se acepta como un modus vivendi estamos en la presencia de una patología que empobrece un país y ante una debilidad institucional creada para permitir la instalación de este ordenamiento corrupto.

La República Dominicana desde su fundación evidencia alta presencia de la corrupción administrativa como expresión de la debilidad institucional que ha caracterizado al Estado.

Sin embargo, en las últimas administraciones gubernamentales se ha sentido con más fuerza la presencia de la corrupción en la administración pública. Son recurrentes las denuncias de funcionarios que han usado la corrupción como buque insignia de sus apetencias personales y forma de enriquecimiento rápida de manera ilícita. La relación dialéctica entre Estado y gobierno en la República Dominicana está caracterizada por una mayor fortaleza del gobierno frente al Estado, lo que trae como consecuencia que los miembros de ese gobierno puedan delinquir sin que el Estado tenga la suficiente fuerza para castigarlos. Ahora bien la relación asistencial ente el poder social y el poder estatal le permite a este último actuar a sus anchas sin los pertinentes recursos judiciales que contemplan las débiles leyes del Estado, permitiendo con esto la presencia de la impunidad frente a los actos de corrupción que cada cierto tiempo salen a la luz pública.

## 1.2. La búsqueda de la Vida Digna

La pregunta relevante al momento de pensar en el futuro de la sociedad dominicana debe ser ¿cómo lograr que la sociedad completa disfrute de una Vida Digna? Pero ¿qué es una Vida Digna?

El artículo 8 de la constitución Dominicana establece que “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los **derechos de la persona**, el **respeto de su dignidad** y la **obtención de los medios** que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de **libertad individual** y de **justicia social**, compatibles con el orden público, el **bienestar general y los derechos de todos y todas**” (Constitución Dominicana, 2010).

El planteamiento de Vida Digna, reconocido en la constitución, plantea el ejercicio pleno de los derechos de la persona y del establecimiento de un estado de justicia social y bienestar general. De ahí que, siendo la función esencial del Estado la protección de los derechos de la persona, se confirma que la pregunta que amerita una respuesta para la fundamentación de un estrategia nacional de desarrollo en el largo plazo es la de ¿cómo garantizar el cumplimiento de los derechos de la persona para alcanzar una Vida Digna y establecer la justicia social y el bienestar general?

Esta pregunta relevante supone que todo lo demás se constituye en variable dependiente y por tanto los indicadores y signos de éxitos estarán centrados en la definición de Vida Digna, justicia social y bienestar general. Dado esto, el desarrollo económico e institucional serán considerados como medios para alcanzar ese estadio de Vida Digna.

El centro del sistema estará entonces en el logro de una Vida Digna, sustentado en primer lugar por la **voluntad real de un pueblo emancipado**, con criterios reales y capaz de elegir y defender sus derechos. En segundo lugar por un **Estado garante del cumplimiento de los derechos** de la persona de manera que se pueda asegurar el ejercicio de una Vida Digna entre iguales que rechace las condiciones de desigualdad. En tercer lugar la existencia de un **sistema económico fraterno y solidario** que sirva a la vida y que ponga límites a los procesos de acumulación que generan desigualdad y pobreza. Por último una mirada hacia los **procesos de integración latinoamericanos** que fortalezca las raíces caribeñas de nuestro país y que fomenten las posibilidades de constituir bloques emancipadores para el desarrollo de procesos de negociación económica en el contexto de la globalización en condiciones de iguales con otros países o bloques.

### 1.3. El establecimiento de un nuevo paradigma

Ante la ocurrencia continua de fenómenos con un carácter excluyente que colocan a una parte importante de la población Dominicana en condiciones de pobreza y que además fortalece la separación cultural entre haitianos y dominicanos, resulta complicado promover reformas que puedan cambiar la manera de proceder en el sistema dominante. Tal y como plantea Boaventura Sousa, es necesario diseñar, a través de la imaginación utópica, un horizonte nuevo donde se anuncia un paradigma emergente (Tamayo, 2005).

Es a partir de esta idea que se plantea la necesidad de trabajar la visión de país desde una perspectiva que trascienda la visión positiva de la realidad y que conciba el éxito de la sociedad a partir del éxito de de las personas desde el bienestar colectivo. Esto visto a través de la calidad de vida.

En otros países de América del Sur tales como Bolivia y Ecuador, han introducido conceptos revolucionarios para el establecimiento del alcance del bienestar conocidos como Vivir Bien o como lo consagra la constitución del Ecuador, el Buen Vivir.

Sin querer importar un concepto diseñado a la luz de una realidad que tiñe esos países suramericanos, distinta a la nuestra, nos parece que los planteamientos presentes en el paradigma del Buen Vivir guardan muchas similitudes con las aspiraciones históricas de nuestro país. Sobre todo ilumina posibilidades para alimentar la utopía, la idea de plantear una cosmovisión alejada de la reificación del sistema capitalista que impera en la estructura epistemológica de la ciencia dominicana. Se trata de crear una salida concreta, necesaria y realista que supere la idea de que somos solamente consumidores racionales y que supere la idea de que necesariamente el egoísmo tiene la última palabra en las decisiones económicas.

Entendemos que merece la pena estudiar como grupo humano los desafíos que se plantean en el Buen Vivir (entre otras cosmovisiones distintas que se puedan explorar) y adoptar al

menos la valentía de expulsar de la propuesta el concepto de desarrollo. Y con ello expulsas además todas las consecuencias negativas, sociales y ambientales, que ha implicado en tantos años de larga búsqueda de instaurarnos como país en el estadio ideal<sup>16</sup>. Reconociendo las diferencias culturales, institucionales e incluso de identidad que tenemos con Bolivia y Ecuador, sí haremos uso de la esperanza que despierta la posibilidad de eliminar la reificación del desarrollo en los imaginarios del pensamiento occidental y proponemos la definición de una Estrategia Nacional para la Vida Digna, excluyendo desde ya el concepto de Desarrollo como aspiración y supeditando el crecimiento económico a la verdadera aspiración: el alcance de la Vida Digna.

El planteamiento que se hace es entonces caminar hacia una vista futura fuera del paradigma hegemónico del desarrollo, alejándonos de la intención de alcanzar el logro de los países conocidos como industrializados. Entonces partir del establecimiento de un paradigma propio, nutrido desde epistemologías propias y fundamentado sobre la historia que nos tocó vivir. Tomando en cuenta los elementos culturales que tiñen nuestra identidad y que nos muestra más aspectos en común con los demás países del Caribe, Centro América y el resto de América Latina que con los destinos hegemónicos hacia los cuáles ha estado centrada la atención de los afanes de integración desde el país.

Así, Boaventura plantea la necesidad de “Nuevos Manifiestos”<sup>17</sup>, que, “a diferencia del *Manifiesto comunista*, no serán el logro de unos científicos que observan, solos, el mundo desde su punto de vista privilegiado. Por el contrario, sus nuevos autores serán más multiculturales y se inspirarán en diversos paradigmas del conocimiento, y, así, por efecto de la traducción, emergerán redes de trabajo y de mestizaje, en «conversación con el género humano» (John Dewey), incluyendo expertos en ciencias sociales y activistas que se encuentren involucrados en las luchas sociales presentes en todo el globo” (de Sousa Santos, 2006). Esos nuevos y múltiples manifiestos, “abriendo cada uno de ellos sendas factibles que desemboquen en alternativas sociales puntuales frente al fascismo social” (Ídem).

Siguiendo con los planteamientos de Boaventura, “Los nuevos *Manifiestos* deben concentrarse en los temas y en las alternativas que lleven consigo un mayor potencial para construir globalizaciones contrahegemónicas en las próximas décadas” (de Sousa Santos, 2006). Estos temas centrales que plantea Boaventura son:

1. La democracia participativa.

---

<sup>16</sup> Nos referimos en a esa idea de querer alcanzar las etapas superiores de desarrollo, tal y como lo plantea la propuesta de Rostow.

<sup>17</sup> Boaventura habla de nuevos manifiestos como alternativa al manifiesto comunista de Engels y Marx, con más de 160 años. Plantea el autor que ese documento, a pesar de tener una visión euro céntrica y progresista, fu un hito tanto que denunciaban la existencia de males sociales que persisten en nuestros días y plantea la necesidad del surgimiento en nuevos manifiestos, esta vez con un carácter participativo.

2. Sistemas alternativos de producción.
3. Ciudadanías y justicias multiculturales emancipatorias
4. La biodiversidad, la competencia entre conocimientos y los derechos de propiedad intelectual
5. Un nuevo internacionalismo del movimiento de los trabajadores.

Esos temas, desde la perspectiva de Boaventura, son fundamentales en el establecimiento de un nuevo paradigma indicativo de la vida en América Latina, y planteamientos fundamentales para nuestro país.

Tal y como anunciamos al inicio de este acápite, se propone que el establecimiento de la Vida Digna esté sustentado sobre cuatro pilares fundamentales, que a nuestro juicio contemplan esas temáticas centrales que sugiere Boaventura. La visión de democracia que se propone, plantea una ruptura con la democracia que es simplemente representativa y pone en manos del pueblo la responsabilidad del control del ejercicio de los poderes. De ahí que el primer sustento sea el poder social. Así la temática de los sistemas alternativos de producción es abordada en el segundo pilar al que llamamos, inspirados por la propuesta de Himkelammert, una economía para la vida. La garantía de la justicia social desde la perspectiva de derechos en una sociedad intercultural, lo proponemos como un tercer sustento con la instauración de un Estado garante de derechos con una visión intercultural. Por último, el modelo de internacionalismo que vemos como bueno y válido en nuestra realidad debe estar centrado en la integración Caribe-América Latina.

Entonces la Estrategia Nacional para la Vida Digna debe proponer estrategias, programas, proyectos, actividades y políticas a partir de esta nueva propuesta de cosmovisión de cara a que al cabo de los próximos veinte (20) años el centro de atención y acción de las decisiones políticas, sociales y económicas estén encaminadas a la consecución de la Vida Digna.

Utilizaremos los siguientes acápites para desarrollar de manera más específica las implicaciones de la Vida Digna y cada uno de los sustentos o pilares que la harán posible.

#### **1.4. Los garantes del logro de una Vida Digna**

El establecimiento de la Vida Digna tiene implicaciones que necesariamente pasan por el deconstrucción de viejos paradigmas y la construcción de otros nuevos a partir de un análisis distinto. Una mirada no lineal de la vida y de la historia, que parta de una visión hermenéutica más que positivista del curso de los hechos sociales que han compuesto la sociedad que hoy tenemos.

Un ejemplo de esto nos lo brinda Ecuador, a través de su Plan Nacional para el Buen Vivir, que pretende hacer una reconstrucción de su historia a partir de la renuncia de viejas

categorías. Nos habla de que “La combinación de las orientaciones éticas y programáticas apuntan a la *articulación de las libertades democráticas* con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido: *sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y política* no cabe pensar en una sociedad plenamente libre” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009) (cursivas añadidas). Es decir, la Vida Digna no se concibe en un esquema desigual ni social, ni político, ni económico.

La Vida Digna propone el establecimiento de una relación con la naturaleza fuera de la mirada antropocéntrica que se ha promovido desde occidente en donde se habla de recursos naturales a la orden del ser humano y por tanto acepta la explotación indiscriminada.

Una Vida Digna pasa por el establecimiento de un régimen armónico con la naturaleza y el respeto a la vida. Promueve una veneración a los años, un ser humano que contempla y se mueve a la velocidad del conjunto y no al paso del más veloz.

No se trata de opacar las individualidades que de alguna manera sobresalen o que promuevan innovaciones revolucionarias. Más bien de desarrollar un relacionamiento que permita mantener en la vida comunitaria a quienes son capaces de descollar y que los frutos estén al servicio de lo colectivo. De manera que las potencialidades individuales se conjuguen siempre a favor de la vida colectiva.

La Vida Digna hace una reconstrucción de categorías tales como: lo rural, lo haitiano, lo femenino, la discapacidad, etc. Una Vida Digna necesariamente tiene que establecer como norma el diálogo intercultural.

Sin embargo, tal como plantea el Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador, “El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Éste no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un tema antropológico se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento de la diferencia y de la diversidad que, a la larga, conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009). Es decir, la Vida Digna, al igual que el Buen Vivir en Suramérica, implica la eliminación de cualquier forma de opresión entre los seres humanos que se relacionan en un territorio.

Y esa desaparición de la opresión promete el establecimiento de una sociedad inclusiva, capaz de garantizar esa vida en comunidad que es esencial para el ser humano. Al igual que se promueve en el Buen Vivir, la Vida Digna se realiza, se exalta, se engrandece en lo colectivo. En ese compartir eterno de la producción, la participación, la contemplación, las artes.

Siendo esquemáticos, la Vida Digna promueve relaciones armónicas que se desarrollan entre:

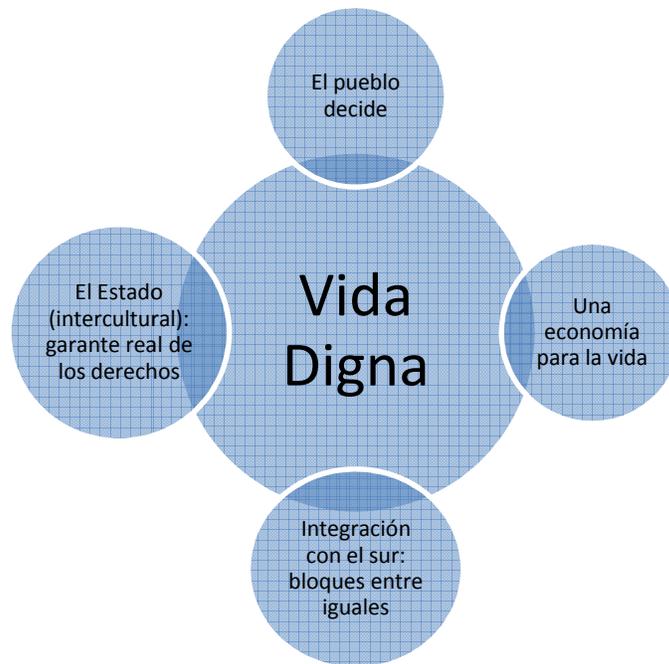
- ser y la naturaleza (que la economía y nuestras acciones para subsistir no dañen la naturaleza, y que el ser humano esté protegido de las acciones de la naturaleza). De lo rural hay mucho que aprender,
- los seres humanos (que las relaciones de producción no consagren relaciones de poder y opresión),
- lo que está arriba y lo que está debajo (que los seres humanos tengan los espacios de ocios necesarios para adorar, gozar, integrarse a la vida de una forma disto),
- las distintas generaciones (que permita la sostenibilidad de la vida en el tiempo, no se puede comprometer las relaciones de las generaciones futuras y se conservan las tradiciones y las enseñanzas de los que vivieron en el pasado).

A partir de estas reflexiones que colocan la Vida Digna más allá de las categorías positivas, identificamos cuatro aspectos a considerar como garantes del establecimiento de la Vida Digna. Pero aún cuando nombremos estos cuatro pilares en términos harto conocidos, es importante establecer que deben significar cosas distintas si realmente queremos hablar de una nueva cosmovisión. Siguiendo la propuesta del Buen Vivir “nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB, estamos hablando de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

En esta cosmovisión no se pone en juego la relación de poder entre el gobierno y la economía. Más bien se define el poder del pueblo sobre ellos como verdaderos dueños del porvenir y de los recursos que manejan los destinos del país.

Sea el pueblo como proveedor de impuestos o de capital de trabajo, se constituye como el dueño de un destino más no con la visión de opresión sino bajo la sombra de garante.

### **Pilares de la ENVD**

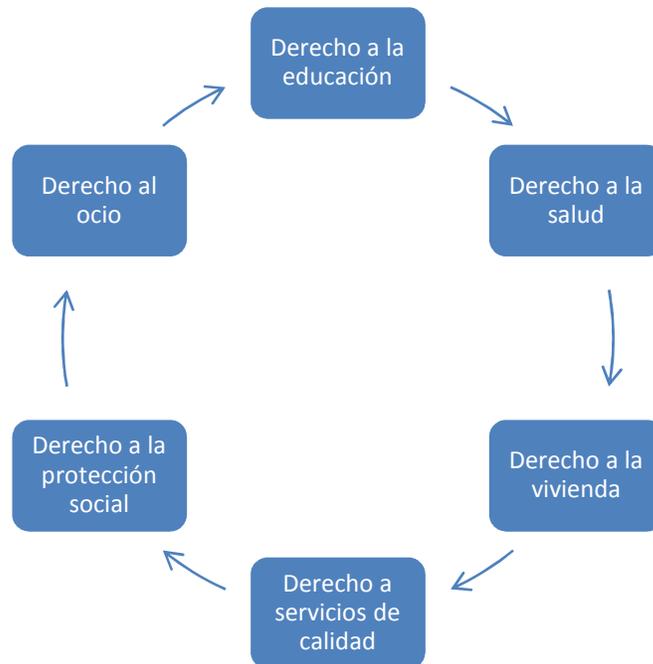


#### 1.4.1. Un Estado Garante de Derechos

Desde la misma constitución de la República se plantea el énfasis sobre la dignidad de la persona a partir del establecimiento de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. De acuerdo a los derechos constitucionales y a la integración de otros elementos, planteamos los componentes de la Vida Digna desde los cuales se deben establecer los parámetros de avances.

Alcanzar la Vida Digna es sin dudas apenas un medio para alcanzar un estado de plenitud que acerque a las personas a una concepción de felicidad que implique armonía colectiva y respeto por la naturaleza.

Así, como componentes básicos para el alcance de la Vida Digna entendemos deben estar establecidos los medios para realizar el pleno derecho a: educación, salud, vivienda, servicios de calidad, protección social y ocio.



Dos elementos básicos, consignados en la constitución Dominicana y fundamentales como cimientos sobre los cuáles construir son el establecimiento de la **Dignidad humana** y el **Derecho a la igualdad**.

En primer lugar, veamos el planteamiento constitucional sobre **la dignidad humana**. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010).

En segundo lugar, el **derecho a la igualdad**. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010).

Bajo el fundamento de la dignidad y la igualdad, se expresan entonces los derechos que componen el conjunto que refleja el disfrute de una Vida Digna de las personas.

El establecimiento de estos derechos esenciales debe entenderse como aspectos a cuidar para que cada ser humano disfrute de ellos. Más no debe confundirse con la visión minimalista que instauran umbrales mínimos de vida para asegurar el control social. Más

bien se trata de implantar parámetros que puedan marcar el no cumplimiento del establecimiento de una Vida Digna.

Así los componentes de la Vida Digna, la mayoría consignados en la Constitución Dominicana, consideramos como esenciales, son:

a) **Derecho a la educación**

Hablamos en este punto de una educación orientada al desarrollo de la capacidad crítica de las personas, que le permita participar con niveles de conciencia apropiados en el proceso colectivo. Se trata de una educación liberadora, tal y como plantea Freire: "...un proceso donde el conocer y aprender se traducen en una lectura de lo que sucede en el mundo, con la mirada puesta en hacer posible su transformación, desde la perspectiva y realidad de los individuos que la viven, de manera que la comprensión y los vínculos que construyen cambian su visión y forma de acercarse a esa realidad, porque el proceso educativo les da la posibilidad de construir sus propias categorías de pensamiento y, organizar su mundo para proponer formas de transformarlo" (Quesada Ugalde, 2003).

Así, la garantía del derecho a la educación debe establecerse en función de su poder para la realización de la necesidad de entendimiento en términos de Max Neef<sup>18</sup> e integrarse a la vida desde la libertad que brinda comprender y decidir. La educación es una forma de ir construyendo al individuo como sujeto, con posibilidades de leer la realidad, decir la propia palabra y escribir la propia historia de liberación personal y comunitaria. La educación no ha de ser vista sólo "como impulsora procesos de ruptura de pobreza a lo interno de una economía de mercado bajo la elección racional". (Montalvo, Diagnóstico Socioeconómico de Los Alcarrizos , 2009 )

La constitución Dominicana expresa, refiriéndose al derecho a la educación: "Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones" (Constitución Dominicana, 2010, art. 63).

La constitución certifica la garantía por parte del Estado de una educación pública gratuita y obligatoria en los niveles inicial, básico y medio. Además plantea la garantía que debe ofrecer el Estado para que la educación superior sea de calidad. Sin embargo no expresa la obligatoriedad para que la educación superior sea **gratuita**.

---

<sup>18</sup> Los postulados de Manfred Max Neef nos indican la importancia de una educación que apoye la realización de la persona en tanto identifica la necesidad de entendimiento. A lo interno de la necesidad de entendimiento, en su propuesta de clasificación de las necesidades, dice que el ser humano necesita ser creativo, crítico, participar, entre otras cosas y es desde esa mirada que nos referimos a una educación orientada a la persona desde una perspectiva de su derecho a ser y estar.

El establecimiento de la Vida Digna supone que desde el Estado se garantice la educación superior con una visión de apoyo a la formación de académicos-as que sean productores de pensamiento. Pero no un pensamiento cualquiera, sino un saber parido desde una epistemología propia, que se mantenga libre de sesgos centrados en la visión hegemónica de la producción académica.

#### **b) Derecho a la salud**

La salud al igual que la educación constituye un derecho constitucional, contemplado en su artículo no. 61, como una responsabilidad del Estado dominicano. La Ley General de Salud 42-01, también lo contempla: “La Constitución de la República Dominicana pone a cargo del Estado estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la enfermedad, la incapacidad y la vejez; el Estado debe velar por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y condiciones higiénicas, procurando los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y de toda otra índole, así como la asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes, por sus escasos recursos económicos, lo requieran”(Ley General de Salud 42-01, 2001).

Tener acceso a salud y a educación, de manera universal y de calidad es un derecho que nos asiste y que ha de ser garantizado por el Estado. Alrededor de ese tema entonces cabe destacar la necesidad enmendar el proceso de privatización progresivo que ha estado primando en el Sistema de Salud Dominicano. La salud se ha convertido en un bien del mercado y por tanto en un producto más del sistema capitalista, perdiendo su condición de derecho universal en donde todos y todas debemos tener igual atención sin importar el poder de compra.

En un esquema orientado al alcance de la Vida Digna, se trata de establecer un sistema de salud democrático bajo una visión des-mercantilizada en donde lo privado esté fuera de los espacios de toma de decisiones.

Dentro de la cosmovisión de Vida Digna, la provisión de salud debe estar a la orden de las personas sin posibilidades de participar en el actual mercado de la salud. Esto en los diferentes niveles de atención: primario, secundario y terciario. Y además adecuada (la salud) a cada grupo humano a partir de sus diferencias.

El tipo de relación de provisión de salud en un marco de Vida Digna, deber ser vista de igual a igual. La posición del médico como proveedor de salud no le otorga una posición que esté por encima de la persona a la que sirve. El médico debe sentirse como eso: un ente al servicio de los otros-as para que se sientan en el disfrute pleno de la vida desde un estado sano.

### **c) Derecho a la vivienda**

El derecho a la vivienda cobra un sentido que da vida al párrafo constitucional que versa: “Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda” (Constitución Dominicana, 2010, art. 59).

Hacer que esta letra viva en nuestro país debe pasar por un proceso de democratización de la tierra, en donde se cumpla el planteamiento constitucional de eliminar progresivamente el latifundio.

Se establece un compromiso de proveer una vivienda digna en terreno seguro para todo ser humano que resida en la República Dominicana, sin importar su procedencia. De ahí que se trata de establecer un proceso de planificación estructural, que tiene implicaciones en el otorgamiento de otros derechos como los servicios de saneamiento, pero también los derechos productivos, reproductivos y de ocio. Una vivienda que permita alcanzar la Vida Digna debe proveer espacios de intimidad, establecimiento de redes sociales, integración familiar, entre otras cosas. Pero uno de los elementos más importantes que debe asegurar es la protección de fenómenos naturales que pueden ser tragedias cuando las viviendas son vulnerables y se encuentran en condición de riesgo ecológico.

### **d) Derecho a servicios de calidad**

Sin duda los servicios básicos (saneamiento, agua potable, gestión de residuos sólidos, alumbrado público y privado, etc.) son componentes esenciales al momento de considerar una vivienda digna.

Sin embargo nos interesa destacar la importancia de esclarecer que el concepto de la Vida Digna debe pasar por un proceso de democratización de los servicios mencionados y restablecerlos como servicios públicos.

En primer lugar, un servicio tan básico para el establecimiento de una buena salud como la provisión de agua potable debe ser asegurado desde el Estado en dos dimensiones: que sea realmente potable y que sea gratuita. La falacia de la gratuidad del agua potable debe ser combatida a través de la visibilización del alto consumo de agua comprada a camiones y en botellones. Y a partir de ahí, recomponer los sistemas de distribución del líquido de manera que llegue a todos los hogares de manera continua, con los estándares de calidad establecidos en el sistema de salud y gratis.

De igual manera, la ineficiencia en la recogida de basura hace necesaria la búsqueda de soluciones privadas, al igual que el caso de la provisión del servicio eléctrico.

Frente a este proceso generalizado de privatización de los servicios y su consecuente mercantilización, la implementación de la Vida Digna debe en primer lugar develar los procesos subyacentes y recomponer la provisión pública, asistida o subsidiada, según sea el caso del servicio y su relación con la preservación de la integralidad de la persona. En todo caso, estos servicios, que constituyen parte esencial de la garantía de la vida de las personas, bajo ninguna circunstancia pueden estar considerados como productos del mercado y participando libremente del juego de la oferta y la demanda.

e) **Derecho a la protección social.**

La constitución Dominicana establece el **derecho a la seguridad social**: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez” (Constitución Dominicana, 2010, art. 60).

Así como se expresó en el acápite referido al tema del acceso a la salud, en materia de previsión futura, el Estado es responsable de garantizar una vejez digna para toda persona que resida en su territorio. En ese sentido, el sistema previsional debe establecer mecanismos solidarios que permitan que cada persona durante su vejez reciba una atención adecuada en cuando a bienes y servicios de carácter material pero también que estimule su creatividad y mantenga su condición afectiva.

Bajo el paradigma de La Vida Digna, la vejez es el estadio de la vida más rico y delicado y por tanto, es el grupo humano que merece recibir la mayor seguridad. Valora los aportes que a lo largo de su vida cada ser humano ha otorgado al país y le otorga un lugar especial que debe ser expresado en acciones concretas de manera que la estima propia y colectiva de los-as envejecientes se mantenga en su máximo nivel.

f) **Derecho a la expresión.**

La constitución Dominicana establece el **derecho a la cultura**. Toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. El Estado protegerá los intereses morales y materiales sobre las obras de autores e inventores” (Constitución Dominicana, 2010, art. 64). Además garantiza el derecho al deporte en el siguiente artículo.

Sin embargo esta visión de cultura, más bien orientada a símbolos y a conocimientos, debe ser trascendida por una visión de disfrute de las costumbres y tradiciones en miras a fortalecer la identidad caribeña y que expanda la visión de mundo que tenemos. Se promueve una mirada hacia la integración de las diversas espiritualidades que forjen una

visión desde la diversidad de creencias, modos, sensaciones, sexualidades, entre otros aspectos.

La Vida Digna debe ser capaz de proveer el camino hacia la felicidad personal, pero manteniendo siempre como prioridad la visión de una felicidad colectiva.

El ejercicio de la expresión del ser puede ir orientado al fortalecimiento de la visión de unidad territorial que sustente los procesos de establecimiento de dependencia en el plano económico y cultural, necesarios para integrar esta nueva cosmovisión.

#### 1.4.2. Un nuevo poder: el movimiento social

Ningún macro-proyecto social ha funcionado con ausencia de procesos de objetivación de los seres humanos por medio a instituciones que, por su propia dinámica, delimite o potencie en algún grado los papeles a ser vividos por las personas o grupos humanos que hacen parte de ellas. De forma que cada modelo elige a quién potencia o a quién limita más. Así, *en un capitalismo ultraliberal puro, el Estado se atrofia y se convierte en un mero “vigilante nocturno” que sólo se ocupa de garantizar los derechos de propiedad, mientras las actividades comerciales penetran en todas las áreas de la sociedad civil, mercantilizando todo* (Olin, 2006). Aunque es claro (históricamente) que nunca esto ha funcionado de forma pura, sino que permite mínimamente a los otros actores actuar, asignando su papel desde su propia racionalidad.

La construcción de una sociedad justa implica la implementación de nuevos paradigmas. Como señala Olin, se trata de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad – y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado socialismo real) – como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales (Olin, 2006).

En la actualidad el (neo) liberalismo ha pretendido transformar el mercado en la principal, e incluso en la única, relación social; sometiéndolo, anulando y destruyendo al resto de instituciones y relaciones sociales. Así, en el caso concreto de República Dominicana, esto se concreta parcialmente en la privatización de lo público, en la exacerbación del actor empresarial como sujeto de cambio<sup>19</sup>, en la participación plena del poder de este actor social y en la represión del actor social.

En tal sentido, entendemos, en primer lugar, que la reconstrucción de una nueva sociedad impone la **recuperación de lo público** tanto en términos político-participativo como en términos de acceso a los medios para vivir:

---

<sup>19</sup> El neoliberalismo asignó al empresariado como agente encargado de dinamizar la economía y distribuir los beneficios del desarrollo a través del mercado.

- a) En términos político-participativo: la participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos. En tal sentido, las demandas (los motivos de lucha) de la sociedad civil o del movimiento social deben convertirse en referente para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado, siendo esto último un camino hacia la democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social.
- b) En términos de acceso a los medios para vivir: existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se puede poner condiciones de ningún tipo, ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado, la comunidad política, debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos para que todos y todas puedan ejercer sus libertades en igualdad de condiciones”. Si lo importante es la vida, el recorte de los derechos de la gente a acceder a satisfacer sus necesidades para vivir es el recorte de la vida misma. Tal y como lo planteó Shakespeare *“Me quitan la vida al quitarme los medios que me permiten vivir”*.

Lo público se define, desde esta perspectiva, como “lo que es de interés o de utilidad común a todos-as los-as miembros-as de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí se emana” (Rabotnikof, 1995). Se trata pues, de lo que Vico<sup>20</sup> llamó la sociedad de iguales (sociedad política) que debe estar por encima de la sociedad de desiguales (sociedad económica) (Bobbio, 1985). La recuperación de lo público, aquí, se relaciona con un proyecto de país y de nación independiente, integrador y capaz de imaginarse un mejor futuro construido colectivamente.

Lo público también está ligado a la formación libre de una opinión pública, en términos de Habermas el ejercicio político es efectivamente sometido a la obligación democrática de la publicidad (Bobbio, 1985). Se trata, también, de retomar la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la transparencia de sus actos es fundamental. De lo contrario, podría generar desigualdades en la asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamar por parte de los afectados. Lo público como lo visible, lo transparente, lo publicado, impide que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que aquellas son parte del espacio privado e íntimo de la vida, como por ejemplo la violencia contra las mujeres.

En segundo lugar, el actor principal de cambio debe ser **la sociedad civil** (o el movimiento social), lo que implica la vuelta del sujeto reprimido que es la reivindicación del ser

---

<sup>20</sup> Jean-Baptiste Vico (1668-1744). Italiano. Abogado y filósofo de la historia.

humano mismo. Como decíamos antes, el sujeto social pasó a ser un sujeto invisibilizado por la irracionalidad de lo racionalizado (totalidad medio-fin). La dinámica del (neo) liberalismo lo redujo a ser una agente del mercado (consumidor o poseedor) y por tanto le negó su potencialidad de sujeto político y social. En este sentido, la liberación es entendida como la recuperación del ser humano en cuanto sujeto (político y social) (Hinkelammert & Mora, 2005). Lo cual no es automático, sino que se desprende de una acción positiva, que implicará la imposición sobre la inercia del sistema, a sus tendencias autodestructiva, elitista y excluyente.

La vorágine racional de la competitividad llevó a los no competitivos al anonimato, su ámbito de actuación se confinó a la participación solidaria (no institucionalizada) que le permitía la sobrevivencia en defensa de la dinámica destructora del sistema. Ahora bien, de alguna forma el ser humano para afirmarse como sujeto necesita objetivarse como actor social en las relaciones sociales institucionalizadas.

En ese sentido el Estado adquiere relevancia histórica en el contexto actual en que se percibe la correlación de fuerza en el país, ya que la sociedad civil se percibe agotada. El Estado debe garantizar que la sociedad civil adquiera fuerza real comprometiéndose en la reconstrucción del espacio público perdido y de la relevancia del relacionamiento solidario que han permitido la sobrevivencia de las organizaciones aún existentes.

El empuje del (neo) liberalismo ha intentado homogenizar el funcionamiento de las instituciones y, por tanto, ha anatemizado lo distinto. En este sentido el (neo) liberalismo percibe las relaciones de subsistencia de la sociedad como ilegal o las relaciones reivindicativas como una amenaza. Un cambio de visión nos debe llevar a poner en primer plano el mundo invisible de microorganizaciones productivas y comunitarias constituidas por una ética solidaria como recurso indispensable para sobrevivir y desplazarse en un medio en el que ha imperado la lógica de la competitividad. Es el esfuerzo estatal para que estas organizaciones se fortalezcan, conquisten grados crecientes de autodependencia e irradien su fuerza solidaria hacia otros segmentos de la sociedad. Es pues inminente *descentralizar las decisiones, desconcentrar los flujos de recursos y promover la participación popular* (Max-Neef, 1998).

Este reconocimiento del actor social, que parte de un reconocimiento anticipado entre los diversos sujetos, por parte del Estado es lo que permitirá someter el circuito medio-fin a la satisfacción de las necesidades y al circuito natural de la vida.

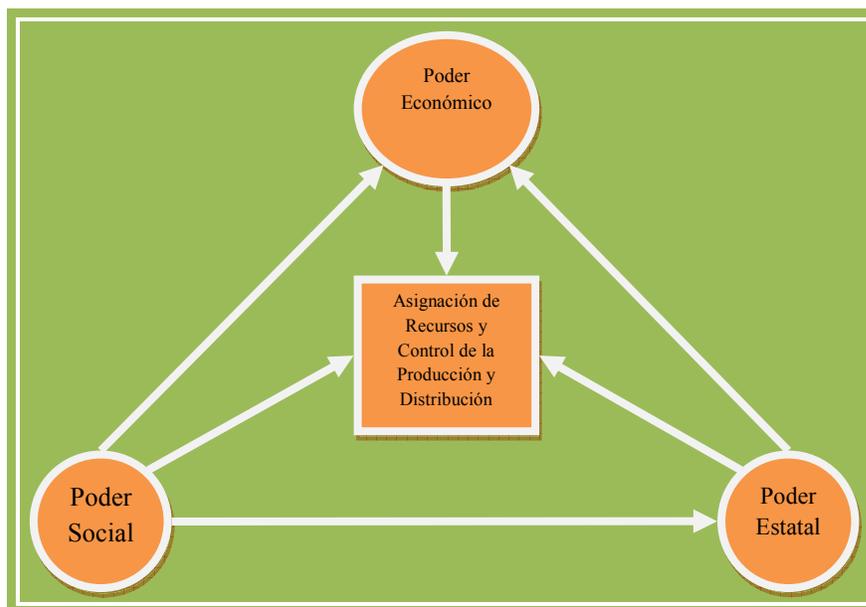
Un tercer elemento, no menos importante, es la **construcción de un poder social**. Esto implica un trabajo para promover tanto de conciencia, como de acto, que los medios de producción son propiedad colectiva de toda la sociedad, por lo que la asignación y uso de los recursos para diferentes finalidades sociales se debe llevar a cabo mediante el ejercicio

de lo que se puede denominar “Poder Social”. *El Poder Social consiste en la capacidad de movilizar a la gente para realizar voluntariamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo en la sociedad civil* (Olin, 2006). Esto implica que la sociedad civil no se debe entender simplemente como un campo de actividad, sociabilidad y comunicación, sino también de poder real. El poder social se diferencia del poder económico, basado en la propiedad y control de los recursos económicos, y del poder estatal, basado en el control de la elaboración y promulgación de normas y en la capacidad de hacerlas cumplir en determinado territorio. La democracia, en estos términos, puede entenderse como una forma específica de vincular el poder social y el poder estatal: en la democracia ideal, el poder estatal está totalmente subordinado y debe rendir cuentas al poder social.

En términos de Olin será necesario:

- a) incremento del poder social sobre la forma en que el poder estatal condiciona la actividad económica;
- b) incremento del poder social sobre la forma en que el poder económico configura la actividad económica;
- c) incremento del poder social directo sobre la actividad económica.

Estas tres direcciones de ejercicio del poder social señalan un conjunto de vías a través de las cuales el poder social puede convertirse en poder sobre la asignación de recursos y control de la producción y distribución, como ilustra la figura<sup>21</sup> (Olin, 2006):



<sup>21</sup> Las flechas representan el predominio de un campo sobre otro; así, la flecha desde el poder social al estatal significa que el poder enraizado en la sociedad civil configura directamente el ejercicio del poder estatal. Esa figura sólo ilustra las vías a través de las cuales opera el poder social; no pretende ser un mapa exhaustivo de todas las relaciones de poder sobre la actividad económica.

Ahora bien, una sociedad como la descrita anteriormente, y esquematizada por Olin, supone una serie de retos para un país como el nuestro. Si bien es cierto que entendemos que el Poder Social, que coloca su confianza en la sociedad civil, es el modelo que más se acerca, también es cierto que reconocemos que dentro de la sociedad civil se albergan patologías que estamos llamados a superar. Uno de estos elementos es la gran dispersión caracterizada por diversidad de asociaciones, redes y comunidades heterogéneas, construidas en torno a diferentes objetivos y basadas en distintas solidaridades; esto no parece una base prometedora para el tipo de poder coherente que se necesita para controlar un sistema económico complejo. Pero sin embargo es un reflejo del país, que como diverso debe enfrascarse en conseguir la unidad en esa diversidad.

Por otro lado, es también verdad que dentro de las organizaciones voluntarias que conforman esta constelación de sociedad civil existen organizaciones estrechamente excluyentes y en la preservación de privilegios. En tal sentido, es preciso la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad y que sea capaz de ir depurando intereses en función de una construcción colectiva que sostenga al Estado Social que garantice la vida.

En ese sentido, la constitución plantea “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes”. (Constitución Dominicana, 2010)

Es importante establecer que la diferencia que puede arrojar este nuevo paradigma, parte del establecimiento de una consciencia social, que será responsable de una nueva manera de concebir la democracia, a la luz de procesos descentralizados y participativos, con el continuo concurso de los movimientos sociales.

Boaventura plante que “en algunos países de África, Latinoamérica y Asia, las formas tradicionales de autoridad y autogobierno han sido revisadas con el objeto de explorar la posibilidad de promover nuevas transformaciones internas y articulaciones con otras formas de gobiernos democráticos” (de Sousa Santos, 2006). Esas transformaciones de los estilos democráticos dominantes deben recaer en el liderazgo comunitario a partir de la conciencia de derecho que debe ser asegurado por los gobiernos centrales y municipales.

El fortalecimiento de movimientos sociales debe impulsar una conciencia del territorio que, tal y como lo establece la constitución, tome en cuenta los yacimientos en explotación existente, su apego a la ley de medio ambiente y la utilización de los recursos económicos que se generan a lo interno de las localidades en donde se encuentran. La regulación del aprovechamiento de la naturaleza, alejada de la visión del capital, es cuestión de los movimientos sociales locales, corresponsables del cumplimiento de la aspiración de la Vida Digna.

La constitución establece que “la concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social”. La conciencia de la responsabilidad en el establecimiento de una concertación social entre iguales, sin el aprovechamiento por parte de actores con poder económico que históricamente han participado en espacios de concertación con ventajas, reside sobre la colectividad representada en movimientos sociales cuyo interés esté centrado en el bienestar colectivo.

Sigue planteando la constitución que “para promoverla (la concertación social) habrá un Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley”. Es por tanto responsabilidad de los movimientos sociales identificar a los representantes que están integrados en el Consejo Económico y Social y exigir una representación que vele por el bienestar colectivo y el establecimiento de la Vida Digna de todas las personas.

Ese poder del movimiento social, local, con una visión de derecho a su participación activa en el establecimiento de una democracia participativa, que se mueva al ritmo de la cultura del territorio y se articule alrededor de la Vida Digna, es responsable del cumplimiento del desarrollo de los presupuestos participativos, con una intervención de la comunidad a la luz del conocimiento de la realidad. Tal y como lo establece la constitución, “la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”.

#### **1.4.3. El Sistema Económico: buscando una economía para la vida**

El tercer garante para el logro de un Vida Digna es el sistema económico. Pero no el sistema económico que se ha constitucionalizado, bajo la legitimación del neoliberalismo mediante la promoción del crecimiento económico como centro y la competitividad como norte. Se trata de un sistema económico reconstruido a la luz de una visión fraterna y solidaria de la economía. Un estadio en donde la economía recobre su rol de medio y no de fin. Que devuelva a los procesos sociales el protagonismo que perdió con el auge del capitalismo.

La línea que promueve la Vida Digna se perfila bajo a luz de la propuesta de Hinkelammert en su obra “Economía para la vida” que formula lo siguiente: “... esa economía se ocuparía de las condiciones que hacen posible la vida y afirmarían la vida y su sentido ante las amenazas generadas por la globalización de la estrategia de acumulación capitalista. Para ello, se parte de una *visión humanista* y vitalista que reconoce no solo que el ser humano es un ser natural, corporal y necesitado sino también que la Vida depende del Otro

ya que la naturaleza humana y externa constituye un sistema interdependiente (un metabolismo socio-natural)” (Hinkelammert & Mora, 2005) (cursivas añadidas).

**Juan Carlos Vargas Soler**, en su reseña de la obra de Hinkelammert expresa que “La economía para la vida aparece así como una necesidad teórica y práctica para dar cuenta de las condiciones materiales que posibilitan y sostienen la vida humana a partir de la satisfacción de las necesidades y del acceso a valores de uso que permiten esa satisfacción: esas condiciones de posibilidad constituyen el circuito natural de la Vida” (Vargas Soler, 2008).

Tal y como se plantea en el acápite anterior, el sistema económico estará regido por el poder del pueblo como máxima expresión de la democracia y potenciará las redes de economía solidaria históricas al servicio de la Vida Digna.

#### **1.4.4. Hacia una alianza Caribe-sur a la luz de otra cosmovisión**

La constitución Dominicana establece que “La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración” (Constitución Dominicana, 2010, acápite 5 art. 26). Se pronuncia además en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y biodiversidad (Constitución Dominicana, 2010, acápite 6 art. 26).

La mirada hacia América Latina, consagrada incluso de manera constitucional, ofrece el cuarto garante del establecimiento de la Vida Digna en cuanto invita a establecer bloques a lo interno de países del Caribe y el resto de América Latina, en condición de iguales y de cara a la consecución de mejores procesos de negociación en el plano internacional.

Se plantea la construcción de un bloque caribeño que permita romper con negociaciones que resultan perversas para nuestro país en tanto que promueven sobre todo las importaciones o incentivan la competencia entre países iguales en base al abaratamiento de las condiciones laborales de los-as trabajadores-as.

La búsqueda de la calidad de vida de las personas a lo interno de nuestro país debe estar atravesada por una visión que busque reivindicar los derechos de todas las personas. Pero se trata de un respeto expandido desde y hacia otros países con los cuáles eventualmente pudiéramos establecer acuerdos que no permitan el establecimiento de condiciones de desigualdad ni hacia nosotros ni para otros.

#### **1.4.5. Supuestos innegociables para el logro de una Vida Digna**

- a) Cuestionamiento de los procesos continuos de privatización de los servicios sociales.
- b) Revisión del proceso continuo de endeudamiento.
- c) Revisión de las concesiones de explotación de yacimientos que amenazan la ecología.
- d) Reestructuración del modelo turístico.
- e) Revisión de los acuerdos comerciales.
- f) Distribución de la tierra.
- g) Limitación de las ganancias de las empresas.

## 2. La Pobreza desde la Vida Digna

### 2.1. Introducción

El presente capítulo pretende desarrollar una discusión, no acabada, acerca de las consideraciones del concepto pobreza que se encuentran asociadas a la Vida Digna.

No pretende este espacio definir lo que es pobreza, pues esa es una discusión larga, amplia e inacabada sobre la cual se ha trabajado durante muchos años desde las diferentes perspectivas de la ciencia. Sin embargo si pretendemos “des-economizar” la visión de pobreza que ha primado en nuestro país y que ha sido base para la postulación de políticas públicas que se han quedado cortas en la lucha contra la eliminación de este fenómeno social y económico que lacera la vida de las personas.

Pobreza tiene que ver con historia, estructura, injusticia, estigmatización, autoestima, vergüenza, exclusión, expulsión. Nace de un proceso de injusticia en donde se va legitimando el bien individual por encima del bien común. En donde la política se amarra de la economía y pierde de vista la función de protector y velador del cumplimiento de los derechos de todos en el colectivo.

De ahí que la propuesta de visión de pobreza que tenemos como objetivo promover en este espacio, busca que todas las consideraciones asociadas a las raíces de la pobreza sean consideradas al momento de concebir, diseñar a implementar las políticas públicas. A la vez pretende que sean vistas las políticas con el carácter integral que amerita el tratamiento de los fenómenos sociales que afectan al nivel de patología a las personas.

Es necesario aclarar que el contenido de este capítulo promueve la adopción de mediciones de pobreza con diferentes insumos y con un carácter multidimensional, que agreguen los estados de satisfacción de los diferentes servicios que, actuando en conjunto, hacen posible la existencia de las personas, con calidad. Se parte del hecho de que el estudio y la erradicación de la pobreza será fruto de las acciones en diversas dimensiones, por lo cual los indicadores y acciones presentadas aquí son un tanto genéricas ya que se consideran como parte de las acciones para superar el fenómeno de la pobreza, los lineamientos contenidos en los demás capítulos asociados a este eje de calidad de vida de la gente.

La estructura del capítulo hace un recorrido por el tratamiento que técnicamente (desde la medición) ha tenido la pobreza en nuestro país. Se prosigue haciendo un cuestionamiento acerca de las situaciones que esas mediciones y las acciones derivadas, ignoran desde la visión de lo que consideramos como la realización de una vida digna.

Se define una propuesta complementaria de medición de calidad de vida, a través de la estratificación de los hogares, vista desde una aproximación al estado de los servicios de las

personas con las limitaciones para los aspectos subjetivos que poseen las encuestas de hogares con las cuales contamos.

Al final se proponen algunos lineamientos e indicadores que darán cuenta de los avances en materia de reducción de pobreza y desigualdad dentro del paradigma de la vida digna.

## **2.2. Estudios de Pobreza en República Dominicana**

### **2.2.1. Las líneas de pobreza monetaria**

En los últimos años, la medición de pobreza monetaria ha sido una constante de la mayoría de los organismos internacionales. Sin embargo, no existen normas establecidas a partir de consensos, lo cual ha dado lugar a la existencia de una diversidad de resultados, dificultando las comparaciones de los indicadores entre países. Este fenómeno se refleja también al interno de cada país, de la cual República Dominicana no escapa. Así, a pesar de que en las últimas décadas se han producido diversas estimaciones de pobreza monetaria, no es hasta el 2008 cuando el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD) produce en el país una propuesta de medición de la pobreza monetaria mediante el uso de las Encuestas Nacional de Fuerza de Trabajo<sup>22</sup> (ENFT) del Banco Central de la República Dominicana, la cual provee levantamientos sistemáticos con frecuencia bianual. Lo cual es un hito importante, pues el país tradicionalmente ha carecido de fuentes sistemáticas de información estadística sobre los principales indicadores que midan el estado de bienestar de la población.

Para esta metodología el Doctor Antonio Morillo Pérez utiliza las ENFT desde el 2000 hasta el 2008, y ofrece la posibilidad de dar seguimiento a la situación de la pobreza monetaria semestre por semestre, pero aún esta metodología no es oficial.

En tanto no se produzca una discusión que permita asumir la metodología antes citada, seguimos contando con cifras distintas y disímiles. Tampoco se ha llegado al consenso para saber quién será la entidad responsable de elaborar estimaciones. Esta situación ha representado una barrera histórica para el monitoreo de la situación de pobreza y el impacto de las políticas públicas en el país. Este hecho se explica, en parte, por las debilidades del sistema estadístico nacional y la politización de las cifras en el transcurso de los últimos 25 años.

La heterogeneidad de los indicadores de pobreza monetaria en el país se verifica desde hace más de dos décadas, pues diferentes metodologías e instituciones han proporcionado cifras que presentan un orden de magnitud muy diferenciado que no permiten la comparabilidad

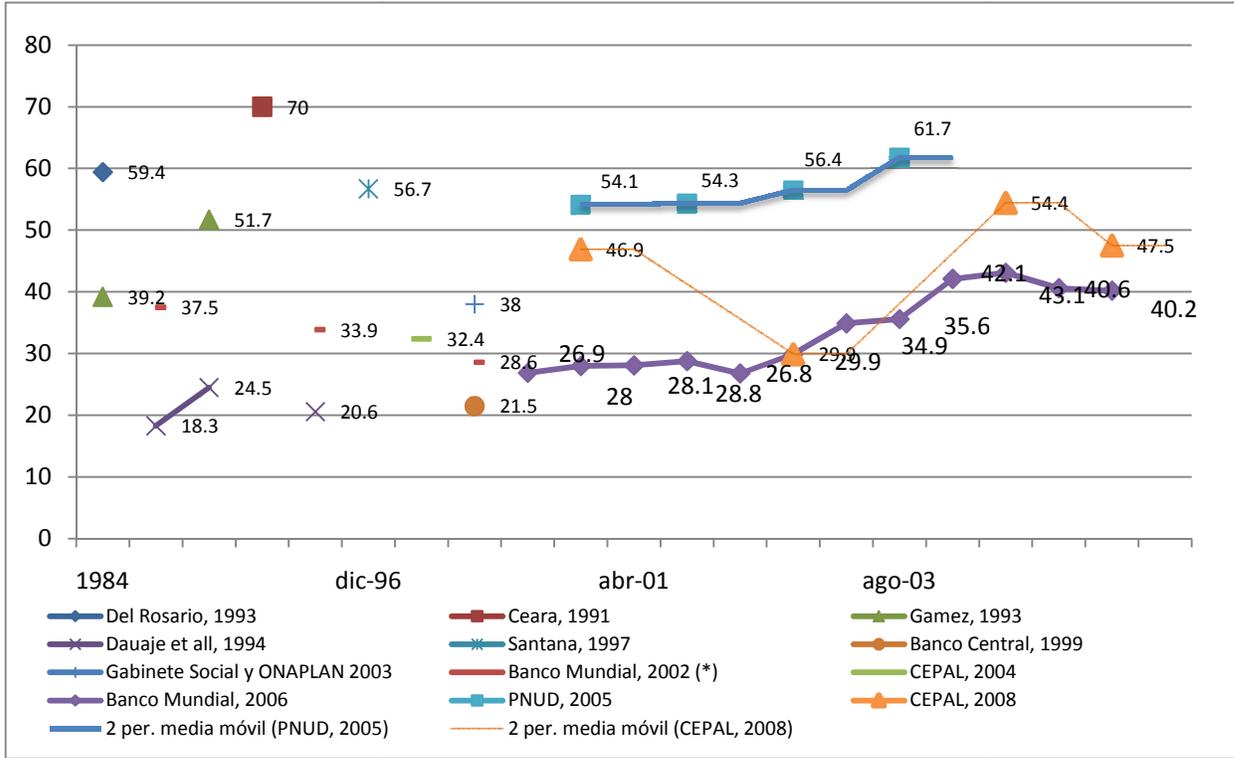
---

<sup>22</sup>La primera de las EFT se realizó en 1991 y durante la década de los años 90 se realizaron tanto en forma trimestral como mensual. A partir de abril del 2000 los datos se levantan en forma semestral, en la primera semana de abril y octubre de cada año. El período de referencia para los indicadores laborales es la semana anterior a la entrevista.

debido al uso en las mediciones de diferentes líneas de pobreza y diferentes indicadores de bienestar para los hogares (ingreso corriente disponible). Por ende, el conjunto de estimaciones generadas para esas décadas no permiten evaluar adecuadamente la situación y tendencias de la pobreza monetaria, durante dos períodos muy importantes para el país, como son la década perdida del 1980 y la de recuperación del 1990 (Morillo, 2008).

Los problemas de comparabilidad siguen presentes en las mediciones de pobreza monetaria publicadas para la presente década. Las series de pobreza en general disponibles en publicaciones recientes del PNUD (2005), la CEPAL (2008) y el Banco Mundial y BID (2006) se muestran en el Ilustración 3 (Morillo, 2008), las cuales siguen evidenciando desproporciones irreconciliables.

**Ilustración 3. Divergencias en las Estimaciones de Pobreza Monetaria 1990-2006**



Fuente: Elaborado a partir de, ONAPLAN, PNUD (2005), BM y BID (2006) y CEPAL (2008).

El trabajo realizado por el Doctor Morillo en 2008, para el MEPYD, intenta brindar una metodología que parte de la hipótesis de que tanto las estimaciones de pobreza monetaria del PNUD como las de la CEPAL sobreestiman los niveles de pobreza monetaria de la República Dominicana, debido principalmente a que en el proceso de cálculo no implementan correcciones en el ingreso familiar. En contraste, el caso de la serie de estimaciones del Banco Mundial, se parte de que la hipótesis de que éstas tienden a subestimar los niveles reales de pobreza, asociado con el uso de un factor de corrección del ingreso muy elevado, conjuntamente con líneas de pobreza muy reducidas.

La metodología planteada por Morillo, se basa en la llamada Línea de Pobreza, la cual consta con una medición de pobreza monetaria que supone que existen estándares de consumo predeterminados que deben ser alcanzados por una persona o familia para no ser considerado como pobre. Así, la definición de las líneas de pobreza está vinculada con la canasta básica de alimentos (CBA), la cual consiste en un conjunto de bienes alimentarios que se consideran imprescindibles para asegurar la nutrición adecuada de un individuo. La CBA se calcula a partir de los requerimientos calóricos mínimos diarios recomendados internacionalmente para una persona promedio (aproximadamente 2,200 kilo-calorías). El precio o valor monetario per cápita (por persona) de la CBA constituye la denominada “Línea de indigencia” o “Línea de Pobreza Extrema”. Así mismo, para definir el valor de la “Línea de Pobreza Moderada” se agrega a la línea de pobreza extrema el valor monetario de otras necesidades no alimentarias consideradas como básicas para alcanzar un adecuado nivel de bienestar.

Morillo, para el caso de RD, termina dando una serie de recomendaciones que permitirán homogenizar la medición de pobreza monetaria utilizando tanto la metodología de la CEPAL como la metodología del Banco Mundial. Ahora bien, a partir de las correcciones, aplica anualmente la nueva metodología y provee una nueva estimación de pobreza monetaria, dos veces por año desde el 2000 hasta el 2008 a nivel nacional.

Tabla 2. indicadores de incidencia, brecha y severidad de la pobreza, estimados con el ingreso recomendado y la línea de pobreza del al CEPAL, 2000-2008												
Fecha de la Encuesta	HOGARES						PERSONAS					
	Índice de Pobreza				Brecha de Pobreza	Severidad de la Pobreza	Índice de Pobreza				Brecha de la Pobreza	Severidad de la pobreza
	Pobreza Extrema		Pobreza en General (*)				Pobreza Extrema		Pobreza en General (*)			
	Absoluto	%	Absoluto	%	%	%	Absoluto	%	Absoluto	%	%	%
<b>Abril 2000</b>	251,252	11.9	660,006	31.4	4.5	12.7	1,228,497	14.7	3,055,962	36.5	5.3	15.1
<b>Octubre 2000</b>	255,499	12.0	719,958	33.9	4.5	13.0	1,230,467	14.6	3,327,390	39.5	5.4	15.4
<b>Abril 2001</b>	264,730	12.0	729,092	33.2	4.3	12.9	1,246,282	14.7	3,272,464	38.5	5.1	15.3
<b>Octubre 2001</b>	248,696	11.4	716,347	32.7	3.9	12.5	1,211,553	14.1	3,287,338	38.4	4.6	15.0
<b>Abril 2002</b>	264,774	11.9	712,414	32.1	4.2	12.5	1,256,691	14.6	3,280,847	38.0	5.0	15.0
<b>Octubre 2002</b>	295,382	13.1	750,086	33.4	5.0	13.6	1,391,174	16.0	3,393,549	39.0	5.9	16.2
<b>Abril 2003</b>	354,727	15.7	905,066	40.0	5.6	16.4	1,734,356	19.8	4,100,336	46.7	7.2	20.0
<b>Octubre 2003</b>	382,084	16.2	969,955	41.2	5.7	16.9	1,730,574	19.6	4,216,470	47.7	6.9	20.0
<b>Abril 2004</b>	476,825	20.3	1,142,168	48.6	7.0	20.5	2,220,993	24.9	4,962,797	55.6	8.7	24.2
<b>Octubre 2004</b>	480,175	20.3	1,151,281	48.7	7.2	20.6	2,256,825	25.1	4,989,624	55.5	9.0	24.6
<b>Abril 2005</b>	515,648	21.7	1,135,253	47.7	8.2	21.2	2,285,544	25.2	4,858,907	53.6	9.4	24.3

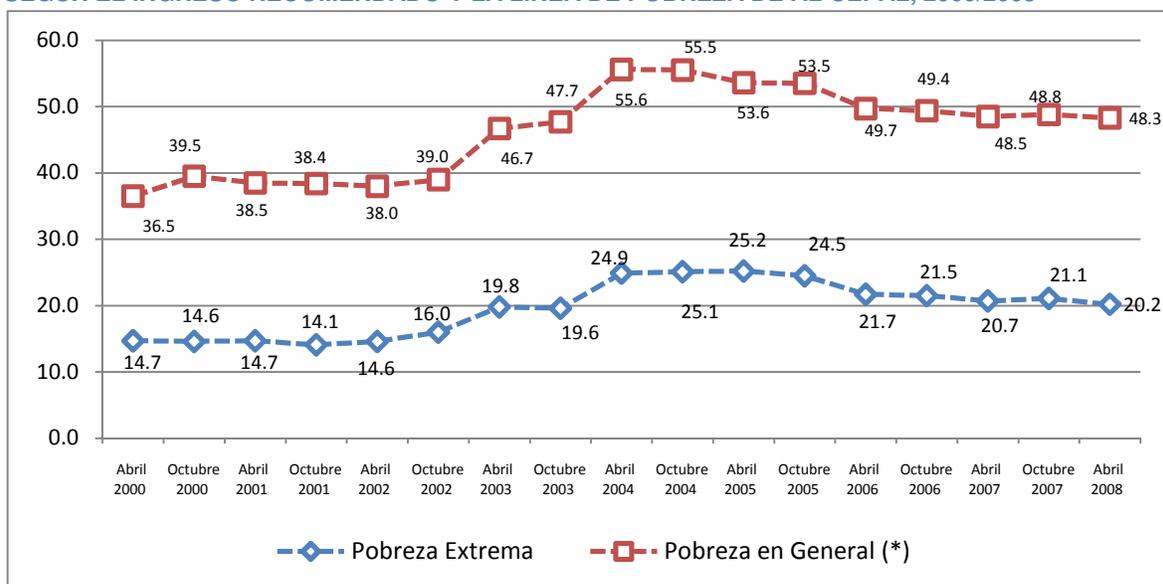
Octubre 2005	493,884	20.4	1,131,402	46.8	7.8	20.4	2,240,153	24.5	4,892,297	53.5	9.1	23.7
Abril 2006	452,765	18.6	1,062,556	43.6	6.8	18.6	1,997,500	21.7	4,581,002	49.7	7.7	21.4
Octubre 2006	451,612	18.0	1,086,508	43.4	6.6	18.3	1,993,999	21.5	4,591,191	49.4	7.8	21.4
Abril 2007	443,762	17.5	1,079,678	42.5	6.3	17.8	1,935,195	20.7	4,538,256	48.5	7.2	20.6
Octubre 2007	450,183	17.7	1,083,658	42.6	6.4	18.0	1,991,543	21.1	4,605,236	48.8	7.4	20.9
Abril 2008	439,231	16.8	1,091,061	41.7	6.2	17.5	1,923,990	20.2	4,592,178	48.3	7.3	20.5

Nota: La pobreza monetaria fue estimada utilizando línea de pobreza de la CEPAL y el ingreso recomendado. Del 2000 al 2004 el ingreso fue corregido utilizando las partitas adicionales registradas en las ENFT levantadas a partir del 2005. (\*) Incluye la pobreza extrema.

Fuente: Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD

Así, apunta Morillo, interpretando la evolución de las líneas obtenidas durante los 8 años analizados, “se puede observar que en los 18 meses transcurridos de octubre del 2002 a abril del 2004 el total de población pobre en general pasó de 3.394 millones para 4.963 millones, con lo cual más de 1.5 millones de personas se habrían convertido en pobres en apenas un año y medio; la población indigente pasó de 1.391 para 2.221 millones, indicando que cerca de 800 mil personas habrían pasado al conglomerado de indigentes. En términos relativos, el porcentaje de población pobre aumentó de 39.0% en octubre del 2002 hasta 55.6% en octubre del 2003, con lo cual el 16.6% de la población cayó en la pobreza en apenas doce meses. Por su parte, la población indigente pasó de 16.7% a 24.9%, con un incremento de alrededor de 50% en el porcentaje”(Morillo, 2008). Con esto el Doctor Morillo describe la consecuencia del hoyo causado por la quiebra de varios Bancos importantes en el país en ese espacio transitorio de tiempo.

**Ilustración 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE EN GENERAL E INDIGENCIA, CALCULADA SEGÚN EL INGRESO RECOMENDADO Y LA LÍNEA DE POBREZA DE AL CEPAL, 2000/2008**



Fuente: Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD

De igual forma, la medición de Antonio Morillo describe uno de los elementos resaltado por varias instituciones del país, lo difícil que es recuperar condiciones de vida que se convierten en problemas estructurales en el país. Así, a pesar de la agresividad con que se han instalado una serie de programas asistenciales, luego del proceso de recuperación de la crisis con crecimientos extraordinario del PIB, a partir del 2007 tanto la pobreza como la pobreza extrema se ha mantenido casi inmutable. *“A partir del 2005 la pobreza inicia un proceso de descenso, el cual pierde celeridad durante el transcurso del año 2007. En abril 2007 la pobreza en general descendió a 48.5% de la población, para una reducción de cerca de 7 puntos porcentuales en relación con los niveles de octubre 2004 y la indigente a niveles de 20.7% de la población, para una reducción de casi 5 Puntos. En abril 2008 la pobreza presenta niveles similares a los vigentes en abril 2007, manteniendo una incidencia superior a la prevaleciente antes de la crisis(Morillo, 2008).*

### **2.2.2. Los Mapas de Pobreza de la República Dominicana.**

En 1997 la ONAPLAN desarrolló, con el apoyo de la CEPAL y el PNUD, el estudio *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana* (ONAPLAN, 1997). Dicho estudio ofreció, por primera vez para el país, estimaciones sobre los niveles de pobreza en el ámbito de todas las demarcaciones geográficas del territorio nacional: regiones, provincias, municipios, áreas urbanas y secciones rurales, barrios y parajes. Este estudio, realizado principalmente por el Doctor Antonio Morillo, utilizó El Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 (CNPV, 1993) y la Encuesta Nacional Demográfica y Salud 1996 (ENDESA, 1996).

En este estudio la medición de la pobreza se realiza mediante la aplicación de método “Proxy Means Testing” de calidad de vida. Este tipo de medición asume la concepción de pobreza dada por el PNUD, como una situación de privación, impotencia y vulnerabilidad de determinados sectores de la población. El método podrá considerarse una extensión del NBI, ya que normalmente algunas de las variables incluidas corresponden a dicho método. Ahora bien, a pesar de que el NBI se basa en una concepción de pobreza más estructural que la del ingreso, se perciben debilidades en tanto que asume subjetividades envuelta en la definición de las variables y de las carencias así como los factores de ponderación (peso) establecidos para cada una de las variables. Es en este sentido que el método asumido se separa del NBI, pues el nuevo método selecciona las variables y los ponderadores mediante utilización de modelos estadísticos (ONAPLAN, 2005).

En esta alternativa metodológica, la pobreza se define en un espacio multidimensional y se expresa mediante un sistema de ponderadores que parte de un conjunto de variables socio-demográficas y configura una función estadística con las dimensiones, variables y factores que determinan la pobreza. Así, mediante el sistema de ponderadores se obtiene un Índice de Calidad de Vida (ICV), que resume en una escala cuantitativa el grado de pobreza de

cada hogar, permitiendo obtener mediciones en espacios geográficos y grupos sociales de interés para las políticas sociales.

Las variables utilizadas por Morillo en la definición de la pobreza son: a) Piso de la vivienda, b) Material principal de la pared de la vivienda, c) Material principal del techo, d) Hacinamiento (personas por dormitorio), e) Sistema de abastecimiento de agua potable, f) Sistema de eliminación de excretas, g) Sistema de iluminación del hogar, h) Sistema de eliminación de la basura, i) Años de educación del jefe del hogar, i) Educación media del hogar (para los miembros de 15 años y más), j) Proporción de alfabetos (para los mayores de 12 años), k) Número de niños menores de 7 años, l) Personas por cada miembro ocupado, m) Asistencia escolar de los niños de 7 a 15 años, n) Sexo del Jefe de hogar. Estas variables fueron agrupadas en cuatro dimensiones que para las zonas urbanas son: 1) Vivienda y Servicios Básicos, 2) Capacidad de sustento Familiar, 3) Capital Humano y Género, y 4) Exclusión Social. La función de pobreza estimada para la zona urbana es:

Zona Urbana:

$$\text{PobrezaU}_i = 0.308 * \text{DIMU1}_i + 0.214 * \text{DIMU2}_i + 0.291 * \text{DIMU3}_i + 0.187 * \text{DIMU4}_i$$

Zona Rural

Pobreza R=

Una última edición se realizó el año 2005 en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002 y la ENDESA 2002. Este estudio tiene como propósito contribuir al desarrollo económico y social del país, contando con datos para la elaboración de políticas sociales orientadas al combate de la pobreza, compromiso asumido por el Estado Dominicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y ratificado en el 2000 en la Cumbre del Milenio. Para la realización de este estudio fueron contemplados cuatro objetivos específicos básicos:

- Actualizar el modelo específico de ponderadores para medir el Índice de Calidad de Vida.
- Realizar estimaciones de la población orientándolas a áreas temáticas a nivel geográfico.
- Estimar las Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Identificar las áreas geográficas prioritarias para las políticas estatales orientadas a la lucha contra la pobreza.

Para lograr los resultados planteados anteriormente, el método utilizado fue el “Proxy Means Testing”, modelo ponderaciones que integra 17 variables próximas de la pobreza y

asigna a cada hogar una valoración de 0 a 100, teniendo los que están más cerca del 100 el mejor índice ICV y teniendo peor la calidad de vida cuanto más su ICV se acerca a (0). Esta medición permite comparar la intensidad de la pobreza por hogares, áreas geográficas y grupos sociales. La categorización realizada para el ICV fue la siguiente:

Tabla 3. Categorización Índice de Calidad de Vida		
Índice de Calidad de Vida	Zona Urbana	Zona Rural
<b>ICV I (muy bajo): Pobre I</b>	0 a 43.0 puntos	0 a 32.3 puntos
<b>ICV II (bajo): Pobre II</b>	Más de 43.0 a 58.5 puntos	Más de 32.3 a 52.5 puntos
<b>ICV I II (medio): No Pobre I</b>	Más de 58.5 a 75.8 puntos	Más de 52.5 a 73.9 puntos
<b>ICV IV (alto): No Pobre II</b>	Más de 75.8 a 100 puntos	Más de 73.9 a 100 puntos
<b>Fuente: ONAPLAN 2005</b>		

Para que completar el modelo la pobreza fue definida en un espacio multidimensional, expresa a partir de variables socio-económicas y demográficas las cuales fueron seleccionadas a priori y configura un sistema de ponderadores con dimensiones (factores) y variables que determinan la pobreza. Para la extracción de estos factores se realizaron “análisis de factores” y “componentes principales cualitativos”. Los ponderadores resultantes fueron los siguientes:

Zona Urbana:

$$iIVC_{Ui} = 0.331 * DIM1i + 0.299 * DIMU2i + 0.221 * DIMU3i + 0.150 * DIMU4i$$

Zona Rural:

$$iIVC_{Ri} = 0.318 * DIM1i + 0.311 * DIMR2i + 0.331 * DIMU3i + 0.110 * DIMR4i$$

En las expresiones anteriores cada una de las DIM son indicadores parciales de pobreza y consisten, a su vez, en combinaciones lineales de las variables que los definen. Cabe señalar que en el cálculo de cada DIM se utilizan las transformaciones P0-100 de las categorías de las variables de cada combinación lineal, con lo cual se obtiene para cada factor un valor en el rango de 0 a 100.

Tabla 4. Coeficientes de ponderaciones de las variables y dimensiones de la pobreza según zona de residencia, 2002			
FACTOR	VARIABLE	Ponderador de la variable	Ponderador del Factor
<b>ZONA URBANA</b>			
<b>DIMU1</b>	PISOVIVIZ	0.0877	0.3306
	PAREVIVIZ	0.1204	

	TECHVIVZ	0.1355	
	AGUAVIVZ	0.119	
	SANIVIVZ	0.1416	
	BASURAVIZ	0.0792	
	EQUIVIVZ	0.1241	
	TIPOVIVZ	0.0978	
	HACINADZ	0.0947	
<b>DIMU 2</b>	EDVIVIZ	0.4592	0.2987
	EDUJEFZ	0.4602	
	SEXJEFEZ	0.0806	
<b>DIMU 3</b>	LUZVIVZ	0.5	0.2209
	COCIVIVZ	0.5	
<b>DIM 4</b>	TRABAJOZ	0.402	0.1498
	ASISCOLZ	0.2566	
	PNINMESZ	0.3414	
<b>ZONA RURAL</b>			
<b>DIMR1</b>	PISOVIVZ	0.1528	0.3175
	PAREVIVZ	0.181	
	TECHVIVZ	0.1906	
	AGUAVIVZ	0.1654	
	SANIVIVZ	0.1988	
	TIPOVIVZ	0.1114	
<b>DIMR2</b>	BASURAVIZ	0.2063	0.3107
	LUZVIVZ	0.2629	
	COCIVIVZ	0.2625	
	EQUIVIVZ	0.2683	
<b>DIMR3</b>	EDVIVIZ	0.5	0.2616
	EDUJEFZ	0.5	
<b>DIMR4</b>	TRABAJOZ	0.2595	0.1102
	ASISCOLZ	0.3852	

Fuente: ONAPLAN 2005.

Las variables que conforman cada factor son transformadas mediante un cambio de origen y de escala, de las cuantificaciones obtenidas aplicando el método estadístico de análisis multivariado PRINCAL, partiendo de las variables originales expresadas en una escala ordinal. Para la obtención de los DMI se utilizaron los componentes principales.

Según lo utilizado por la Oficina Nacional de Planificación la utilización del “Proxy Means Testing” permitió obtener mediciones de pobreza al 2002 en el ámbito de las demarcaciones territoriales y ha sido de utilidad para la identificación de las familias más pobres y la conformación del padrón de beneficiarios de los programas sociales del gobierno, en el marco del Sistema Único de Beneficios (SIUBEN).

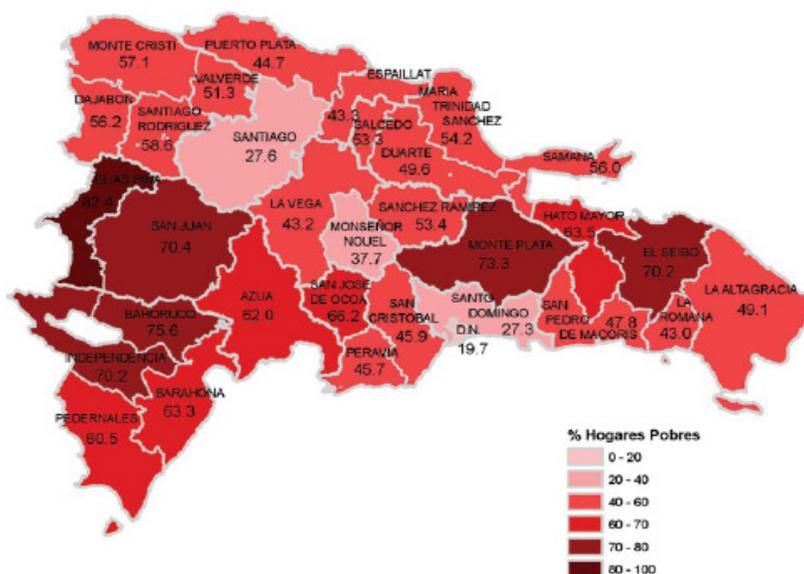
Los resultados obtenidos por estos modelos han estado vinculados a los objetivos específicos planteados. En el primero vinculado a la ICV, se tiene que en el 2002 los menores niveles de calidad de vida se presentan en las regiones Del Valle y Enriquillo, mientras que las mejores están en las regiones del Distrito Nacional y Norcentral, como se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 5. República Dominicana: Porcentaje de hogares pobres con carencia en necesidades especificadas, por provincia, 2002											
Provincia	Piso	Techo	Pared	Gas	Agua Potable	Servicio Sanitario	Energía Eléctrica	Recogida de Basura	Equipos	Capital Humano	Escuelas o subsidios escolar
01 Distrito Nacional	2.1	0.6	2.6	2.9	82.5	6.4	1	23	10.2	23.2	15.6
02 Azua	31.9	14.3	9.9	48.9	52.5	22.4	22.6	22.2	41.3	46.3	16.6
03 Bahoruco	35.3	20.8	11.4	51.3	60.3	35.7	23.6	36.4	42.9	47.7	14.2
04 Barahona	23.9	9.9	4.5	43.5	70.5	19.9	15.3	27	35.5	34.9	16.4
05 Dajabón	19.7	8.8	3.3	38.1	42.7	12.6	38.4	27.9	27.9	36.4	12.9
06 Duarte	7.1	1.5	2.6	31.7	75.7	12.9	12.9	18.7	20.1	32.9	13.7
07 Elías Piña	58.2	8.5	12.9	74	69.7	35.3	49.9	35.6	58.8	47.6	17.6
08 El Seibo	17.3	2.8	6.8	52.7	61.3	36.5	48.2	23.3	40.4	38.4	11.7
09 Espaillat	17.1	6	5	29.4	49.9	10.5	11.7	26.7	21.7	35	14.9
10 Independencia	26.6	16.4	8	43.4	63.9	31.9	16.1	26.5	33	39.2	16.3
11 La Altagracia	5.9	1.9	6.3	25.3	52.7	17.9	25.6	12.9	26.6	32.4	14.6
12 La Romana	5.6	0.5	10.1	13.7	70	14.9	12.7	17.3	17.4	24.3	16.2
13 La Vega	9.9	2	2.7	28.6	57.4	11.3	14.3	21.3	20.9	37.9	15.9
14 María Trinidad Sánchez	11.9	4.6	5.7	28.3	73.2	18.6	17.5	17.1	24.7	35.2	12.8
15 Monte Cristi	24	11.9	8.4	28.4	36.9	17.6	29.9	12.7	31.5	37.5	12.8
16 Pedernales	34.9	11.4	16.3	54.5	64.6	34.7	38.4	28.5	46.1	41.2	18.6
17 Peravia	12.9	2.7	14.1	27.4	48.6	15.1	8.6	23.9	20.9	39.6	19.1
18 Puerto Plata	19	8.5	6.7	34.4	53	11.7	17.9	27.9	28.7	36.2	12.4
19 Salcedo	6.4	2.2	1.1	45.4	58.4	7.9	20.3	26	21.8	33.4	12.3
20 Samaná	8.5	1.9	3.9	30.9	71.3	21.4	20.5	12.9	23.6	33.9	13.9
21 San Cristóbal	13.1	0.8	4.2	26.1	51	12.6	8.5	25.1	20	31.2	16.6
22 San Juan	47.6	10	13.2	59.5	58.7	25.8	33.7	17.9	43.5	45.3	14.1
23 San Pedro de Macorís	8	0.5	7.3	23.4	68.9	23.5	9.7	24.6	21.5	25.3	15.2
24 SánchezRamírez	12.7	1.5	2.4	39.9	66.9	17.7	21.3	19.1	27.3	35.1	14.5
25 Santiago	10.8	3.5	2.7	23.9	42.6	8.2	11.8	23.1	19.1	37.1	16.3
26 Santiago Rodríguez	13.9	10.5	1.7	39.7	37.8	10.5	54.3	21.8	25.8	36.6	12.4
27 Valverde	17.6	8.1	6.7	23.6	55.1	12.5	16.9	12	25.8	36.9	15.1
28 Monseñor Noel	12.8	0.8	2.9	30.1	51.3	11.4	7.5	18	21	34.9	16.6
29 Monte Plata	18.2	3.3	3	47	77.8	27.7	33.6	33.6	33.4	33.6	11.9
30 Hato Mayor	21	3.6	7.2	44.1	69.8	28	29.5	19.3	31.7	35.5	12.5
31 San José de Ocoa	25.6	3.2	7.6	54.3	47.3	14.4	43.1	33.6	41.7	41.1	12.2
32 Santo Domingo	7.9	0.5	6.3	8.1	59.8	15.4	3	34.7	14.3	25.4	16.9
Pais	15.4	4.2	5.9	29.5	59.9	16.7	16.6	24.4	24.8	33.8	15.2

Nota: 1) Incluyendo la Pobreza Extrema  
Fuente: Elaborado por Antonio Morillo en base a la información del VIII Censo Nacional de Población y vivienda 2002

Como se observa el 28.4% en Del Valle y el 24.9% en Enriquillo son los niveles de pobreza más altos a nivel nacional y las mismas constituyen prioridades para las acciones gubernamentales. Profundizando en la situación por provincia los resultados obtenidos son los siguientes:

Ilustración 5. Mapa de Pobreza, RD. Porcentajes de hogares pobres por provincias, 2002



Fuente: ONAPLAN 2005

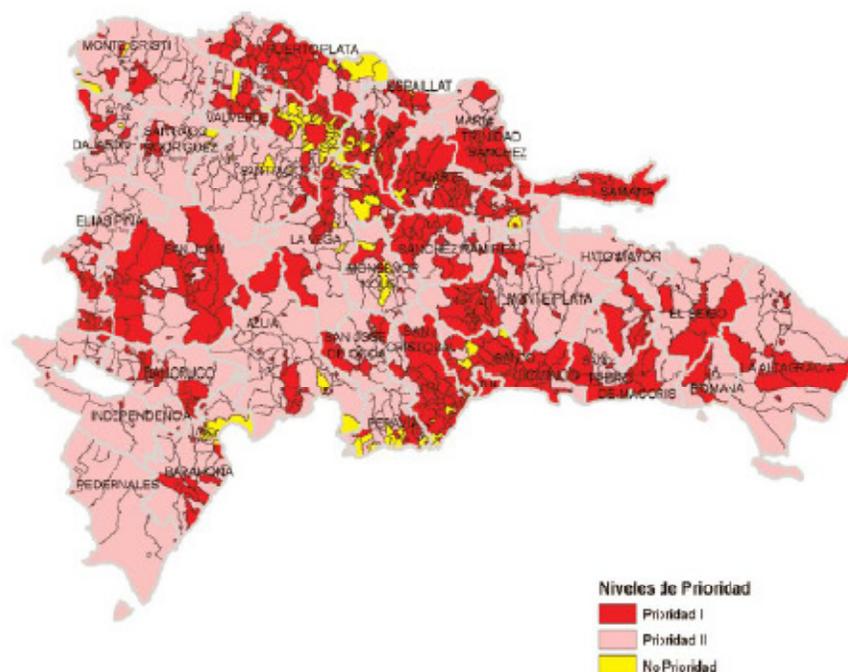
Como muestra el mapa anterior San Juan de la Maguana, Elías Piña, Monte Plata, El Seibo y Bahoruco son las provincias con mayores niveles de pobreza. Es importante resaltar que estas provincias tienen apenas el 12% de los hogares pobres, mientras que las cinco de menor porcentaje tiene el 31% de hogares más pobres a nivel país, lo implica un punto al que es necesario poner atención para reducir el contraste.

En lo que respecta a la **priorización por área geográfica**, fue necesaria la definir previamente el proceso. En ese sentido como paso inicial, se procedió a la realización de simulaciones. Posteriormente se definieron tres indicadores básicos de pobreza, a saber: porcentaje de hogares pobres, número de hogares pobres y densidad de la pobreza. Ya agotado este proceso e identificadas y seleccionadas las áreas urbanas y acciones prioritarias se establecieron las siguientes categorías:

**Prioridad I:** esta abarcada 46.7% de todas la áreas (530 áreas), las cuales concentraban el 70.4% de los hogares en pobreza extrema, el 78.2% de los hogares pobres y el 82.9% del total de hogares.

**Prioridad II:** abarcada 490 áreas y junto con la Prioridad I concentraba el 98% de los hogares en pobreza extrema y el 95% de los hogares pobres en sentido general.

Ilustración 6. Mapa de Pobreza RD. Áreas urbanas y secciones según nivel de prioridad, 2004.



Fuente: ONAPLAN 2005

Es importante resaltar que para establecer estas prioridades se utilizó un algoritmo que considera los indicadores de pobreza resaltados anteriormente y la zona de residencia. En 30 zonas clasificadas como **Prioridad I** se realizó la priorización por barrios y parajes.

Otro objetivo específico planteado fue el de la identificación de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Para ello fueron establecidas 11 necesidades básicas, que se consideraron en el análisis y las cuales se contempla en el cuadro siguiente:

Tabla 6. Necesidades Básicas Insatisfechas

Necesidades de Piso en la vivienda	Hogares con piso de Tierra
<b>Necesidad de pared</b>	Hogares con pared de tejamanil, yagua, materiales de desechos, etc.
<b>Necesidad de techo</b>	Hogares con techo de zinc de cartón, cana, yagua, etc.
<b>Necesidad de equipos electrodomésticos</b>	Hogares que ni poseen ninguno de los equipos considerados básicos: estufa, neveras, televisores, lavadora, ni modernos: computadoras, aire acondicionado, automóvil privado.
<b>Necesidad de agua potable</b>	En la zona rural: hogares sin agua, por tuberías ni dentro ni fuera de la casa. En la zona urbana: hogares sin agua dentro de la casa.
<b>Necesidad de Sanitario</b>	Hogares que no tienen servicios sanitarios ni individuales ni colectivos
<b>Necesidad de recolección de</b>	Hogares sin servicios por parte del ayuntamiento o de otras

<b>basura</b>	empresas privadas
<b>Necesidad de energía eléctrica</b>	Hogares sin energía de la CDEE, planta eléctrica e inversor.
<b>Necesidad de Gas Licuado de Petróleo (GLP)</b>	Hogares que cocinan con leña o carbón.
<b>Necesidad de escuela o subsidio escolar</b>	Hogares con niños(as) de 6 a 14 años fuera de la escuela.
<b>Necesidad de Capital Humano</b>	Hogares en que el jefe de hogar o los miembros mayores de 14 años son analfabetos.

Los resultados de este análisis muestran que la mayor proporción de hogares pobres muestran necesidades de mejoramiento de sus viviendas, uno de ellos es la construcción de pisos, ya que el 20% en casi todas las provincias poseen piso de tierras, analizando por provincia el porcentaje más elevado se encuentra en Elías Piña, donde el 58% de los hogares tiene esta situación en sus hogares.

Las mayores carencias de agua potable, la cual alcanza en todas las provincias porcentajes por encima de 35%; en 25 provincias la carencia supera el 50% de los hogares pobres y el Distrito Nacional alcanza 82.5%. Situación parecida se da con el GLP, ya que en 12 provincias la carencia del mismo supera el 40% siendo el más alto en Elías Piña, en la que el 74% de los hogares pobres utilizan el carbón o la leña para cocinar e igual situación con el 60% de los hogares de San Juan de la Maguana.

### 2.3. ¿Estamos haciendo la pregunta correcta?

Hasta ahora hemos desarrollado de manera parcial lo que implica desde la perspectiva de la vida digna el empobrecimiento. La visión de que existe un conjunto importante en Dominicana víctima de diversos modos de opresión, plantea que existe otro conjunto, antagónico desde el punto de vista marxista, que hace el papel de opresor ya sea de manera directa o indirecta.

Los estudios y análisis desarrollados en el país han centrado el seguimiento en definir la evolución de la pobreza más no ha sido punto de atención analizar la evolución y origen de la riqueza.

En sociedades como las nuestras con un modelo económico está fundamentado en sectores orientados a la oferta de servicios, y que generan pocos puestos de trabajo, con calidad reducida, la riqueza no es distribuida de manera equitativa. Se mantiene un importante ritmo de crecimiento económico, sin embargo no se refleja el crecimiento de la misma manera en el mercado laboral y por consiguiente en la calidad de vida de la gente. El modelo económico pues, no está orientado al desarrollo de la vida digna de las personas, más bien está pensado para evolucionar a favor de los sectores económicos que lideran las telecomunicaciones, la construcción, el turismo y las grandes industrias agropecuarias, entre otros.

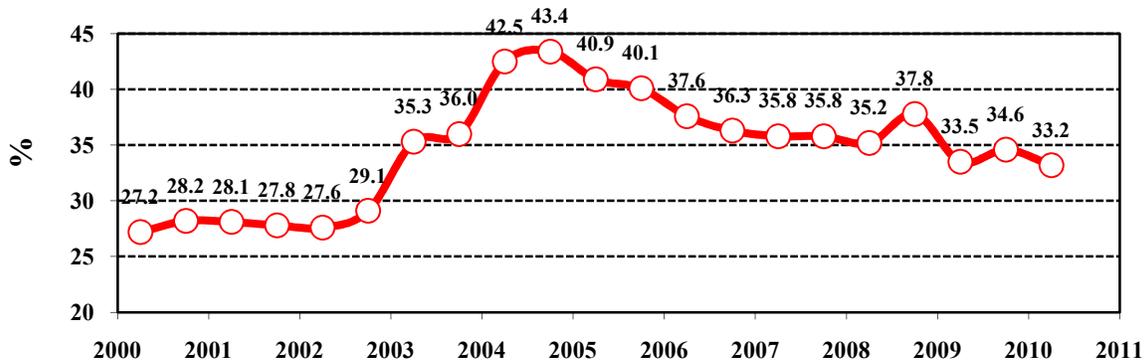
En la medida en que el éxito del Estado está centrado en el éxito de los sectores económicos, podemos decir que estamos centrados aún en el paradigma del derrame, a pesar de que se ha demostrado en diversos ámbitos de la ciencia económica y social que lejos de reducir la pobreza y la desigualdad, esta teoría ha aumentado las brechas económicas.

Es por eso que intentaremos en este apartado, a partir de los estudios desarrollados, evidenciar cuál ha sido el foco de atención de los últimos años.

¿Qué es lo que ha ocurrido realmente?

De acuerdo a las cifras oficiales, elaboradas a partir de la metodología del Banco Mundial y estimando la línea de pobreza que ofrece el mismo organismo, la pobreza en República Dominicana ha tenido una importante reducción a partir del año 2005.

**Pobreza BM, Calculo UAAES**



Esta reducción puede ser perfectamente visualizada en el gráfico anterior.

Abril	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Quintil 1	3.10	3.50	3.50	3.50	3.70	3.30	3.50	3.60	3.60
Quintil 2	6.80	7.30	7.60	7.30	7.40	7.20	7.40	7.60	7.60
Quintil 3	11.40	12.00	12.00	11.90	11.50	11.70	11.90	12.10	12.10
Quintil 4	18.80	19.50	19.30	19.20	18.70	19.40	19.50	19.70	19.30
Quintil 5	59.80	57.70	57.60	58.10	58.70	58.30	57.60	56.90	57.40

Sin embargo, al observar la tabla se evidencia una situación que muestra un fallo en la manera en cómo se mide la pobreza en general y de manera particular en nuestro país. Se evidencia que la distribución del ingreso no sufre prácticamente ninguna modificación en el tiempo pues el quintil 5, es decir, el 20% de la población que tiene más ingresos, se mantiene con ingresos por encima del 57% del total durante el período 2000 al 2008. Mientras el 20% de la población más pobre se mantiene recibiendo menos del 4% de las riquezas. ¿Podemos hablar entonces realmente de avances en materia de reducción de pobreza y desigualdad?

A sabiendas de que en el lenguaje económico pobreza y desigualdad no son conceptos similares, si la misma literatura económica sugiere la enorme correlación que existe entre ambos fenómenos. Además de que tales indicadores nos presentan una situación de inequidad no concebible en un paradigma de la vida digna en donde por derecho todos y todas los seres humanos deben disfrutar por igual de las riquezas que existen en una sociedad.

Las líneas de pobreza establecidas desde el año 2000 hasta el 2010, según muestra la tabla, son en parte, la explicación de las dificultades inmersas en esta manera de medir la pobreza.

El crecimiento de las mínimos establecidos para considerar una persona indigente, pobre o no pobre, ha tenido un crecimiento que no es equivalente al aumento de los costos asociados a una vida digna.

Un ejemplo simple lo es el cambio del precio del arroz selecto desde junio 2008 hasta junio 2010. En dos años el precio de la libra de arroz creció en un 15.15% mientras que el mínimo establecido para marcar el umbral aumento en un 9.13%.

	Línea de pobreza moderada		Línea de pobreza extrema	
	Marzo	Septiembre	Marzo	Septiembre
<b>2000</b>	1,116	1,191	544	580
<b>2001</b>	1,240	1,261	604	615
<b>2002</b>	1,289	1,329	628	648
<b>2003</b>	1,530	1,770	745	862
<b>2004</b>	2,483	2,617	1,210	1,276
<b>2005</b>	2,590	2,728	1,262	1,329
<b>2006</b>	2,803	2,857	1,366	1,392

<b>2007</b>	2,959	3,052	1,442	1,487
<b>2008</b>	3,245	3,496	1,581	1,704
<b>2009</b>	3,324	3,442	1,620	1,677
<b>2010</b>	3,571		1,740	
<b>Fuente: Actualizado por la UAAES en base al IPC del Banco Central.</b>				

Pero es el mismo umbral establecido para considerar a una persona pobre o no pobre a marzo del 2010 un verdadero atentado contra la concepción de derecho que debe estar establecido en cualquier sociedad. Cuando se plantea que toda persona que tenga un ingreso mayor a 3,571 pesos es considerada

no pobre, resulta cuestionable imaginar el hecho.

Pongamos el ejemplo más extremo: ingreso per cápita de 3,572 pesos. Hablamos de que esa persona debe “vivir” con 117.45 al día. Comer, asearse, ir a la escuela o al trabajo (transporte), guardar para el vestido y el calzado, para el pago de los servicios, la diversión (necesidad de ocio), enfermedad, etc.

Amplíemos el ejemplo y supongamos que se trata de una familia de las consideradas como “clásicas” de cuatro personas. Esas cuatro personas son los padres y dos hijos. Hablamos entonces de que esa familia percibe al mes un ingreso total de 14,288 pesos. Y supone entonces que ese monto ha de alcanzar a pagar alquiler, energía eléctrica, agua, basura, servicios de telecomunicaciones, gastos de salud, útiles escolares, ropa, alimentos, etc. Hablamos de que una familia de cuatro personas que cuente con 476 pesos al día, no es pobre.

La concepción de no pobre, está asociada a una visión de que la persona debe desarrollar mecanismos de sobrevivencia tales como préstamos, “fiao”, sanes, etc, pues los costos asociados a una canasta de alimentos, vestido y servicios, no es cubierta, al menos bajo condiciones de dignidad para la persona, con este ingreso propuesto para que una persona u hogar sea considerado no pobre.

Si se tratara por el contrario de un hogar unipersonal, en donde la persona no pobre es envejeciente, estamos diciendo que debe “vivir” con 119 pesos al día.

Cálculos conservadores desarrollados en base al compendio de precios que elabora la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) nos hacen estimar que se necesitan al menos 220 pesos diarios para alimentar con los mínimos asociados a las costumbres alimenticias del país. Esto al margen de los gastos en agua, enseres necesarios para condimentar, uso de gas propano, entre otras cosas.

La concepción de no pobreza pone en entredicho la condición de pobreza y muestra claramente que la propuesta de calidad de vida que deja entrever esta concepción, plantea

unos mínimos que ignoran, además de los costos reales de la subsistencia física mínima, aspectos culturales, ocio, vida espiritual.

El umbral que debe ser establecido para considerar no pobre tiene que ampliarse tocando como parte de sí mismo la desigualdad asociada, la imposibilidad de cumplir con una subsistencia adecuada y de incorporar ocio y tranquilidad a su vida.

La existencia de desigualdad y la insuficiencia mostrada en el concepto de no pobre que engloba la medición tradicional de pobreza, nos lleva a concluir que los diagnósticos implementados en el país y que han sustentado las políticas públicas orientadas a combatir este fenómeno social, presentan un error de fondo dado el concepto de vida tan minimalista que envuelven.

#### **2.4. La visión de pobreza en la Vida Digna**

La definición de pobreza de la cual se parte para el desarrollo de este diagnóstico parte de una concepción multidimensional que engloba diversos aspectos, que orientan la vida digna de las personas.

Una definición de pobreza desarrollada a la luz de la vida digna plantea un estado satisfactorio y confortable en los aspectos asociados a:

- Asentamientos humanos
- Estado del medio ambiente
- Tejido social
- Sistema económico excluyente
- Ingresos de subsistencia
- Condición histórica de condiciones excluyentes
- Rechazo de lo rural
- Que trabaje la condición humana de la persona que la ha convertido en un ser material competitivo.

De ahí que la concepción de pobreza bajo el paradigma de la vida digna, está asociada a una visión de la estructura basada en un análisis histórico, que visualice las relaciones de opresión que han desarrollado brechas entre grupos a lo largo de la historia. Bajo esta visión, el éxito que alcance una sociedad estará determinado por la desaparición de toda forma de opresión que dificulte el ejercicio de los derechos de las personas y le impida realizar una vida digna.

Pobreza es pues aquel estado histórico de la población que se encuentra en una relación desigual, con un origen en la opresión, en donde las familias y/o personas empobrecidas se desenvuelven en asentamientos humanos bajo riesgo, en un medio ambiente poco sano, con ingresos relativos inferiores a la media de la población y/o alejados de su entorno natural. Cualquiera de estas exclusiones coloca a las familias y/o personas en condición de pobreza. Historia, injusticia.

Pero además de los aspectos señalados, es importante destacar las condiciones estigmatizantes presentes en el contexto dominicano y que deben ser incorporados en un marco para la vida digna. Estas condiciones estigmatizantes pasan por la identificación de los grupos vulnerables en diferentes aspectos y que deben estar presentes en el diagnóstico a desarrollar.

Las sociedades modernas han establecido una serie de parámetros acerca de lo que es considerado bueno y válido, sobre todo desde una perspectiva utilitarista que plantea la existencia del ser humano tanto cuanto sirva al capital. En ese sentido, envejecientes, personas con discapacidad, personas viviendo con VIH, migrantes haitianos entre otros grupos, son apartados del sistema y colocados en una situación de exclusión que parecerá algo natural. Sin embargo eso tiene que ver mucho con la absolutización de un paradigma que nos coloca como simples servidores del sistema, colocados arriba cuando somos opresores, o colocados en las demás capas, de acuerdo al nivel de opresión en el cual estemos ubicados.

Así, “Los envejecientes los adultos mayores quedan expuestos simultáneamente a un doble peso cultural. Por un lado, y a partir de lo dicho, aquello que en otros tiempos era signo de la valorizada experiencia, ahora es frecuentemente considerado como desactualización. Por otro, a causa de la presencia de prejuicios tales como “los viejos ya no pueden aprender”, “ya no necesitan saber nada más”, o “para qué estudiar a esta altura de la vida”, consecuentemente corren el riesgo de quedar desplazados de los recursos culturales y cognitivos para interactuar en la cotidianidad” (Ruiz, Scipioni, & Lentini, 2008).

Pero así como ocurre con el caso de los envejecientes, existen una serie de predisposiciones que han colocado estigma sobre las personas según su condición física y se extiende al origen (rural – urbano marginal – Haití). Tal y como lo establecen los autores, “el peligro de los mitos, prejuicios y estereotipos radica en que pueden, con su carácter de irracionalidad, garantizar la repetición conservadora de lo instituido. En la medida en que se extienden en la sociedad logrando el consenso, pueden instituir la exclusión, legitimándola. Toda sociedad al instaurar lo significativo, percibible, pensable, garantiza la repetición y establece con ello un cierto grado de clausura”.

La esperanza, sin embargo, viene de la concepción de que los cambios de visión y acción son plausibles aún en este mismo mundo en el cual nos desenvolvemos. Castoriadis (1995) afirma que la sociedad es un algo no determinado, algo no completo, un algo dinámico en un hacerse permanentemente. En ello se asienta lo que el autor denomina autonomía. Ésta expresa la capacidad de reflexionar sobre las significaciones e instituir otras nuevas. Lo que da forma a la sociedad abierta, aquella que aún resistiendo da oportunidad al cambio, es el imaginario radical. (Ruiz, Scipioni, & Lentini, 2008)

Una estrategia que plantee el establecimiento de la Vida Digna, debe traspasar estos mitos y restablecer una estructura que desarrolle un nuevo proceso de socialización en donde se revalirice la vida del ser humano y se otorgue el valor, respeto y estima a las personas envejecientes.

“Surge así un espacio que abre a la posibilidad de modificación de lo establecido y la incorporación de nuevas cosmovisiones. La existencia de un hombre en tanto producto y productor social, se sostiene en un movimiento dialéctico ininterrumpido.

De este modo, es posible observar por un lado, la existencia de prácticas sociales al servicio de la conservación de lo instituido y junto a ello, a personas de edad avanzada que asumen como propios los estereotipos y prejuicios que sobre la vejez recaen.

Y por otro lado, surgen simultáneamente ámbitos que permiten, el despliegue de fuerzas instituyentes que posibilitan la construcción de nuevas significaciones. En este sentido, la experiencia educativa llevada a cabo a través de diversos cursos - talleres, en el contexto de la educación permanente, se propone como uno de ellos, apostando a que su eficacia simbólica trascienda las aulas.” (Ruiz, Scipioni, & Lentini, 2008)

De igual manera se debe plantear una revalorización de lo rural, de las provincias y municipios del interior. En resumen, una revalorización de la vida que el devuelva humanidad al ser humano y le destierre la clasificación utilitarista que desarrolla en su socialización de la vida.

Así, el diagnóstico que se plantea en los próximos apartados pretende recoger el estado, en la medida de lo posible, de cada grupo humano en República Dominicana desarraigando la visión de pobreza asociada a ingresos. Colocando este aspecto como uno de los tantos que inciden en el padecimiento de la pobreza. Pero no el concepto de ingresos mínimos para asegurar una compra mínima de calorías que apenas permitan sobrevivir, sino una visión de ingresos que establezca lo bueno como aquello de lo que todos y todas disfrutaban en una sociedad.

## **2.5. Porqué la gente se ha hecho se ha pobre**

Las raíces de la pobreza en República Dominicana tienen asociados diversos sucesos que tienen asociados tradición, caudillismo, herencias, dictaduras, etc.

El propio nacimiento de la República Dominicana, una vez alcanzada la independencia, arrastra consigo la visión de una cultura política naciente que sembró los inicios de un proceso de endeudamiento público, inmerso en procesos de corrupción en el uso de los

fondos comprometidos en esos acuerdos. Desde los años del segundo gobierno de Buenaventura Báez en la segunda República (1869) se precisa uno de los primeros contratos de deuda usureros con enormes perjuicios para la República Dominicana, con Inglaterra en donde el 23% del préstamo fue exigido como comisión por el banco acreedor. Además de que se inició el otorgamiento de garantías abusivas, persistentes hoy día, de entregar las fuentes de recursos como garantía del pago. En ese caso concreto, se comprometieron los recursos que generaban las aduanas de Santo Domingo y Puerto Plata<sup>23</sup>.

El conjunto de “errores” cometidos alrededor de endeudamientos orientados a fines reeleccionistas y al enriquecimiento de grupos favorecidos por el gobierno, le otorgaron una característica funesta a la llamada segunda República, en donde prácticamente nació el fenómeno del desempleo en Dominicana, tal y como lo plantean Isa y Pichardo, “surgió el desempleo, fenómeno prácticamente desconocido en un país que vivía del conuco” (Isa & Pichardo, 2002).

Los esfuerzos de esta propuesta inicial no pretenden desarrollar un análisis histórico del proceso de empobrecimiento de las personas en República, esto por razones de tiempo y espacio. Sin embargo queremos dejar abierta la necesidad de vislumbrar las raíces estructurales de la pobreza actual, cimentadas sobre una cultura política y generalizada en muchas otras dimensiones, que avala la existencia de la desigualdad. Se ha producido un proceso de reificación<sup>24</sup>, que aparentemente ha colocado las columnas del estado actual de las cosas como si fueran fijas e inamovibles.

Mostrar que el estado actual de los modelos de relacionamiento entre los diferentes grupos sociales y económicos tiene una historia que explica esta cultura de relacionamiento, implica pues las posibilidades reales y concretas de movernos hacia otro paradigma, des construyendo la historia y planteando nuevas formas de ser y hacer.

## **2.6. ¿Cómo medir la pobreza en un paradigma de vida digna?**

El paradigma de vida digna plantea la existencia de condiciones adecuadas que permitan espacios de contemplación integrados con la realización de las actividades cotidianas, partiendo de la satisfacción completa de las necesidades que garantizan la existencia física. Eso con el correspondiente estado de tranquilidad ante la certeza de que las familias podrán ejercer los derechos que les corresponde como miembros de una comunidad, sin necesidad de aventurarse cada día en mecanismos de sobrevivencia que atentan contra la tranquilidad.

---

<sup>23</sup> La investigación periodística de Minerva Isa y Eladio Pichardo, Raíces de la Pobreza, revela como desde los mismos inicios de la República se le dio sustento al círculo vicioso en el que se ha convertido el compromiso de deuda-mal uso de los recursos-restricción presupuestaria-nuevo compromiso de deuda.

<sup>24</sup> Manejamos en este concepto la visión marxista que plante que la “reificación implica el convencimiento de las personas de que las estructuras sociales están fuera de su control y son inalterables” (tomado de Teoría Sociológica Clásica, George Ritzer).

En el paradigma de la vida digna debe concebirse, tal y como se expresó al inicio, una concepción de pobreza que englobe el cumplimiento de los derechos y por tanto, las mediciones deben indicar la ausencia de cada uno de los derechos fundamentales. Así, la concepción de pobreza debe superar incluso aspectos metodológicos como el de construcción de nuevos escenarios en las encuestas de hogares que identifiquen los aspectos estructurales que carecen de diagnóstico así como elementos culturales, ausencia de ocio, relaciones de género, estado de envejecientes, exclusión de grupos como personas viviendo con VIH y personas con alguna discapacidad.

La propuesta apunta hacia la construcción de un indicador que identifique a nivel familiar, cuáles de los derechos fundamentales se encuentra sin satisfacer, el tiempo que pueda tener bajo esta condición y un análisis concreto del entorno en el cuál se encuentren viviendo las familias.

Las mediciones de pobreza deben contemplar las diferencias que existen a lo interno de las de las regiones, provincias y municipios, pues no existe un solo tipo de pobreza en nuestro país. Y es importante que los estudios de pobreza arrojen esas diferencias que existen a lo interno de las comunidades.

Los estudios de pobreza arrojarán una parte de la realidad que orientará las deficiencias sobre todo en términos cuantitativos. Sin embargo es necesario establecer las limitaciones de estos estudios en los aspectos cualitativos y tomar en cuenta que el contacto con las comunidades de manera directa y continua, será la garantía de mantener claramente identificados los avances y / o desafíos de las políticas.

La propuesta del la Vida Digna plantea la continuidad de los estudios de pobreza multidimensional basados en los índices de calidad de vida. Se debe complementar con estudios periódicos a partir de las encuestas de fuerza de trabajo, basados al igual que el ICV en análisis multivariados, que evidencien las heterogeneidades de la pobreza.

Estos estudios, más que la producción de un índice, buscan estratificar los territorios, con el establecimiento de tipologías que agrupan las características de las diferentes familias.

### **2.6.1. Tipologías de hogares**

En esta apartado se comparten los resultados de un análisis desarrollado a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2007, que buscaba establecer las como se agrupaban los diferentes tipos de hogar, a partir de las preferencias y condiciones de vida. Este análisis dejó establecidos cuatro tipos de hogares que se presentan a continuación.

### **2.6.2. Resumen de las tipologías**

	<b>Vivienda</b>	<b>Servicios</b>	<b>Educación</b>	<b>Empleo</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Calidad</b>
<b>Hogares tipo A</b>	Los hogares incluidos en esta tipología tienen unas condiciones de extrema vulnerabilidad. Se trata de hogares que residen en viviendas precarias.	Servicios deficientes que crean condiciones favorables a los riesgos de salud.	Se caracteriza por tener un alto nivel de analfabetismo en su membresía, bajos niveles educativos en la jefatura de hogar y en general un bajo nivel educativo de las personas que trabajan.	Jefatura de hogar no presenta ocupación.	El mayor porcentaje de los hogares (70%) presenta un ingreso per-cápita de menos de 29 USD al mes.	4
<b>Hogares tipo B</b>	Cuentan en general con viviendas adecuadas desde el punto de vista de los materiales de construcción.	La provisión de los servicios es muy buena en cuanto al manejo de la basura y la provisión de agua potable. El servicio sanitario presenta niveles adecuados, aunque siguen siendo elevados los hogares que utilizan pozos sépticos. De igual modo es bastante aceptable el servicio de alumbrado público y calles asfaltadas.	Se cuenta con elevados niveles de educación, con un gran peso de la educación universitaria y post universitaria y un bajo nivel de analfabetismo en general.	Los niveles de empleo en la jefatura del hogar presentan un elevado porcentaje de trabajadores-as del sector formal y poco nivel de subempleo.	La condición salarial general presenta niveles buenos en general.	1
<b>Hogares tipo C</b>	En general las viviendas de estos hogares presentan precariedades importantes. Sus características son prácticamente las mismas que los hogares tipo A. Se diferencian en el hacinamiento (menor en el tipo C)	La provisión de los servicios es muy deficiente.	El nivel educativo es relativamente bueno. Un gran porcentaje de personas alfabetas y además cuenta con personas educadas hasta el nivel universitario en porcentajes importantes.	La jefatura de los hogares tipo C ocupan sobre todo el sector informal del mercado laboral, con un gran porcentaje de personas subempleadas y categorías laborales de poco calificadas.	Los ingresos para la mayor parte de los que pertenecen a esta tipología califican al 57% de la población como pobres monetarias.	3
<b>Hogares tipo D</b>	Las viviendas presentan buena calidad en su construcción.	La provisión de los servicios es muy buena y existe poco nivel de hacinamiento.	El nivel de las personas que trabajan presenta niveles altos de educación. El nivel de la jefatura de hogar tiene importantes porcentajes de personas con nivel universitario.	La jefatura del hogar no presenta educación.	Los ingresos son regulares.	2

Las cuatro tipologías determinadas a partir de la clasificación, presentan una clasificación en los hogares Dominicanos de acuerdo a la siguiente distribución:

<b>Tipología de los hogares</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>A</b>	315,895	12.6
<b>B</b>	907,535	36.1
<b>C</b>	926,138	36.8
<b>D</b>	367,289	14.6
<b>Total</b>	2,516,857	100.0

Así el grueso mayor de los hogares se encuentra distribuido en las categorías B y C, que serán explicadas en los párrafos siguientes.

Vistas las características de las cuatro tipologías presentadas, podemos entonces clasificar los hogares tipo B como los que se encuentran en la mejor posición, con

viviendas adecuadas, excelente provisión de servicios, niveles laborales en escala superior e ingresos per-cápita muy buenos. Serán considerados a partir de ahora como hogares de **calidad 1**.

Los hogares tipo D, corresponden sobre todo a hogares presididos por mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral. Un 21% se encontraba laborando en el servicio doméstico. El 70% fue despedido, terminó el contrato laboral, cerró la empresa en la cual trabajaba o renunció de su trabajo. Se trata en su mayoría de razones coyunturales por la cual dejó de trabajar y esto justifica la presencia de calidad en la vivienda y servicios para la gran mayoría de los casos asociados a este tipo de hogar. Estos hogares poseen viviendas seguras, acceso adecuado a los servicios, en general una gran calidad educativa. A pesar de que la jefatura está fuera del mercado laboral, se mantienen en general ingresos regulares y presentan estos hogares una gran potencialidad para superar los riesgos actuales. Es por esto que los hogares que se encuentran bajo esta tipología serán considerados como hogares de **calidad 2**.

Los hogares tipo C, poseen viviendas con serios riesgos asociados a la condición de la vivienda y una precaria provisión de servicios. El nivel educativo es regular, aunque persisten importantes niveles de analfabetismo personas en el mercado laboral con bajos niveles de instrucción académica. La jefatura de hogar está ubicada sobre todo en el sector informal del mercado laboral. Los ingresos son bajos. Dadas estas cualidades, los hogares asociados a esta tipología son considerados con **calidad 3**.

Por último, los hogares que inicialmente nombramos como tipo A, presentan las peores condiciones en el ámbito de la vivienda, servicios muy precarios y deficientes, pésimos niveles educativos, la jefatura de hogar fuera del mercado laboral y muy bajos ingresos. Estos hogares son considerados con **calidad 4**.

### **2.6.3. Hogares tipo A (calidad 4, 12.6%)**

#### ***a) Vivienda de los hogares tipo A***

Esta tipología está caracterizada por tener un 99.6% con viviendas cuya apariencia es precaria, el 70.3% necesita reparaciones importantes. En su mayoría (86.90) son casas independientes.

La construcción de las viviendas de esta tipología se caracteriza por tener el 95.0% techadas con zinc, yagua y/o materiales de desecho. Mientras que las paredes exteriores están construidas en un 40% de madera o una combinación de madera y blocks, el 45% de blocks o concreto y el 15% con materiales vulnerables como plywood, tabla de palma, tejemanil, entre otros.

En lo que se refiere al material del piso, el 94.3% tiene piso de cemento o mosaicos, el 4.2% piso de tierra y el restante 1.5% lo tiene de granito, mármol o algún otro material de lujo.

Casi el 77% de las familias habita en viviendas que son de su propiedad, sin embargo no se recoge constancia en la encuesta de la tenencia del título de propiedad. En Dominicana este es un elemento muy importante que ha causado en muchas ocasiones procesos de expropiación de la propiedad a personas residentes en sus territorios por muchos años y que al carecer de la titulación se ven imposibilitadas de hacer reclamos. Además del hecho asociado al título de propiedad, hace falta recoger el grado de vulnerabilidad ecológica que tenga el entorno de manera que se pueda establecer el nivel de seguridad de la vivienda en análisis de los riesgos.

Un 15.6% vive en casas alquiladas y un 7.5% en viviendas donadas por el gobierno o por familiares.

En un esfuerzo por examinar el verdadero valor de las viviendas a través del alquiler que se paga o el que sus dueños-as le imputan, se observa que el 30.5% de las viviendas han sido valoradas por sus dueños o pagan como inquilinos menos de 500 pesos dominicanos (alrededor de 14 USD<sup>25</sup>). El 39.9% establece el alquiler entre 500 y 1300 pesos dominicanos (14 - 36 USD). Esto indica que casi el 70% de las viviendas de esta tipología tienen un valor de alquiler (real o sugerido) de menos de 1,300 pesos. Indica pues, viviendas vulnerables, probablemente ubicadas en terrenos peligrosos por su ubicación geográfica o por la inseguridad existente.

Alrededor de un 5% de estos hogares no cuentan con cuartos para dormir y un 27% vive en estado de hacinamiento.

En cuanto a los servicios con los que cuentan las familias ubicadas en esta tipología, tenemos que alrededor del 36% no cuentan con una manera eficiente tanto para el medio ambiente como para las familias mismas, para canalizar los desechos sólidos. Los métodos que utiliza este 36% son pagar a un triciclo o a un carretillero, quemarla, tirarla a ríos o cañadas o en terrenos baldíos. El 62% recibe el servicio por parte del ayuntamiento.

De cara al servicio sanitario, alrededor del 65% de los hogares utiliza letrina o no tiene sanitario. Alrededor del 25% tiene inodoro conectado a pozo séptico. Apenas un 9.8% en esta tipología tiene condiciones sanitarias adecuadas.

El servicio de agua a partir del acueducto público, vital para la prevención de riesgos en salud, está garantizado para el 61.5% de las viviendas. Sin embargo un 38.5% reporta no

---

<sup>25</sup> Se ha hecho un cálculo aproximado de acuerdo a la tasa vigente al momento de hacer este estudio, abril 2010, utilizando la tasa de 36 pesos dominicanos por un dólar estadounidense.

recibir agua potable desde el acueducto público. La ENFT no ofrece detalles acerca de cómo las familias se suplen de este servicio cuando no cuentan con la provisión pública.

Por último en cuanto a servicios externos se refiere, un 40.3% no cuenta con alumbrado público y un 68% tiene calles no asfaltadas.

### ***b) Educativas de los hogares tipo A***

En el apartado anterior se establecieron las características de la vivienda de los hogares tipo A. Continuamos con el análisis de algunos aspectos de la educación sobre todo de la jefatura de hogar.

Se observa que a nivel del analfabetismo alrededor de un 50% de hogares donde ningún-a miembro-a del hogar sabe leer, alrededor de un 41% de los hogares de esta tipología tiene dentro de los-as miembros-as del hogar, más de un 20% de miembros-as analfabetos-as.

Un 37% de los-as jefes-as de hogar no tienen ningún nivel académico concluido o es analfabeto. Un 52% apenas ha concluido la primaria y el 9.1% pudo alcanzar el nivel medio o secundaria. Apenas un 1.3% en esta tipología presenta nivel universitario.

En Dominicana existe una relación importante entre las personas que tienen mayores ingresos y el nivel educativo, presentando la tendencia de que mientras más alto es el salario, más elevado es el nivel académico. Sin embargo lo opuesto no se da de manera automática<sup>26</sup>. Tener una educación alta, no implica necesariamente contar con un nivel de empleo elevado ni un alto ingreso.

Por último dentro de las características de la educación de esta tipología de hogares, el 44% de las personas que están ocupadas en el hogar, posee un nivel educativo muy bajo (ningún nivel o analfabeto-a). Más adelante comprobaremos la relación de estos niveles con el ingreso. El 32% de los-as que trabajan ha alcanzado apenas el nivel primario. Un 14.85% llegó hasta el nivel medio y el 9.8% goza de título universitario.

### ***c) Empleo de los hogares tipo A***

En lo que se refiere a las características del empleo, se trata de hogares con jefatura de hogar no ocupada, en donde probablemente los ingresos sean provistos por otros-as miembros-as de la familia que trabajen, remesas o por transferencias monetarias desde el gobierno. El 70% de estos hogares tiene un ingreso per-cápita inferior a mil pesos dominicanos (1,000), aproximadamente 29 USD en el mes. El 17% se ubica en el grupo

---

<sup>26</sup> De acuerdo análisis realizado sobre la ENFT, se estableció una alta probabilidad condicional de que una persona con ingresos altos tuviera un alto nivel educativo. Sin embargo la probabilidad de que una persona teniendo un alto nivel educativo obtuviera ingresos altos, resultó ser muy baja (Torres Gómez & Cellucci, 2009)

que recibe menos de dos mil quinientos pesos dominicanos (RD\$ 2,500.00), aproximadamente 69.6 USD en el mes.

#### **2.6.4. La tipología C (calidad 3, 36.8%)**

##### ***a) Vivienda de los hogares tipo C***

Se trata de un tipo de hogar en donde el 82% reside en casas individuales. El 75% necesita reparaciones importantes y el 99% tiene apariencia precaria.

El 96% de las viviendas tiene techo de zinc o de algún otro material vulnerable, el 43% tiene paredes de bloques y el 38% tiene madera o mixto (combinación de madera y blocks). En cuanto al piso, la mayoría (94%) tiene piso de cemento o mosaicos.

Casi el 76% valora o paga el costo del alquiler de la casa en menos de 1,300 pesos por mes. En donde un 32% la valora en menos de 500 pesos.

El 9.1% de los hogares no cuenta con habitación para dormir. El 22.1% vive hacinado y el 16.5% vive en condiciones de hacinamiento extremo.

En lo relativo a los servicios, el 56% tiene asegurada la recogida de la basura por parte del ayuntamiento y el 41% tiene que resolverlo por sí mismo mediante quema, tirada a ríos o cañadas, entre otras soluciones.

El 70% no tiene servicio sanitario o tiene letrina. Un 30% tiene inodoro, pero solo un 8% lo conecta al sistema de alcantarillado.

Alrededor del 58% cuenta con el servicio de agua potable desde el acueducto público.

Un 57% cuenta con alumbramiento público y el 28% con calles asfaltadas.

##### ***b) Educación de los hogares tipo C***

Los hogares tipo C presentan un 62% de hogares con un total de personas alfabetizadas. Un 27% de los mismos tiene todas las personas analfabetas.

En cuanto al nivel académico de las personas que trabajan a lo interno del hogar, el 26% tiene educación universitaria, mientras que casi el 14% alcanzó el nivel medio. Un 35% no tiene formación académica de ningún nivel completado y el 25% apenas alcanzó a completar el nivel básico.

La jefatura del este tipo de hogares se caracteriza por tener un 20% sin ningún tipo de formación académica y un 63% ha alcanzado el nivel básico. Casi un 16% cuenta con

formación completada hasta el nivel medio. Apenas un 1.67% alcanzó educación universitaria.

### ***c) Empleo de los hogares tipo C***

Los hogares tipo C agrupan en general a personas ocupadas sobre todo en el sector informal (71%). Cuenta con un 37% de subempleo y agrupa sobre todo a categorías laborales formadas por obreros con calificación, con baja calificación y sin calificación, un 70%. Apenas un 3% ocupa categorías superiores y un 15% trabaja en el sector servicios.

El 57% de los hogares tiene un ingreso per cápita promedio menos a 1,800 pesos al mes (50 USD). Un 28% se encuentra al nivel de menos de 3,500 pesos al mes (97 USD) y el 17% se encuentra por los 10,500 (292 USD).

## **2.6.5. La tipología D (calidad 2, 14.6%)**

### ***a) Vivienda de los hogares tipo D***

Los hogares tipo D presentan viviendas en general en buen estado. Apenas un 15% presenta necesitar reparaciones importantes. Un 39% tiene apariencia lujosa o muy buena. Mientras que un 61% tiene una apariencia precaria o modesta. Predominan techos de concreto (67%), paredes de bloques (98%) y pisos con materiales de lujo (43%). El otro 57% de los pisos es de cemento o mosaico. En general se trata de viviendas propias (65%).

El 37% valora sus viviendas (alquiler real o sugerido) por encima de 4,200 pesos. El 39% la valora entre 2,000 y 4,000 pesos.

El 88% de los hogares no vive hacinado.

En lo concerniente a los servicios, el 95% recibe el servicio de recogida de basura por parte del ayuntamiento. El 46% tiene inodoros conectados al alcantarillado. El 96% tiene servicio de agua potable proveniente de la red pública. El 88% tiene alumbrado público y el 81% accede a su vivienda a través de calles asfaltadas.

### ***b) Educación de los hogares tipo D***

El nivel educativo de los hogares tipo D cuenta con un 85% de hogares sin ningún-a persona analfabeta. En general el 38% de las personas que trabajan tienen un nivel educativo universitario o post-universitario. Un 21% cuenta con nivel medio, un 24% tiene nivel básico y un 17% no tiene ningún nivel académico completado.

En lo relativo al nivel de la jefatura de hogar, el 16% cuenta con formación universitaria. Un 22% cuenta con un nivel medio y el 54% apenas alcanzó la primaria.

### ***c) Empleo de los hogares tipo D***

En el plano laboral, en este tipo de hogar no se reporta ninguna actividad económica desarrollada por la jefatura de hogar. Este aspecto es el que sustancialmente diferencia la tipología B y la D.

Se reporte un nivel de ingresos importante, a pesar de que la jefatura de hogar no tiene actividad laboral.

Cerca del 12% de los hogares presentan un ingreso per-cápita promedio de 10,500 pesos al mes (292 USD). El 15% cuenta con un per-cápita de poco menos de 3,500 pesos al mes (97 USD). Un 15% cuenta con poco menos de 1,800 pesos (50 USD) y el 58% apenas recibe un promedio de 326 pesos al mes (9 USD).

### **2.6.6. La tipología B (calidad 1, 36.1%)**

#### ***a) Vivienda de los hogares tipo B***

En general hablamos de una tipología en donde la mayoría de las viviendas son casas independientes y/o apartamentos. El 23% no necesita reparaciones y el 57% necesita reparaciones pequeñas. El 65% es de una apariencia modesta o precaria y casi el 32% tiene una buena apariencia.

En cuanto a los materiales de construcción utilizados, el 66% de los techos son de concreto, aunque el 32% son de zinc o materiales de desecho. El 96.4% son viviendas con paredes de bloques y los pisos en casi un 38% son de buena calidad. El 62% son pisos de cemento o mosaico. Casi el 48% tiene viviendas propias y un porcentaje similar alquila. El 30% valora las viviendas por encima de 4,200 pesos dominicanos (116 USD). Casi el 40% la valora entre 2,000 y 4,000 pesos (55-111 USD).

El 80% de los hogares ubicados en esta tipología no se encuentran hacinados y tienen un buen nivel de posesión de bienes del hogar.

En lo relativo a los servicios, cerca del 95% de los hogares recibe el servicio de recogida de basura desde el ayuntamiento. El 43% tiene inodoro conectado al sistema de alcantarillado y el 54% conectado a pozo séptico.

En cuanto a la provisión de agua potable, el 95% de los hogares la recibe desde el acueducto público.

El 87% tiene alumbrado público y el 78% cuenta con calles asfaltadas.

### ***b) Educación de los hogares tipo B***

Los hogares ubicados bajo esta tipología presentan un 91% de hogares en donde todos-as los-as miembros-as son alfabetos-as.

De las personas que trabajan en el hogar, el 54% tiene un elevado nivel educativo (universitario o post-universitario) y un 17% ha alcanzado el nivel medio.

Los-as jefes-as de hogar, en un 30% tiene un nivel universitario y un 36% ha alcanzado el nivel secundario.

### ***c) Empleo de los hogares tipo B***

En general, todos-as los-as jefes-as de hogar tienen alguna ocupación. Dentro de estos, el 58% son del sector formal. Y menos del 27% tienen subempleo.

Las categorías ocupacionales de cerca 55% de los-as ocupados-as, corresponden a niveles de muy buena calidad (profesionales y empleados del sector servicio).

Se corresponde esto con el 47% con ingresos per-cápita promedio por encima de los 10,000 pesos y un 30% por encima de 3,000.

## **2.7. Algunas consideraciones de las tipologías de hogar**

En República Dominicana, de acuerdo a los resultados del Indicador de Calidad de Vida 2005 (ONAPLAN, 2005), las condiciones de pobreza están asociadas sobre todo a las siguientes variables: El tipo de empleo, las condiciones de la vivienda, el acceso a servicios básicos (agua potable y alacantarillado). También en los análisis desarrollados se asocia la zona de residencia (rural – urbano) a la pobreza. Se consideran en general los hogares de la zona rural más empobrecidos que los de la zona urbana, de acuerdo a los resultados de estos estudios.

En cuanto al ingreso y el nivel educativo, existe una relación entre un mayor nivel educativo y el ingreso. Por lo que un hogar con un alto nivel de ingreso puede adquirir una más amplia gama de electrodomésticos y mejores materiales de construcción de sus viviendas, planteando finalmente, que a mayor nivel educativo, mayor será el ingreso y por ende el equipamiento del hogar.

Plantea la CEPAL en su Panorama Social, que el 80% del ingreso de los hogares en República Dominicana proviene de los ingresos laborales, por lo que la categoría ocupacional de los miembros del hogar es importante a la hora de relacionar el ingreso laboral recibido con las necesidades del hogar. Los hogares que tengan un jefe de hogar en

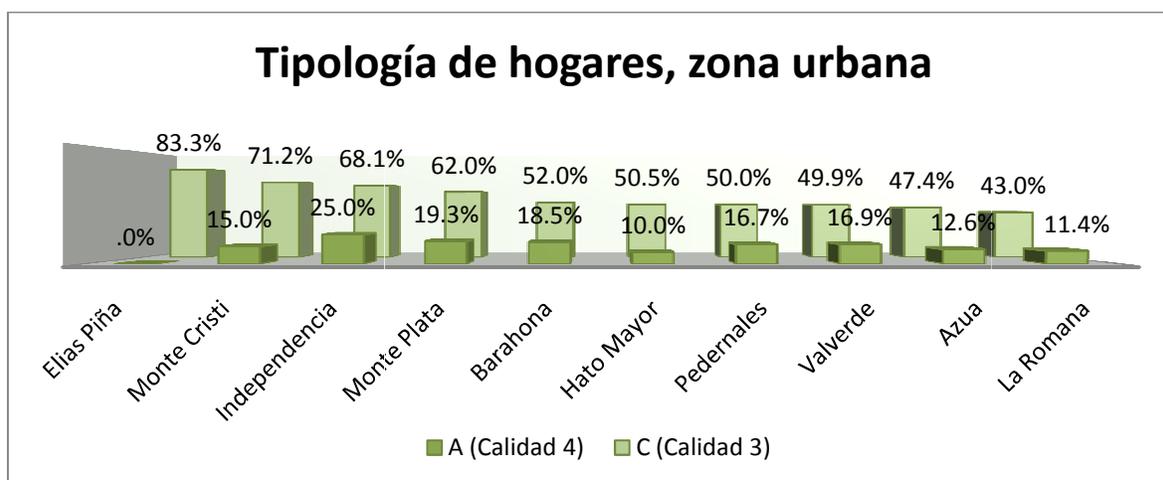
una categoría ocupacional baja y en edades jóvenes, los ingresos percibidos por el hogar pueden no satisfacer las necesidades básicas de la familia.

En los últimos años, ha ido creciendo la cantidad de hogares presididos por mujer. Es decir, con Jefatura de hogar femenina y se ha demostrado que es mayor el porcentaje de hogares con jefatura femenina empobrecidos respecto a los porcentajes entre hogares con jefatura femenina<sup>27</sup>.

Ya se observó en el caso de los hogares tipo D, fuera del mercado laboral al momento de realizar la encuesta, como el 60% era presidido por mujeres.

Efectivamente, los hogares con calidad 4 (tipo A) están presididos por mujeres en un 60%. Resulta que las mujeres son las que presentan mayores niveles de riesgo en el mercado laboral ya que ocupan los sectores más vulnerables de la estructura productiva dominicana y en condiciones inferiores que los hombres aun cuando cuenten con niveles de estudios superiores<sup>28</sup>.

## 2.8. La pobreza desde la heterogeneidad a lo interno de dominicana



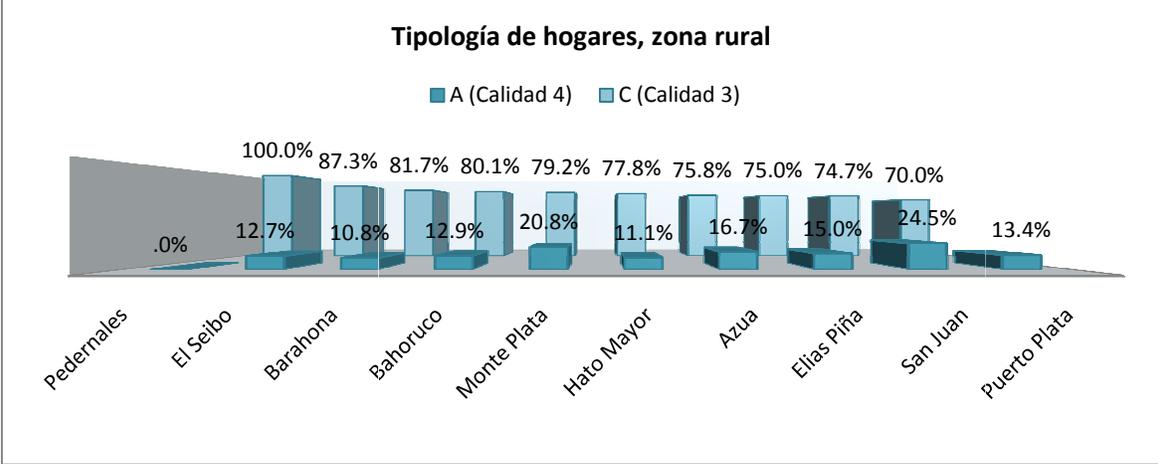
El gráfico muestra que la provincia en dónde más prevalecen hogares con baja calidad de vida es Elías Piñas. Esta provincia, a partir de distintos métodos para medir calidad de vida, insuficiencia de ingresos, ICV, entre otros, es consistente en los resultados tan desfavorables para la gente.

<sup>27</sup> ¿Feminización de la pobreza? Centro Montalvo, conferencia Volens Internacional

<sup>28</sup> En el artículo Mujer y mercado laboral en República Dominicana, Corporán plantea la correlación que existe entre el crecimiento del PIB por sectores asociados a turismo y zona franca, el aumento de la participación de la mujer en estos sectores y la vulnerabilidad del salario y de la seguridad laboral (Corporán Medina, 2009).

De igual modo ocurre con las provincias de la región Enriquillo: Independencia, Barahona y Pedernales, que presentan en diversos análisis serías dificultades para ofrecer una Vida Digna a las personas.

A nivel de zona rural, la provincia Pedernales presenta una situación compleja pues el 100% son hogares con calidad 3.

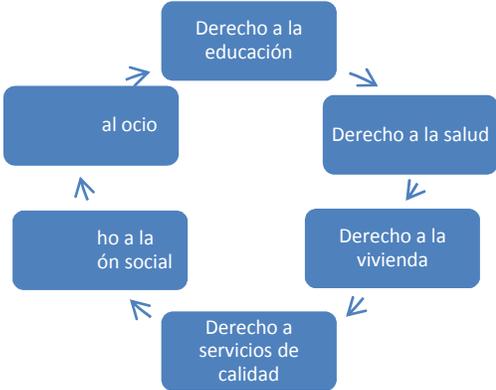


En los anexos de este capítulo, se ofrecen los cuadros completos con los niveles de las provincias de acuerdo a la tipología de hogares.

### 2.9. Propuesta

Una propuesta de intervención para resolver el panorama de pobreza de una manera definitiva y adecuada, pasa por la profundización de las raíces estructurales de la pobreza, con la aspiración de que se establezcan niveles totales de igualdad.

Se plantearán objetivos de acuerdo a los componentes de la vida digna planteados en el marco teórico:



## Objetivos

**Objetivo:** Alcanzar niveles de igualdad absolutas en la República Dominicana y reducir (con tendencia a 0) los bajos niveles de ICV y la alta presencia de hogares con calidad 4.

Objetivos específicos	Acción Estratégica
Elevar la calidad de vida de la población rural	Impulso de redes de economía solidaria en las zonas rurales.
	Incentivo de los “conucos” para la supervivencia, de manera que se garantice la independencia alimenticia.
	Implementación de planes de apoyo al ocio en las comunidades rurales.
	Regularización del número de bancas en la zona rural.
	Implementación de apoyos completos a envejecientes de la zona rural.
	Redistribución de la tierra de acuerdo a lo que establece la constitución, con la garantía de que cada familia rural tendrá una extensión de tierra adecuada a su estructura familiar, apta para el cultivo y/o el desarrollo de actividades agropecuarias.
Reducir los asentamientos humanos de baja calidad en zonas urbanas	Plan de incentivo para la “vuelta al campo” a familias que así lo deseen, con la promoción de incentivos laborales, a nivel de servicios, ocio y tejido social
	Establecimiento de controles solidarios que impidan la instalación de las personas en zonas de riesgo.
	Impulsar el proceso de producción de viviendas dignas en suelo seguro.

Elevar la calidad de vida de la población urbano-marginal	Implementación del desarrollo de infraestructura en materia de educación para garantizar educación formal en todos los niveles del sistema educativo.
	Introducir en la curricula de la SEE elementos que fortalezcan la visión de sujeto crítico en las personas, a partir de la aceptación de su identidad cultural y desde la visión del derecho de la persona.
	Implementación de procesos que busquen la reivindicación de la persona envejeciente.
Garantizar la provisión de los servicios sociales a la población más vulnerable con calidad, sentido de universalidad y orientados a la inclusión	Asegurar la priorización de la inversión social con equidad geográfica y la participación de gobiernos municipales y organizaciones sociales de cada territorio.
	Impulsar la protección social integral con especial orientación a niños, niñas, adolescentes, envejecientes y grupos vulnerables de atención especial (personas con capacidades diferentes, personas viviendo con VIH).
	Impulsar procesos de dotación de documentos.
Promover la inclusión social y económica, con perspectiva de género, tomando especial atención sobre las personas con capacidades diferentes	Promover programas especiales de generación de empleo para hogares con jefatura femenina.
	Promover programas especiales de generación de empleo para hogares con personas con capacidades diferentes.

<b>Objetivo Específico:</b>							
Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
% de hogares tipo B zona rural	%	2007	17.6	46.0	66	96	100
% de hogares tipo B zona rural	%	2007	46.1	60	75	90	100
Cantidad de hogares en terrenos peligrosos	Cantidad hogares	2010					0
% personas rural - urbano	%	2007	35-	38-92	40-60	45-55	50-50

			65				
--	--	--	----	--	--	--	--



### 3. Sistema de Salud de República Dominicana

La nueva Constitución de la República en su artículo 61 consagra la salud como un derecho. De igual forma, el marco legal vigente, dice que toda la población dominicana y residentes en el territorio nacional, entendida esta como la promoción, prevención y control de las enfermedades y problemas prioritarios de salud, y como a la protección, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna. La salud es entendida como un medio y un fin para el bienestar de la persona. Se asume la producción social de la salud como ligada al desarrollo global de la sociedad. Para hacer realidad este derecho, se establece el mandato legal de desarrollar el Sistema Nacional de Salud.

Entonces la no garantía de la atención a la salud se transforma en un riesgo. Es por esto que, el Plan Decenal de Salud de la República Dominicana dice que “la satisfacción del derecho a la protección social de la salud implica priorizar y lograr reducir progresivamente las brechas en la situación de salud y en el acceso al aseguramiento y a servicios de calidad en forma oportuna, en su dimensión social, territorial y cultural. Implica, así mismo, un fuerte compromiso nacional por superar la exclusión social en salud, por ingreso familiar, por razones culturales o geográficas, en el entendido que el acceso universal de todos y todas los ciudadanos(as) a los medios necesarios para obtener y preservar una situación de salud compatible con la dignidad y con las posibilidades de aportar al desarrollo personal, familiar, comunitario y nacional, constituye un requisito y a su vez un componente esencial de la ciudadanía.

El concepto del "más alto nivel posible de salud", a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

Es en el esfuerzo de acercar al derecho, cuando a partir del año 2001, con la aprobación de un nuevo marco legal sanitario, el Sistema de Salud de República Dominicana entra un proceso de grandes reformas, que tenían largas datas en toda América Latina como “digno laboratorio<sup>29</sup>” de reformas de los sistemas de protección social en el mundo.

Los siguientes párrafos dividen este informe en tres partes: 1) Situación antes de la Reforma 2) El proceso de reforma y sus resultados 3) El futuro del sistema de salud y seguridad social en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

#### 3.1. Situación antes de la Reforma

A partir del año 1947 (17 de marzo) fue dictada la Ley No. 1376, relativa al Seguro Social obligatorio facultativo y de familia, para cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Más luego se creó por decreto<sup>30</sup> la Caja de Seguros Sociales<sup>31</sup>, la

<sup>29</sup> Así lo considera explícitamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1998)

<sup>30</sup> Ya estaba funcionando la Ley 385 que había creado el Seguro de Accidente de Trabajo.

cual sería rectificada mediante la Ley 1896 que instituye el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) en 1948 y que modifica la Ley No. 1376. Con esta última ley se genera en el país un sistema público dual, pues ya desde el 1919<sup>32</sup> estaba funcionando el sistema público de salud (Secretaría de Estado Sanidad y Beneficencia). Un subsistema de aseguramiento, el IDSS, que cubría prioritariamente trabajadores urbanos, ubicados en la economía formal, y subsistema (Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social – SESPAS) orientado a la atención para toda la población, pero sobre todo para la población empobrecida. Lo cual dio lugar a un acceso inequitativo a la atención médica, tanto en calidad como en cantidad.

A partir de este acontecimiento se continúan creando leyes específicas que contribuyeron a la creación de un caduco sistema de salud y de un archipiélago previsional:

- El 4 de junio de 1956 se emite la Ley 4471, que crea el Código Trujillo de Salud Pública, mediante el cual se crea la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social, sustituyendo tanto el Código como la Secretaría anterior.
- El 13 de julio del 1961 se dicta la Ley 5574, la cual crea el Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI), antiguo SAVICA.
- Mediante la Ley 175, del 31 de agosto de 1967, a la anterior Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social se le denomina Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, (SESPAS). En el marco de dicha Ley se emitieron importantes decretos, entre los cuales se puede citar el No.2091, del 14 de febrero de 1968, que crea el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), y el No. 2830, del 23 de septiembre de 1968, que crea el Consejo Nacional de Salud.
- El 12 de enero 1970, mediante la Ley 547-70 se creó la Caja de Pensiones y Jubilaciones para Choferes.
- El 11 de diciembre de 1981, mediante la Ley 379, fue creado el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos (FIPE).
- El 30 de enero de 1982, mediante el decreto 3013 de Poder Ejecutivo, se crea Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) que opera al amparo de la Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas, la Ley Institucional de la Policía Nacional, contemplando un sistema de pensiones de reparto para cubrir a los miembros de las FFAA y la P.N.
- El 27 de junio de 1983, mediante la Ley 146, se creó la Caja de Pensiones y Jubilaciones para Obreros Portuarios.
- El 4 de marzo de 1986, mediante la Ley 6-86, se creó el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores de la Construcción.
- El 7 de mayo de 1991, mediante la Ley 10-91, se creó el Instituto de Previsión y Protección del Periodista.

---

<sup>31</sup> Ya existía la ley 385 de 1932 sobre Accidentes de Trabajo

<sup>32</sup> Los servicios de salud en su origen estuvieron sustentados en la Orden Ejecutiva No. 338 del 13 de octubre de 1919, con la cual se crea la Secretaría de Estado de Sanidad y Beneficencia, el Código de Procedimiento Sanitario en 1920 y la Ley de Sanidad en 1938. El 4 de junio de 1956 se emite la Ley 4471, que crea el Código Trujillo de Salud Pública, mediante el cual se crea la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social, sustituyendo tanto el Código como la Secretaría anterior. Mediante la Ley 175, del 31 de agosto de 1967, a la anterior Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social se le denomina Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, (SESPAS). En el marco de dicha Ley se emitieron importantes decretos, entre los cuales se puede citar el No.2091, del 14 de febrero de 1968, que crea el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), y el No. 2830, del 23 de septiembre de 1968, que crea el Consejo Nacional de Salud.

- Por último, muchas empresas privadas constituyeron fondos de pensiones complementarios que fueron disueltos con la reforma realizada en el 2001.

La concepción predominante del modelo salud dominicano antes de la reforma era determinantemente clínica, individual y vinculada a los procesos curativos. Como consecuencia, las intervenciones de promoción de la salud y las de prevención de problemas prioritarios, sobre todo las de carácter colectivo, eran tradicionalmente débiles. Así mismo, tradicionalmente la distribución y asignación de recursos ha priorizado la atención hospitalaria sobre la ambulatoria y sobre la atención primaria de la salud. La capacidad de resolución se ha concentrado en los más grandes centros hospitalarios de cada provincia y a nivel nacional y se ha consolidado una sobrevaloración de lo individual sobre lo colectivo y la producción social de la salud (Sánchez, 2005).

De igual forma, antes de la reforma, se palpa la existencia, además de estos subsistemas, de un amplio y diversificado sector privado, lucrativo y no lucrativo tanto en la provisión de servicios como el aseguramiento. Para los años antes de la reforma, las facilidades de la SESPAS alcanzaba todo el territorio nacional, ofreciendo el 56% de las camas hospitalarias, mientras que se estimaba que IDSS el 8% de las camas y las privadas el resto 36% concentrada ubicadas básicamente en la capital (Rathe, 2000). De igual forma se observaba una alta concentración geográfica de los médicos<sup>33</sup> y los recursos en la capital y en zonas urbanas y de una mala distribución de los escasos recursos que asignados por el gobierno para el sector salud, lo que se traducía en ineficiencia productiva, ante una ciudadanía cada vez más exigente.

Así, la oferta de las prestadoras no lograban satisfacer a una ciudadanía que estaba atravesando por una transición epidemiológica, a cual sucede cuando en un país empieza lentamente a aumentar la esperanza de vida y, en consecuencia, cambia la composición en edades de la población (Rathe, 2000). Lo cual se evidencia en - aunque aún persisten enfermedades propias de la pobreza las respiratorias, la malaria, el dengue, diarreas- la aparición cada vez más importante de dolencias crónicas. Sin embargo, aún a finales del siglo XX se seguía exhibiendo una alta prevalencia de causas de muertes que pudieran prevenirse con recursos tecnológicos y humanos existentes en la actualidad pero inequitativamente distribuidos:

<b>INDICADORES DE SALUD DE RD 1950-1995</b>				
INDICADOR	1950	1970-75	1980-85	1990-95
Tasa Bruta de Mortalidad (por mil habitantes)	20.3	9.8	7.8	6.4
Tasa de Mortalidad Infantil (por mil nacidos)	149.4	93.5	62.5	46.6
Esperanza de vida al nacer	46.0	59.9	63.2	66.9
Defunciones anuales	52,000.0	47,000.0	47,119.0	46,892.0
Defunciones infantiles anuales			12,835.0	9,285.0
Nacidos vivos	129,000.0	184,000.0	205,205.0	199,239.0
Tasa Global de Fecundidad	7.4	5.6	4.2	3.2
Tasa Bruta de natalidad (por mil)	50.5	38.3	33.8	27.0

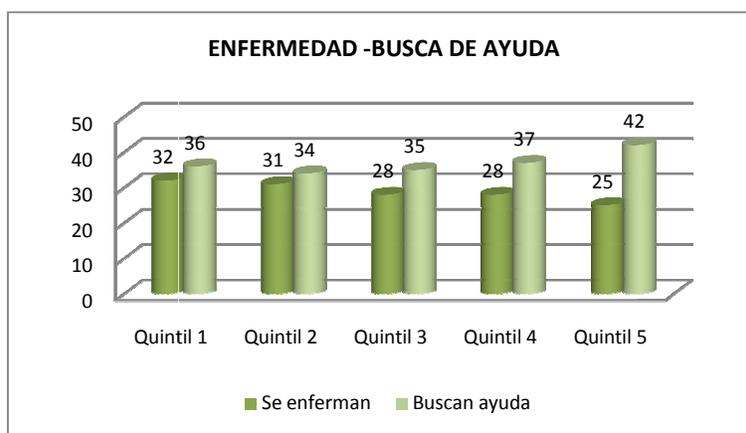
33 En términos de cantidad, pareciera que los recursos humanos y la infraestructura existente en el sector salud, son suficientes para el nivel de desarrollo del país. Si se compara internacionalmente, el número de médicos está por encima de muchos países latinoamericanos e, incluso, de las recomendaciones internacionales.

habitantes)				
Fuente: ONAPLAN (1999)				

Como se puede observar para el año 1990-1995 se exhibía una Tasa de mortalidad infantil vergonzante, pues nos dice que de cada mil niños que nacían casi 47 morían antes de cumplir su primer año de vida. Este indicador es bastante sensible, sintetiza la situación general de salud de la población en ese momento; ya que en el mismo inciden un conjunto de aspectos básicos del sistema de salud, como los servicios de salud, los servicios básicos en el hogar y el nivel de educación de la madre, sintetizando aspectos como la desnutrición de la madre en el embarazo, las enfermedades diarreicas asociadas con el saneamiento básico, las infecciones respiratorias agudas y las deficiencias nutricionales asociadas con inadecuados regímenes alimenticios.

Este indicador, más que mejorar había empeorado drásticamente al pasar el tiempo, pues las encuestas realizadas en el país daban cuenta de ello. Así, por ejemplo, la ENDESA 1991 arrojó una tasa de mortalidad infantil de 43 por mil, mientras que la cifra de la ENDESA 1996 fue de 47 por mil. Por tanto, la mortalidad infantil podría haber revertido su proceso de caída y experimentado algún aumento.

Por otro lado, los estudios realizados en el país mostraban que existía una clara correlación entre el nivel de ingresos de las familias y la utilización de servicios de salud (Rathe, 2000). Las ENDESAS (91 y 96) años por año mostraba que los más pobres suelen buscar menos la atención fuera del hogar y muchos de ellos expresaba no hacerlo por falta de dinero. Así, mientras que el primer quintil (los más pobres) eran los que más se enfermaban, el quintil cinco era el que más solicitaba los servicios, independientemente de que SESPAS como prestadora de servicio de salud era la mayor proveedora<sup>34</sup>.



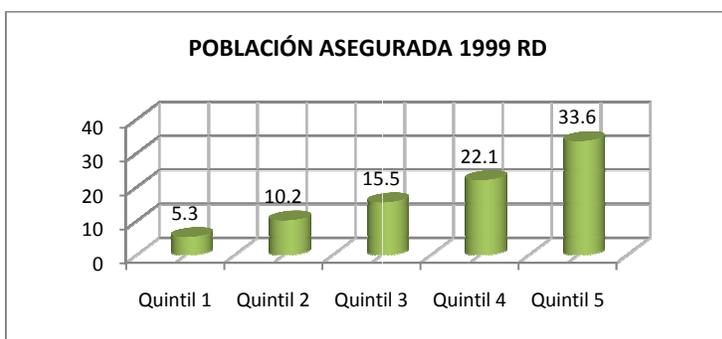
Fuente: Datos proporcionados por Magdalena Rathe

El sistema público se convirtió en tan poco confiable que en una Encuesta de Satisfacción de Usuario (ESU-1996) preguntó que si usted se enferma ¿dónde le gustaría ser atendido-a?

<sup>34</sup> SESPAS era la principal prestadora de servicios de salud, seguida muy de cerca de las clínicas privadas, ya que entre ambas daban servicio al 90% de la población. El 10% restante se los distribuían el seguro social, servicios militares, privados no lucrativos y otros.

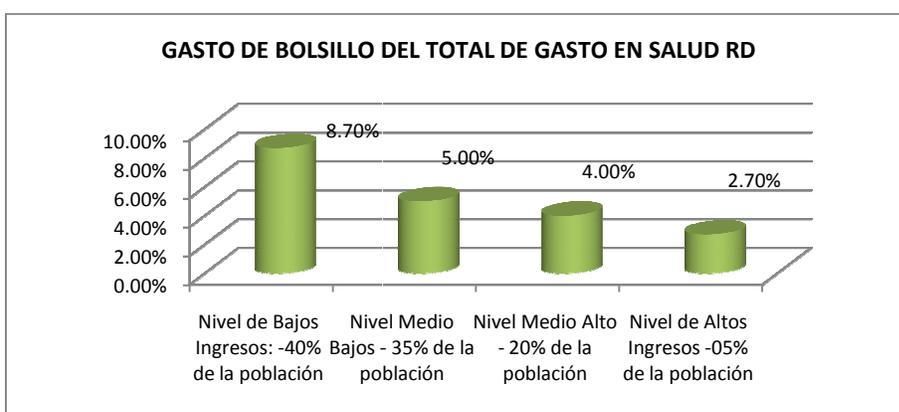
La respuesta fue como sigue: 17% en SESPAS, 6% en el IDSS y 73% en el sector privado. De forma que esta encuesta mostraba un sector público que ante la visión de la gente era ineficiente y no generaba confianza.

Es en este contexto donde se evidencia la inequidad del sistema, en cuanto al financiamiento a la salud se refiere, pues el alrededor de la tercera parte de los dominicanos más pobres que se enfermaban y buscaban atención, lo hacían en el sector privado, sin cobertura de seguros.



Fuente: Datos proporcionados por Magdalena Rathe

Las Cuentas Nacionales de Salud del año 1996 decían que el gasto en Salud era de 6.5% del PIB, de este el 61 % lo aportaba el sector privado y el 31% el sector público. Pero de lo privado el 81% provenía de gasto de bolsillo. Se destacaba además que de cada 3 dólares que las familias dominicanas pagaban de manera directa de sus bolsillos en los servicios de salud, el sistema protección social de la salud apenas gastaba 1 dólar. Del gasto del bolsillo, el 59% era ambulatorio, y de estos el 61% era en medicamentos.



La misma encuesta mostró que el gasto de bolsillo era más grande en términos relativo para el 40% de la población de más bajos ingresos. Este financiamiento evidencia que el sector salud estaba segmentado, profundamente inequitativo y altamente fragmentado. El informe de Estudio de la Exclusión Social en Salud y de los Sistemas de Protección Social en Salud de la República Dominicana describía:

*“cerca del 20% de las y los dominicanos y el 33% de los pobres carecen o tienen limitado acceso a servicios de salud, particularmente en áreas rurales y peri-urbanas. La legislación de salud y la de seguro social que estaban vigentes hasta este año, estaba retrasada y primitiva. Mientras el Código de Salud, databa de los 50s, era muy centralista y concentrado en el control de enfermedades, la ley del Seguro Social excluía de protección de salud a los trabajadores públicos y a los privados que perciben salarios por encima de un relativamente bajo nivel de ingresos. Además no tenía el mandato de la extensión de cobertura o cobertura familiar de salud, y fusionaba el financiamiento y administración de los programas de pensiones, salud y accidentes del trabajo en un fondo único. La formulación de políticas públicas, financiamiento y entrega de servicios es débil y desorganizada. Esta fragmentación intra-sectorial implica que las diferentes instituciones definen políticas, establecen planes e implementan programas más o menos independientemente, resultando en duplicación de la inversión y las actividades (CEDIGES & UCSD, 2001)”.*

### **3.2. El proceso de reforma y sus resultados**

Con la aprobación de la Ley General de Salud (42-2001) y la Ley del Sistema de Seguridad Social (87-01), promulgadas en el primer semestre del 2001, se modifica radicalmente todo el sistema de provisión de salud del país. Este avance se da en un contexto de complejos procesos económicos, sociales, demográficos, culturales y políticos que de alguna manera u otra ha condicionado el contenido y la conformación estructural de la misma y ha influenciado en sus avances y limitaciones.

No es el ánimo aquí de describir cada proceso, pero sí es importante tener en cuenta algunos elementos que consideramos importantes para el análisis. La sociedad dominicana entra la última década del siglo pasado en medio de una crisis económica de gran envergadura, consternada por los resultados sociales. Fenómeno que, desde el punto de vista de los gobiernos vigentes, llevó a negociar con organismos multilaterales y a seguir sus recetas. Es en este marco donde se comienza a discutir reformas importantes en los distintos sectores<sup>35</sup>.

Una de las reformas más importantes fue la ocurrida en el cuatrienio 1996-2000, a partir de una serie de prescripciones neoliberales<sup>36</sup> y una alta presión del empresariado dominicano, el Estado se deshizo de casi todas las empresas públicas. Unas las privatizó, otras las clausuró, otras redujo su capacidad al mínimo y como consecuencia, en términos organizacional el movimiento sindical disminuyó su capacidad de presión con la desaparición de importantes sindicatos como el de la entonces Corporación Dominicana de Electricidad, la Federación Nacional de Transportadores de la Azúcar, la Rosario Dominicana, entre otros.

---

<sup>35</sup> Se da la discusión, por ejemplo del PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN. Y la reforma de la Ley General de Educación 66-97

<sup>36</sup> Las principales justificaciones de nuestra reforma de la Seguridad Social descansan en la ineficiencia del Estado dominicano para garantizar la seguridad social de nuestra población; por lo que se consideraba necesario que intereses privados pudieran participar en la administración de la misma. Se satisfacen así las demandas de los sectores nacionales e internacionales deseosos de invertir en el área de los servicios sociales de nuestro país.

Así mismo, en el ámbito de la salud y la seguridad social diversas personalidades planteaban la necesidad de llevar a cabo reformas profundas en dichas áreas. Es así que sobre la Comisión Nacional de Salud<sup>37</sup> creada en el 1991, recae una gran responsabilidad, la cual rindió un informe exhaustivo de la situación del sistema público de salud, como consecuencia del cual, y con la cooperación técnica de organismos internacionales, se formuló en 1993 el proyecto de modernización del sector<sup>38</sup>. Con el Decreto 25-95 se reestructura la Comisión Nacional de Salud, con el fin de dirigir el proceso de reforma sectorial, la cual para su funcionamiento crea la Oficina de Coordinación Técnica (OCT) para la reforma (enero del 1995), ésta última, en 1996, puso a circular un documento Salud<sup>39</sup>: Visión de Futuro, elementos para un Acuerdo Nacional que presenta los lineamientos estratégicos de la reforma de salud en República Dominicana impulsando con esto el debate para la reforma del sistema; cuyas 7 líneas estratégica son: 1) Conducir el sector con liderazgo estatal, 2) dar prioridad a la salud básica, 3) Descentralizar la oferta de servicios 4) Aumentar el financiamiento Estatal, 5) Separar el financiamiento de la provisión, 6) favorecer la realización profesional 7) Fortalecer la demanda. A pesar de ser un documento sumamente conservador pone en negro la urgencia de una reforma anunciada.

Paralelo a esta comisión, a partir del cambio de gobierno, se crea mediante decreto<sup>40</sup> (1996) la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social con el objetivo de formular un marco general de un moderno sistema de seguridad social, el cual presentó una propuesta de reforma<sup>41</sup> consensuada y refrendada por los empresarios, los trabajadores y el Gobierno, que componía tres pilares relevantes en términos previsionales: 1) un sistema de capitalización colectiva o de reparto que sería administrado por un nuevo IDSS<sup>42</sup>, 2) un sistema de capitalización individual cuya administración descansaría en las llamadas empresas Gestoras de Fondos de Pensiones (GEFORE) y 3) un sistema de contribuciones voluntarias basados en la capitalización individual y administrada por las GEFORE.

En busca de un consenso entre las dos propuestas, la Oficina de Coordinación Técnica de la Comisión, en enero del 1997, entrega a la comisión tripartita la propuesta de reforma del Sistema de Seguridad Social en salud que establecía el modelo de aseguramiento universal. En junio de ese mismo año, desaparece la Comisión Técnica con la creación de un nuevo

---

<sup>37</sup> Creada por el decreto 278-91, una comisión creada para estudiar la crisis que afecta nuestro sistema salud.

<sup>38</sup> Considerando 2 del decreto 25-95.

<sup>39</sup> Este documento tiene un interesante antecedente, pues en 1992 la Comisión encargó al PNUD formular un proyecto de Modernización del Sistema de Salud Dominicano, el cual para lo propio en año de 1993 el PNUD trae al país un reconocido experto costarricense que, en consultas con numerosos sectores, formula los lineamientos de una propuesta de reforma, basada en la experiencia de dicho país centroamericano y sustentada éticamente en un principio de equidad y solidaridad. Además planteó la descentralización y la “extensión masiva” del IDSS, en forma progresiva. Ese año se constituye una Comisión Nacional de Salud, presidida por el Secretario de Salud, la que recibe apoyo técnico del PNUD y de la OPS/OMS, y se firma un acuerdo entre el CNHE, el IDSS, la SESPAS, el Secretariado Técnico de la Presidencia y varias de las principales Centrales Sindicales, para impulsar estas propuestas de reforma. Este documento fue aprobado como oficial por el decreto 315-96.

<sup>40</sup> Decreto 382-96

<sup>41</sup> Una propuesta basada en una propuesta hecha pública desde el 1993, la cual fue la primera propuesta de reforma de salud y seguridad social inspiradas por el pensamiento de la OIT y sectores organizados de los trabajadores, encabezado por Rafael Albuquerque, actual vice-presidente de la RD. Básicamente consistían en una expansión del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), manteniendo su base conceptual tripartita, tipo “Bismark”, basada en la cotización y en la co-gestión de trabajadores, empleadores y el Estado.

<sup>42</sup> Era un proyecto de Ley de Seguridad Social basado en un sistema mixto, con un primer pilar de capitalización colectiva, reparto, donde todos los trabajadores deben cotizar un porcentaje hasta un monto de dos salarios mínimos, equivalentes a US\$330.00 (trescientos treinta dólares) y un segundo pilar de capitalización individual donde todos los trabajadores cotizarían la proporción de su salario que exceda dos salarios mínimos. El primer pilar sería público, administrado por el Instituto de Seguridad Social, y el segundo pilar sería privado, administrado por las Gestoras de Fondos de Pensiones.

mecanismo bajo decreto<sup>43</sup> llamado Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), para apoyar los esfuerzos de reforma del sector salud y orientar las unidades ejecutoras de los proyectos que se estaban en fase de aprobación. Estos acuerdos fueron contraídos entre el Gobierno Dominicano y el BID<sup>44</sup> el 20 de febrero del 1998 y marzo de 1998 con el Banco Mundial<sup>45</sup>.

Con las elecciones de medio término del año 1998 cambia el panorama. Pues, con la elección de una mayoría del partido de la oposición (Partido Revolucionario Dominicano) al senado, un grupo de senadores somete un anteproyecto de ley que estableció un esquema único de capitalización individual y al cual se le llamó el proyecto de Senadores Acuerdo de Santo Domingo<sup>46</sup>. Por otro lado, el Presidente Leonel Fernández somete el proyecto de la Comisión tripartita consensuado a la misma Cámara; de forma que se contaba con dos proyectos distintos en la Cámara Alta.

Por su parte, desde el 1997 la Cámara de Diputados estaba estudiando una Ley General de Salud, la cual tenía serias observaciones efectuada por el Banco Mundial, pues disentía de las líneas emanadas de los acuerdos.

A partir de aquí el Congreso pasó a ser el escenario donde se concentraron los debates sobre el nuevo marco legal. Durante los años siguientes, hasta el 2000, se desarrollaron complejos procesos de debates y conflictos alrededor del contenido de los tres proyectos de Ley. Ya en el año 1998, el Secretario de Salud había solicitado públicamente al Congreso proceder a unificar estos proyectos en una sola pieza legislativa para asegurar el consenso y la coherencia del marco legal. En el año 2000 el Consejo Nacional de la Empresa Privada<sup>47</sup> (CONEP) hace sucumbir la propuesta tripartita en el Congreso declarando públicamente (Plasencia, 2000) su desacuerdo con el proyecto de ley incluido. A partir de aquí se produce un acuerdo<sup>48</sup> entre los sectores sindicales y el CONEP para impulsar la aprobación en el Congreso lo que ellos denominaron el “proyecto consensuado<sup>49</sup>” vs al tripartito (ya sucumbido por la ruptura de empresarios y sindicatos), bajo el alegato que beneficiaría a los trabajadores.

Por otro lado la Asociación Médica Dominicana (AMD)<sup>50</sup> encabezó un proceso en contra del llamado “proyecto consensuado”, al que se le unió Foro Ciudadano, los cuales demandaron la no aprobación de este proyecto y que se reabrieran los procesos de consulta.

---

<sup>43</sup> Decreto no. 308 del 10 de julio de 1997 que crea la Comisión ejecutiva para la Reforma del Sector Salud adscrita a la presidencia de la república.

<sup>44</sup> (No. 1047/OC-RD) Con este acuerdo el BID presta a la RD la suma de US\$ 61, 200, 000.00 para el financiamiento parcial del programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud, a fin de mejorar la situación sanitaria de los habitantes de bajos y medios ingresos.

<sup>45</sup> (No. 4272-DO) Mediante este acuerdo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) presta a la RD la suma de US\$ 30, 000, 000.00 para apoyar el financiamiento parcial del programa de Modernización y Reconstrucción del Sector Salud para mejorar la condición de salud de mujeres pobres embarazadas y niños-as menores de cinco años del área periférica urbana y rural de las provincias.

<sup>46</sup> La Comisión de Seguridad Social del Senado, realizó vistas públicas en todas las provincias del país y además en New York para dar a conocer los Proyectos de Ley de Seguridad Social sometidos al Congreso por el Poder Ejecutivo y un Grupo de Senadores

<sup>47</sup> Se trata de un sector disidente del CONEP encabezado por las empresas de sector financiero y de salud.

<sup>48</sup> Este acuerdo fue ratificado en varios comunicados de prensa publicados el 27 de enero del 2000 en varios periódicos del país (El Caribe, Listín Diario etc.)

<sup>49</sup> No era más que el mismo proyecto de los Senadores, pero con algunos elementos incluidos.

<sup>50</sup> Hoy Colegio Médico Dominicano (CMD)

Solicitaron la mediación de la CERSS para lograr acuerdos más amplios para la aprobación del nuevo marco legal.

Los planteamientos de la AMD, en resumen eran los siguientes:

1. La necesidad de que el sistema de salud no fuera subordinado al de seguridad social. En tal sentido, era necesario fortalecer la rectoría pública en el sistema de seguridad social y el fortalecimiento de las intervenciones de promoción de la salud y de prevención en el modelo de servicios.
2. Que el sistema no fuera reestructurado sobre la base de una racionalidad de mercado, sino de derechos.
3. En términos de pensiones, se defendía el sistema de reparto vs el de capitalización individual. Se argumentaba en base proyecciones económicas. El sistema de reparto tiene cienos de años y no ha quebrado en ninguna parte y, por el contrario, han demostrado muchas investigaciones, que la modalidad propuesta en el congreso los trabajadores pagan más y reciben menos (Severino, 2005).

Estos conflictos y debates arrastraron a la Cámara de Diputados, la cual expresó públicamente su inconformidad con el llamado proyecto consensuado y su disposición a desaprobarlo si fuera aprobado en el Senado.

Así el año 2001 se inició con una discusión bastante polarizada entre dos banderas, los que estaban bajo la bandera Por una Verdadera Ley de Seguridad Social y los que estaban bajo la bandera de “Un Proyecto Consensuado”:

- 1) Bajo la bandera de “**Por una Verdadera Ley de Seguridad Social**”, liderado por la Asociación Médica Dominicana y los profesionales de la salud (gremios de enfermeras, sindicatos de trabajadores de la enfermería etc) que conformó el mayor movimiento de oposición a la propuesta que implicaba una privatización total del sistema, en conjunto con organizaciones como Central Nacional de Transportistas Unificados (CTU), Colectivo de Organizaciones Populares, Foro Ciudadano, INSALUD, Corriente Sindical Juan Pablo Duarte, Consejo de Unidad Popular, Asociación de Periodistas Profesionales, entre otras organizaciones del Movimiento Social de país.
- 2) La Bandera de “**Un Proyecto Consensuado**” dirigido por el CONEP, estaba conformado por organizaciones como las principales Centrales Sindicales del país, Asociación de Industria de República Dominicana (AIRD), la Asociación de Empresas de Inversión Extranjera (ASIEX), La Asociación de Fondos de Pensiones, la Asociación de Aseguradoras y reaseguradoras y otras organizaciones empresariales. Todo esto con respaldo de la cooperación internacional de la OPS/OMS, USAID, BID y Banco Mundial. Estas organizaciones planteaban que urgía que se aprobara propuesta que estaba en el congreso.

Debido a los esfuerzos realizados por las organizaciones que estaban articuladas a la bandera de **Una Verdadera Ley de Seguridad Social** se logró la inclusión en el modelo de

una Aseguradora Pública<sup>51</sup> y con esto el fortalecimiento de los órganos de regulación del sistema. Luego de estas modificaciones se llegó al consenso que era necesario aprobar en primer lugar la Ley General de Salud (42-01), el 8 de marzo del 2001 y posteriormente la Ley que crea el Sistema de Seguridad Social (87-01), el 18 de mayo del mismo año.

Con esta aprobación se comenzaban dos procesos de implementación de dos leyes que dejan el reto para ser unificada. Por un lado una Ley de Salud que planteaba un sistema universal de salud público y una Ley de Seguridad Social que introduce, además de la privatización de la salud, la capitalización plena e individual o la llamada cuenta individual en área de pensiones como obligatoria y universal para todos los afiliados al nuevo sistema.

### 3.3. Modelo de Salud Diseñado

El nuevo modelo de salud consagrado en las leyes general de salud y del Sistema de Seguridad Social dispone un sistema de protección social en salud regulado, sustentado en el aseguramiento universal obligatorio, la competencia regulada entre aseguradores y prestadores de servicios tanto públicos como privados, la definición de un modelo integral de atención en salud, la separación de funciones del sistema en entidades diferenciadas entre sí. La Ley General de Salud se ocupa del Sistema Nacional de Salud y la Ley de Seguridad Social se ocupa del Sistema Dominicano de Seguridad Social, en estos momentos ambos confluyen en el establecimiento del Seguro Familiar de Salud, para la cual se han establecido diversas estrategias y mecanismos:



Veamos algunas de estas estrategias y mecanismos:

- Un sistema nacional de salud cuya rectoría estará a cargo de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). Esta rectoría será entendida como la capacidad política de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), de máxima autoridad nacional en aspectos de salud, para regular la producción social de la salud, dirigir y conducir políticas y acciones sanitarias; concertar intereses; movilizar recursos de toda índole; vigilar la salud, y coordinar acciones de las diferentes instituciones públicas y privadas y de otros actores sociales comprometidos con la producción de la salud, para el cumplimiento de las

<sup>51</sup> El argumento utilizado para incluir la figura de una aseguradora pública fue que el mercado sanitario no funciona sin generar exclusión social. No es posible que un bien como el de la salud esté a merced de la consideración de los agentes privados.

políticas nacionales de salud. La Ley 42-01 ordena a la SESPAS a llevar esta rectoría por medio a la separación de funciones de Regulación, Provisión de Servicios, Financiamiento y Supervisión (descentralización de funcional) y la desconcentración territorial de la función de la rectoría. De modo que, para ello, contará con sus expresiones territoriales, locales y técnicas y con un Consejo Nacional de Salud (CNS) que fungirá como un espacio de concertación para la asesoría en la formulación de la política de salud, así como con las organizaciones nacionales y locales de la sociedad civil con misiones en el área de la salud, en el caso de los planes, programas y acciones de salud pública. (art. 8, y sus párrafos, Ley General de Salud).

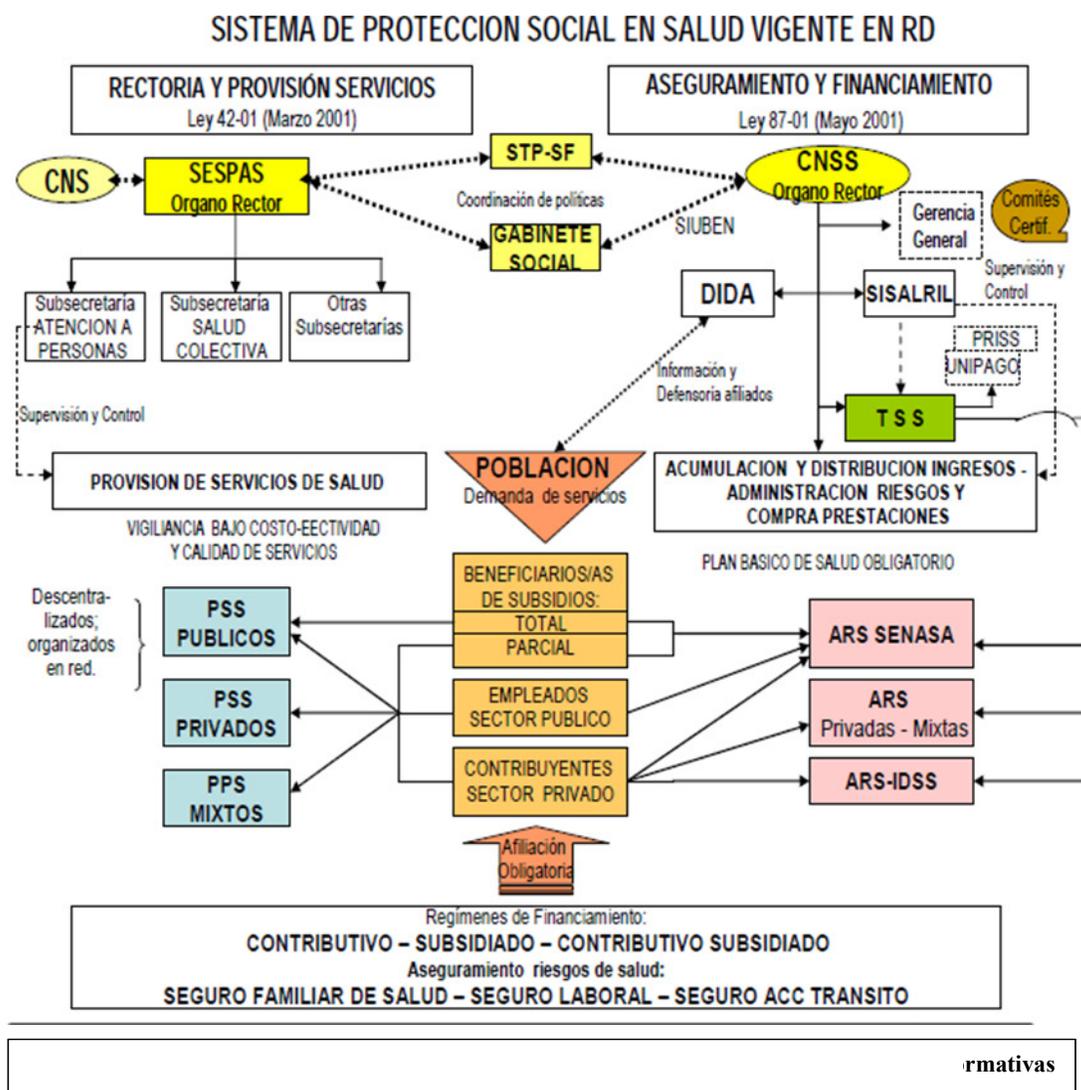
- La prestación de los servicios de salud colectiva, por medio a conjunto de acciones dirigidas a la producción social de la salud, de promoción de salud, y prevención y recuperación de la salud, que se ejecutan a nivel colectivo, de poblaciones.
- El sistema se encargará de la atención de salud a las personas, lo que incluye las actividades de promoción de la salud, de prevención específica y de recuperación de la salud y rehabilitación que se ejecutan a nivel individual y personal. Para el cumplimiento de estas funciones, se ha establecido que los servicios públicos de salud deben reestructurar y conformar una red única de Prestadoras de Servicios de Salud (PSS) conformada a su vez por redes regionales descentralizadas y estructuradas por niveles de atención (primaria, ambulatoria especializada y hospitalaria). A este conjunto se le denomina “subsistema de atención a las personas”. Cada red regional se convertirá progresivamente en un Servicio Regional de Salud y será conducida por un Consejo de Planificación, con carácter participativo. La puerta de entrada al sistema lo será el primer nivel de atención primaria con el establecimiento de un sistema de referencia y contrareferencia con los diferentes niveles.
- Establecimiento del Seguro Familiar de Salud, de vocación universal, el cual oferta un Plan Básico de Salud (PBS) único y obligatorio para toda la población, independientemente del régimen de financiamiento que cubra al usuario. Dicho plan incluye tanto los servicios curativos básicos de los tres niveles de atención como las intervenciones preventivas de carácter individual.
- La asignación de recursos a través del método de capitación individual. El Plan Básico de Salud tendrá un costo anual per cápita igual para toda la población y que tendrá financiamiento mixto, por un lado, el financiamiento público para la población sin poder contributivo y el financiamiento privado a través de las cotizaciones tanto de la población trabajadora como de los empleadores. El valor anual per cápita del PBS es regulado, equivalente a una prima de seguros. Permite la compensación entre afiliados de diversos ingresos y riesgos en salud.
- Afiliación obligatoria al sistema de protección social en salud, con derecho a recibir las prestaciones definidas en el Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud.
- La recaudación centralizada a través de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).
- La Creación de un Seguro Nacional de Salud (SENASA) en la que se afiliarán de manera obligatoria la población en los regímenes subsidiados y contributivo-

subsidiado, así como los empleados de las instituciones públicas y descentralizadas que no tengan seguro de autogestión.

- El marco legal define que el aseguramiento universal de salud se realice a través del Seguro Familiar de Salud, el cual, como indica su nombre es familiar y no individual. Para esto se dividió la población atendiendo a criterios puramente financieros: a) los que van al Régimen Contributivo (RC), la población con capacidad de contribución conformada por los asalariados y sus dependientes, así como sus empleadores. En este caso se financia con aportes proporcionales de los trabajadores y de los empleadores. La gestión de riesgos corresponde a las Aseguradoras de Riesgos de Salud (ARS) pública y privadas. B) los que van al Régimen Subsidiado (RS), la población las familias sin capacidad contributiva, cuyos ingresos sean menos del salario mínimo promedio nacional, conformada por los desempleados, los indigentes y personas con discapacidad. El financiamiento del seguro familiar de salud corresponde aportarlo al Estado y la gestión de riesgos debe ser asumida por el Seguro Nacional de Salud (SENASA). El Régimen Contributivo-Subsidiado (RCS), previsto para las familias de trabajadores del sector informal y por cuenta propia, cuyos ingresos sean superiores al salario mínimo nacional. El financiamiento debe ser compartido entre el Estado y los miembros de la familia.
- El IDSS debe reestructurarse y sus PSS deben conformar articulares formado una Red Única con las Prestadoras de SESPAS y las privada. De igual forma se transformará de una ARS para afiliar las personas con capacidad de contributiva libremente afiliada. De igual forma, el IDSS se conformará en la única ARL del sistema y se encargará además del sistema de Estancias Infantiles.
- La libertad de selección de Administradora de Servicios de Salud para los afiliados del sector formal.
- La creación de la Dirección de Información de Defensa a los Afiliados de la Seguridad Social, organismo que está orientado hacia la satisfacción con equidad de las necesidades de los afiliados, ejerciendo la defensa y orientación efectiva, tanto de ellas como de sus familiares.
- Creación Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) la cual es una entidad públicas, técnicamente especializada, dotada de autonomía y personería jurídica, facultada para autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones autorizadas a operar como Administradora de Riesgos de Salud (ARS) y al Seguro Nacional de Salud (SENASA).

La articulación de estas dos leyes ha implicado una nueva configuración del sistema de protección social en salud, bajo el sistema de separación de funciones. Así como SESPAS es el organismo rector del subsistema de salud, existe un organismo rector del subsistema de Seguridad Social que es el Consejo Nacional de la Seguridad Social. Este organismo está presidido por el Secretario de Estado de Trabajo y la vicepresidencia la ocupa el Secretario de Estado de Salud y Asistencia Social. De igual forma, la Ley contempla que el Consejo esté compuesto principalmente por la tradición tripartita de empleadores, sindicatos y representantes del gobierno, con capacidad de veto y por otros sectores de la sociedad civil con capacidad de voto.

Maritza García en un documento elaborado para el Proyecto Avance para la Reforma del Sector Salud en la República Dominicana<sup>52</sup> clasifica los diferentes actores del nuevo sistema de Salud de la siguiente forma: 1) los organismos de dirección, regulación, vigilancia y control; 2) las administradoras de riesgos de salud; 3) las entidades proveedoras de servicios y 4) la población usuaria. En tal sentido elaboró un diagrama y un esquema que nos muestra en forma sistematizada la organización y operación del nuevo sistema de protección social de la salud, destacando los aspectos más relevantes de la reforma (rectoría y provisión de servicios) y el sector seguridad social (rectoría, aseguramiento y financiamiento).



### 3.4. Situación del Sistema de Salud después de la Reforma

<sup>52</sup> Convenio préstamo 7185-DO

Desde el año 2001, momento en que se aprueba la ley, hasta 2009 no ha sido un proceso de implementación uniforme. El modelo presenta graves rezagos si comparamos lo establecido las dos leyes y su reglamento con la realidad actual del sistema. Los diversos conflictos e intereses, los cambios políticos, la debilidad institucional, la falta de una real priorización entre factores han entorpecido el desarrollo completo del sistema, el cual estipula la cobertura universal para el año 2011. No se pretende en este acápite hacer un recorrido histórico, sino más bien un corte coyuntural de la situación de la protección de la salud en el marco de la reforma, resaltando los indicadores principales a la par de sus obstáculos y avances.

A partir del comienzo del sistema, la lucha pasó del Congreso Nacional al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). Este Consejo tiene a su cargo la dirección y conducción del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS.

A pesar de que existe una representación amplia de diversos sectores en el CNSS el otorgamiento **del poder del veto a los tres sectores del tripartismo**, en contraste con el otorgamiento únicamente del voto de los otros sectores representados, generó una desigualdad en la concepción de poder al interno de este órgano rector<sup>53</sup>.

La incidencia por medio al uso del veto de los sectores empresariales que representaban a las ARSs había restringido la implementación del sistema de salud durante casi 5 años solo a la afiliación en el Régimen Subsidiado en algunas zonas del país, subvencionado por el Estado; mientras que las iguales médicas<sup>54</sup> se beneficiaban de la entrada de los trabajadores en sus carteras de cotizantes de forma obligatoria, como mandaba la ley. Para el 19 de diciembre del 2006, fecha en que se destapona el proceso de discusión a partir de un acuerdo<sup>55</sup> de los diferentes sectores de empezar a implementar el Régimen Contributivo, el CNSS tenía aproximadamente 9 meses que no sesionaba. Hasta este momento la inasistencia o deserción de la representación empresarial había provocado la paralización de los reglamentos, resoluciones y mecanismos que pudieran permitir la agilización de la implementación del sistema, entre ellos uno de los más importantes de este tipo de sistema: la libre elección.

Para llegar a acuerdo y restablecer el CNSS y su agenda para agilizar el proceso de afiliación e implementación de SFS en el Régimen Contributivo fue necesario llegar a acuerdos con los representantes del empresariado en aspectos que recortaban derechos

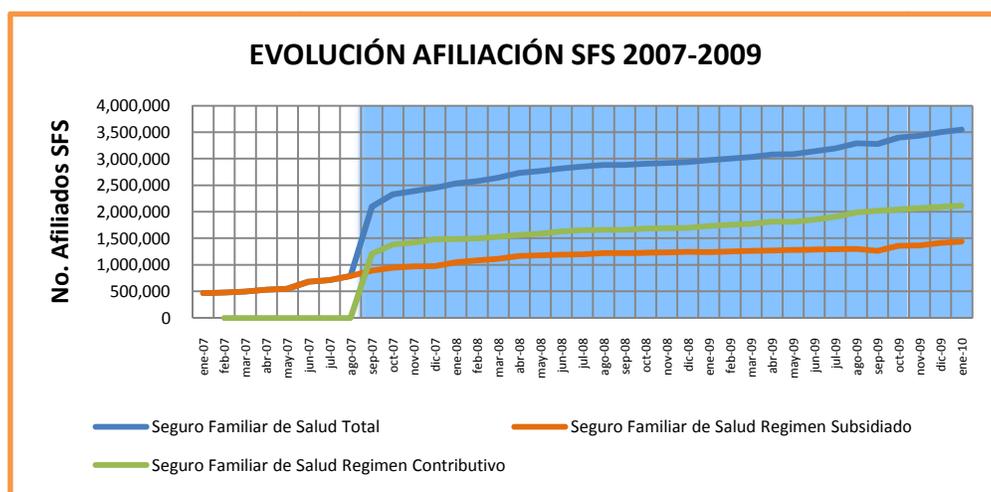
---

<sup>53</sup> Artículo 24 de la Ley que crea el Sistema de Seguridad Social (87-01)

<sup>54</sup> Existen evidencia de que la iguales médicas rechazaban personas con enfermedades preexistentes, mayores de edad, limitaban cobertura a enfermedades catastróficas, entre otras aberraciones del sistema.

<sup>55</sup> Acuerdo Para el Inicio del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo. Este acuerdo se hace en una cumbre convocada por el Presidente de la República que conformó comisiones de trabajo que laboraron durante 3 meses y que permitieron destapona el proceso, culminando con una serie de condiciones colocadas por las ARS para que pueda arrancar el sistema. La irrupción de una coalición realizada por sectores como Foro Ciudadano, Colegio Médico Dominicano, los gremios de salud y algunos sectores Sindicales que conllevó manifestaciones en las calles, cabildeo, posición técnica, presencia en los medios etc. impulsó un cambio definitivo del letargo del Régimen Contributivo y por tanto un impulso al Subsidiado.

estipulados en la ley, como fue cambiar el nombre de Plan Básico de Salud (PBS) por Plan de Servicios de Salud (PDSS), de esta manera se recortaban servicios del catálogo de prestaciones que cubrían el plan básico original. De igual forma se aumentó el per cápita contemplado para cubrir el PDSS a 4, 737, del Régimen Contributivo mientras que se dejó igual el de Régimen Subsidiado en 2,176.10, marcando serias diferencias que se suponía deben compensarse por los servicios públicos que brinda SESPAS. Estas y otras medidas, acomodadas al gusto del empresariado y en franco detrimento de los-as afiliado-as, permitieron avanzar exponencialmente el sistema, comparado con años anteriores pasando de 463, 116 a diciembre del 2006 a 3, 551, 221 en enero 2010 para un aumento de 666.81%.



A partir del de agosto del 2007 se perciben cambios favorables en la evolución de la cobertura de aseguramiento. Esta positiva evolución se explica, primero por la expansión de la población pobre con seguro familiar de salud del régimen subsidiado y segundo, por la mayor proporción de población asalariada con seguro de salud. A junio de 2007, de los tres regímenes establecidos en la Ley 87-01 para aseguramiento en salud, sólo había iniciado el subsidiado. El aseguramiento en salud de la población pobre pasó de 463,116 en diciembre 2006 a 1, 434,500 personas a enero 2010, representando un aumento de 209.74%%, todos afiliados a SENASA. La distribución por género de la población afiliada para, el enero del 2010, favorece a las mujeres, con un 55.82% del total de afiliación. Adicionalmente, del total de afiliados titulares 65.32% son mujeres, siendo esto consistente con la situación de la jefatura de hogar en la población indigente, de acuerdo al Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN).

Para el año 2006 lo que reinaba en el sistema eran las igualas médicas obligatorias para protección de los trabajadores-as y sus familiares, pues no había entrado el Régimen Contributivo (CR). Estas igualas excluían personas mayores y personas con enfermedades catastróficas, por su alto costos. Con la entrada al sistema del RC, se potencia la afiliación ingresando al sistema los-as afiliados-as que beneficiarios de las igualas médicas, sin poder desafiliarse de la ARS que pertenecían por un período de un año. Para enero 2010 se cuenta en el sistema con unos 2, 116, 721 afiliados, siendo el 51.57% masculino y el 48.43%

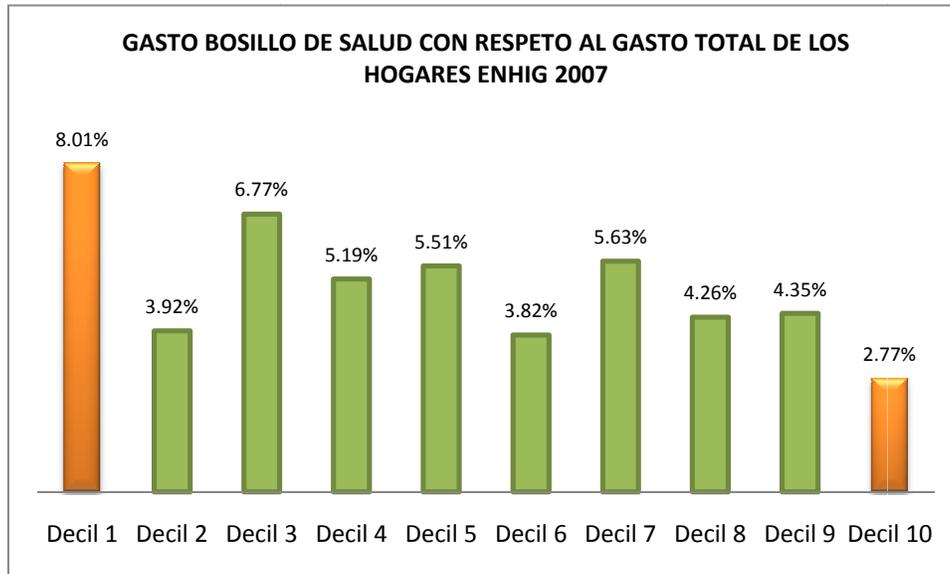
femenino. Con respecto a los titulares también favorece a los hombres en términos de género pues el 57.60% de los titulares es masculino.

No obstante estos progresos, aún la cobertura es baja, pues apenas el 35.87% de la población tiene seguro médico. Así, de las mujeres el 36.87% y de los hombres el 34.87%. Para abril del 2009 según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), del total de los trabajadoras y trabajadores del país, solo el 62.98% eran titulares, con una tasa de dependencia bastante baja de 0.64, o sea por cada titular, en promedio, apenas 0.64 personas se benefician del sistema en el Régimen Contributivo. Lo que nos dice que aún la afiliación de los dependientes debe avanzar mucho más rápido, lo que pudiera estar ligado a la falta de información que ha caracterizado la implementación del sistema.

Otro elemento no menos importante que, a nuestro juicio, ha limitado la afiliación es la implementación de planes complementarios. El artículo 133 de la Ley 87-01 dice textualmente que *“Los servicios no incluidos en el Plan Básico de Salud que excedan la cobertura del mismo serán cubiertos por el afiliado o el empleador y reglamentados por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), para evitar pagos excesivos”*. Ahora bien, como aún no se tiene Plan Básico de Salud, sino más bien un recorte (caricaturesco) llamado PDSS, la diferencia de esos dos planes aportan una suculenta batería de servicios que se han convertido en planes complementarios nivel 1, nivel 2, nivel 3 etc. y lo utilizan las ARS privadas para mejorar sus finanzas. De ahí el interés de no aceptar el catálogo de servicios que prevé el Plan Básico.

De todos modos, en informe para la Secretaría de Estado Planificación y Desarrollo realizado por el PNUD se apunta lo siguiente: como resultado de todos los cambios que se han introducido con la Ley de Seguridad Social y la General de Salud, el nivel de aseguramiento de la población aumenta para beneficio de los estratos más pobres: el sistema se hace más equitativo, el gasto de bolsillo disminuye en todas las regiones del país y el porcentaje de personas que buscaron atención en salud por quintiles de ingreso aumenta.

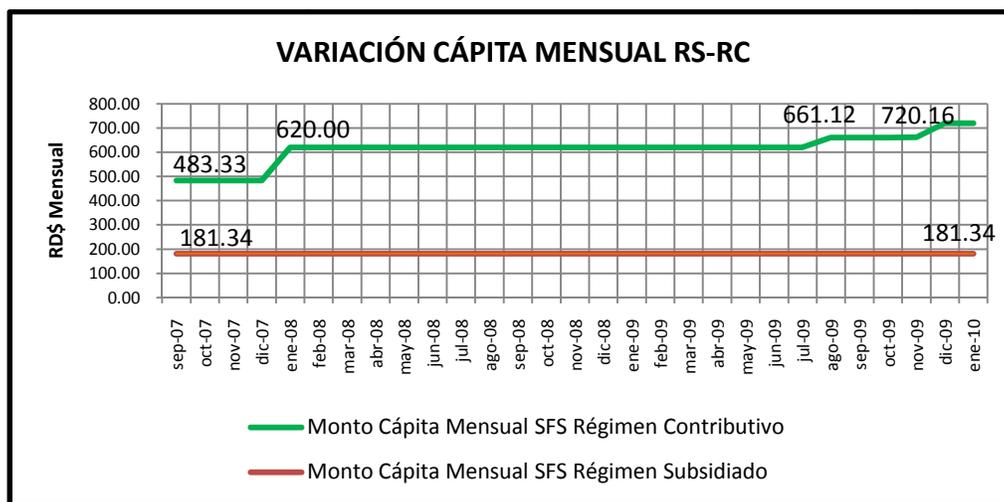
Y aunque no se tiene la relación del gasto de bolsillo con respecto al gasto total de salud, si podemos decir, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ingresos y Gastos de la RD (ENHIG), que el porcentaje del gasto total en salud con respecto al gasto general del primer decil (10% más pobre) sigue siendo mayor que el gasto en salud con respecto al gasto general del último decil (10% más rico). Siendo este último el que menos gasta en salud como porcentaje del gasto total efectuado.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ingresos y Gastos de la RD (ENHIG), 2007

A pesar de que el Sistema de Seguridad Social está entre sus principios el de la equidad, existen hartas diferencias en la característica, el desarrollo y los beneficios entre las personas que pertenecen a un régimen con respecto al otro. Vamos a mencionar algunos que consideramos esenciales.

Mientras que la cápita mensual del Régimen Subsidiado se ha mantenido igual desde el 2007 hasta el 2009, la cápita de Régimen contributivo ha sido variada en varias tres ocasiones separándose cada vez más los costos. No obstante los beneficios del Régimen Subsidiado (RS) son mayores que el Contributivo, evidenciado la diferencia de paradigma de ambos regímenes.



Como se puede observar mientras que el RS fue iniciado con una cápita igual a lo acordado en la cumbre del 2006, el RC comenzó con una cápita 18.33% mayor levantando la bandera de la viabilidad financiera, lo cual era 2.66% mayor que la cápita del RS. Ya para julio del 2009 pasó a ser 3.42 veces mayor a 3.64 y ya para noviembre del mismo 2009 pasó a ser 4

veces mayor que la cápita del RS<sup>56</sup>. Todos estos aumentos sin que se termine de emigrar hacia el Plan Básico Salud que estipula la Ley.

De igual forma, la tasa de dependencia son muy distintas, mientras que la del Régimen subsidiado es de 1.33, la del Régimen Contributivo es de 0.90, para enero 2010, aunque ambas aumentan con tasas de crecimiento similares.

Las personas beneficiadas del régimen subsidiado no necesitan hacer un pago adicional, pero tienen que ir a la Red de Prestadora Pública, desprestigiada durante años. El pago de SENASA a esta Red ha permitido mejorar los servicios y la atención a los afiliados. No obstante este elemento ha traído dificultades al interno de los hospitales. Dos elementos se desprenden de este planteamiento: 1) por un lado no existe la real libre elección, sobre todo por la diferencia de los costos. Si costarán igual, no importaría que una persona del RS fuera a atenderse a una prestadora de servicio público y viceversa. 2) Existen serias dificultades en la administración de los fondos que SENASA aporta a los hospitales, se tiene constancia de corrupción administrativa en la inversión o distribución de los montos que aporta SENASA. Por otro lado, si es cierto que aspiramos que el mayor nivel resolutivo esté en el primer nivel de atención (en un 80%), entonces el 80% de los montos que SENASA aporta debe ir al desarrollo del Primer Nivel de Atención, no a los hospitales.

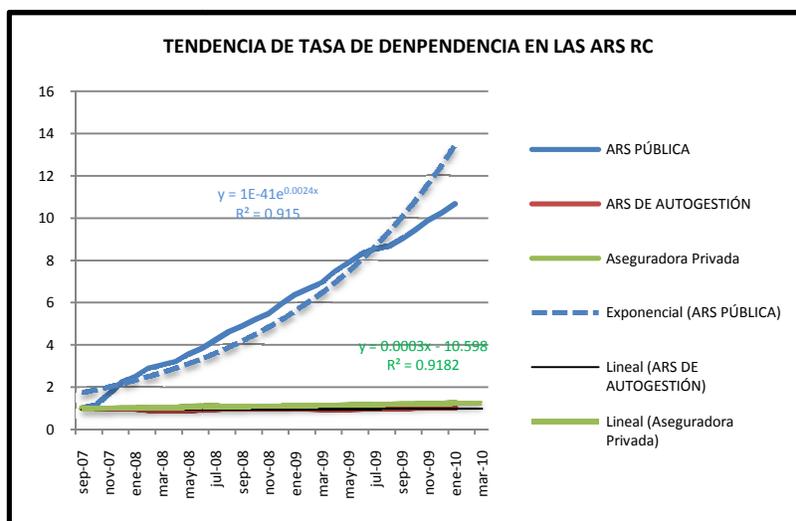
Es el RS la puerta de entrada de las personas que de alguna forma habían sido excluidas de un sistema de seguridad social. El año 2009, el CNSS aprobó la inclusión de forma directa a SENASA de las personas con discapacidad o/y con VIH/SIDA de bajos ingresos al Seguro Familiar de Salud del RS, ahora bien los montos para la afiliación los potenciales afiliados sigue siendo muy bajo. De ahí la incoherencia entre lo prometido y la realidad que vive la gente.

De igual forma el impulso de SENASA como ARS que participa en el mercado como Administradora con capacidad de afiliar a los trabajadores-as ha estado creciendo. La experiencia latinoamericana evidencia que los seguros públicos como el SENASA juegan un importante papel en la inclusión en la seguridad social de las personas con riesgos altos de enfermarse, razones por las que normalmente tiende a descartarse en las ARS privadas. La entrada de SENASA a la competencia en el mercado, sobre todo después de la liberación de la cartera de afiliados, ha impulsado cada vez exista menos exclusión por género, por embarazo, por enfermedades preexistentes. Hoy día es claro que la debe cubrir el embarazo sin período de carencia. Para el 2009, por ejemplo, se dispuso la eliminación del co-pago en el procedimiento del recibimiento del bebé en parto normal.

Uno ejemplo de esto ha sido el proceso de afiliación de los dependientes, mientras que SENASA afilia los dependientes sin dificultades, la evidencia apunta de que aún existen barreras sensibles en las ARS privadas y autogestionaria. Lo cual pudiera explicarse por la proliferación de planes complementarios de altos costos y la aún existencia del mecanismo de co-pago en la consultas y enfermedades de alto riesgo.

---

<sup>56</sup> En mayo de 2009 la SISALRIL hizo la propuesta de aumentar la cápita a



SENASA de manera unilateral tomó la delantera de aumentar la cobertura de las enfermedades de alto costo, lo que llevó, a partir de una larga discusión durante el 2009, a que el CNSS aprobara una serie de resoluciones que representan adelantos en términos de beneficios para los-as afiliados-as al Sistema, entre las que podemos citar:

- Inicio de Operación de las Estancias Infantiles para el Régimen Contributivo En julio del 2009, el CNSS dio inicio a los Servicios de Estancias Infantiles para los niños/as desde 45 días de nacidos hasta los 5 años de edad, hijos de afiliados al Seguro Familiar de Salud (SFS) del Régimen Contributivo. Estos servicios no representan costo adicional para los padres y madres, sin importar el número de hijos/as que tengan.
- Se aumentó el tope en la Cobertura de Enfermedades de Alto Costo de RD\$500,000.00 a RD\$1,000,000.00, de acuerdo a la gradualidad establecida por la Ley 87-01 en el Seguro Familiar de Salud (SFS) del Régimen Contributivo, a partir del primero de enero del año 2010.
- Se dispuso la eliminación del co-pago en el procedimiento del recibimiento del bebé en parto normal.
- Se dispuso la disminución de un 5% del co-pago que actualmente pagan los afiliados por concepto de cirugía y la disminución de un 10% del co-pago de los afiliados por concepto de Hemoterapia.
- Ampliación de la cobertura de RD\$90,000.00 al año por afiliado, en concepto de medicamentos oncológicos coadyuvantes. Además se incrementó el listado de medicamentos en 372 adicionales.
- Los trabajadores afiliados al Seguro Familiar de Salud (SFS) del Régimen Contributivo cuentan con el subsidio por enfermedad<sup>57</sup>.
- Salud para Pensionados discapacitados del Régimen Contributivo<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Este paso representa un punto a favor para miles de empleados que no contaban con esta cobertura. Mientras el trabajador esté discapacitado temporalmente, el Sistema cubrirá al afiliado y a toda su familia, el Seguro Familiar de Salud sin costo. Además, el afiliado mantendrá su cobertura de seguro de vida, asegurando su pensión de sobrevivencia, pagando únicamente el 1% de la partida de la cotización.

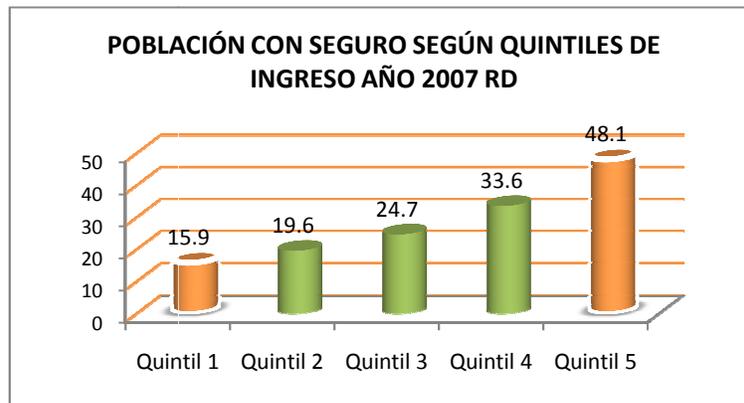
<sup>58</sup> El CNSS aprobó la inclusión de los pensionados por discapacidad y a sus dependientes al Seguro Familiar de Salud (SFS) del Régimen Contributivo SDSS. De esta manera, los pensionados por discapacidad, pensionados a causa de un accidente laboral, enfermedad común y enfermedad profesional, tienen derecho a las mismas prestaciones que tiene el trabajador activo.

- CNSS acogió los temas de la Cumbre para enfrentar la Crisis 2009
- El CNSS acogió los temas consensuados de la Cumbre para enfrentar la Crisis Económica; procediendo a emitir resoluciones e instrucciones a las distintas instancias del SDSS para cumplir con los veinte y cinco (25) temas correspondientes a Seguridad Social.
- Recursos para la prevención de la Gripe A (HINI)
- El CNSS creó un fondo con los recursos provenientes del renglón “Promoción y Prevención” del Plan de Servicios de Salud (PDSS) del Seguro Familiar de Salud (SFS), para contribuir a la realización de una campaña preventiva, y así reducir el posible impacto en nuestro país de la Gripe A (HINI). La Campaña fue ejecutada por la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).
- Extensión del plazo para retorno del Sistema de Capitalización Individual al Sistema de Reparto
- El CNSS, sensible a la gran cantidad de afiliados que se encontraba en medio del proceso de traspaso decidió extender el plazo para el retorno al Sistema de Reparto, para todos aquellos trabajadores que hayan cotizado por lo menos 15 años y con más de 45 años de edad al momento de la entrada en vigencia de la Ley 87-01.
- Fondo Nacional de Atención Médica por Accidentes de Tránsito (FONAMAT)
- El FONAMAT se estableció bajo un mecanismo transitorio durante el año 2009, siendo las prestaciones administradas por el Seguro Nacional de Salud (SENASA) con el compromiso de que esta ARS estatal suministrara mensualmente la información de los accidentes de tránsito, siendo cubiertos 14,570 personas. El 21 de diciembre del 2009, el CNSS incluyó esta cobertura como parte del Seguro Familiar de Salud para los trabajadores del Régimen Contributivo, la cual estará vigente desde enero a diciembre del año 2010, sin costo adicional para el afiliado.
- Fortalecimiento del Régimen Subsidiado

Un elemento de alta exclusión es la no entrada en vigencia del régimen Contributivo Subsidiado. El cual está destinado a proteger a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia que tengan un ingreso igual o superior al salario mínimo. Estamos hablando de, para abril 2009 según la ENFT, de 2,000,515 trabajadores y sus pendientes; lo cual equivale a 55.91% de los ocupados del país. Este grupo humano en riesgo aún no ha podido entrar al sistema de seguridad social, pero lo grave es que no existen mecanismos definidos, ni información de cuáles serán las condiciones bajo las cuales los trabajadores adscritos a este pilar costearán su seguro.

La situación es que ni son del Contributivo, ni son del Subsidiado y se convierten, al menos la proporción que puede pagar en carne de cañón para las pólizas de las aseguradoras privadas que en este ámbito no tienen mecanismos de fiscalización y control.

La no entrada de este Régimen, que debió entrar según el cronograma propuesto en la ley en mayo de 2005, retrasa el proceso hacia la universalización del Seguro Familiar de Salud, pone en riesgo a más de 3 millones de personas.



Otro elemento que ha marcado un profundo rezago en el sistema es el poco desarrollo de la ARS Salud Segura. La Ley 87-01, convierte<sup>59</sup> al IDSS (seguro social de viejo modelo) además de otra entidades, que veremos más adelante la ARS con mayor cartera de afiliados dentro del mercado, sin embargo a la fecha de hoy la tasa de dependencia es de 0.46, siguiendo una tradición que debe romperse para que ocupe rol de regulador por su vocación ancestral de servicio. La Ley 87-01 le otorgó un periodo de transición de 10 años a partir de su fecha de promulgación, para “planificar y ejecutar la transformación” del IDSS. Esta principalmente consistiría en que las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), al unísono con las PSS de SESPAS, conformaría un RED ÚNICA de servicios formando una gran estructura hospitalaria, que debía pasar por un reacondicionamiento de toda la estructura hospitalaria del país.

Pero el 9 de mayo de 2010 se cumplen nueve años de ese periodo de transición, y es muy poco lo que se ha hecho y sigue reinando en el IDSS la lógica del tripartismo y la necesidad de que el gobierno siga subvencionando una institución que cada año deja grandes pérdidas<sup>60</sup> para el país.

### 3.5. La Salud de la Seguridad Social

Después de la reforma, el sistema de Salud y el de la Seguridad Social quedaron altamente imbricados. Tanto en términos de costo, como de los procedimientos y la visión de la salud que emane de cada uno. No es por menos que el vice-presidente del CNSS sea el Secretario de Estado de Salud.

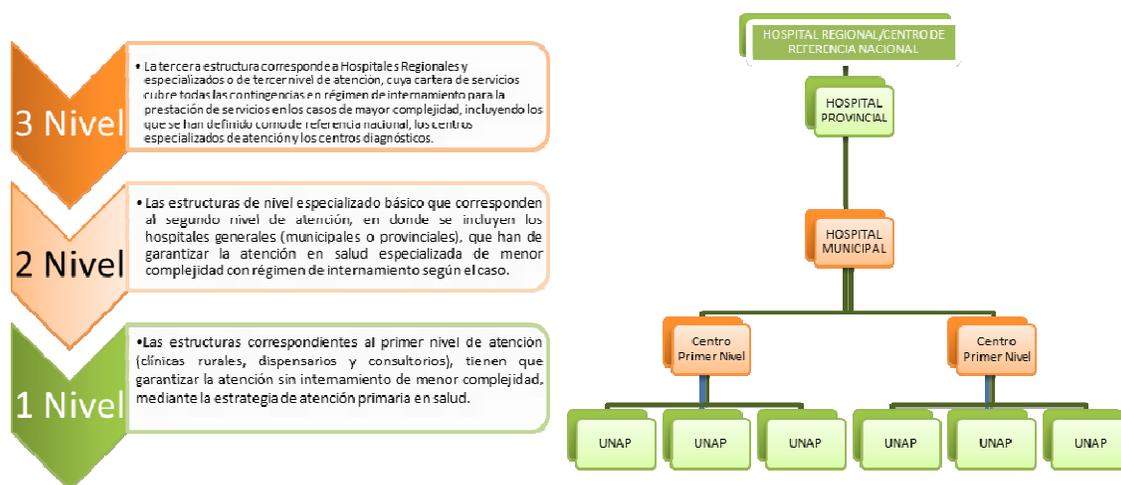
Como decíamos antes, la reforma de la ley también introdujo cambios en la prestación de servicios, de aquí la aprobación del Modelo de Red de los Servicios Regionales de Salud (SRS) de República Dominicana<sup>61</sup>. Es desde este modelo que si impulsa que los **diferentes**

<sup>59</sup> Ley 87-01 en sus artículos 149, acápite a), crea las bases legales para que el Instituto Dominicano de Seguros Sociales pueda constituirse como una Administradora de Riesgos de Salud, lo cual se convierte en un hecho, a partir de la acreditación No. 00002-2002, de fecha 08 de mayo del 2002 otorgada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) surgiendo así la Administradora de Riesgos de Salud "Salud Segura".

<sup>60</sup> El Gobierno dice reconocer la necesidad de reestructurar al IDSS. El 5 de febrero 2010, la Dirección de Prensa de la Presidencia informó de un aumento de RD\$ 60 millones al subsidio para el IDSS, lo que lo eleva a 126 millones mensuales. En lo que resta del año, a la entidad le serán transferidos RD\$1,326 millones, lo que además del pago de sueldo a más de 2,300 médicos, serán destinado a “cumplir con los compromisos que tiene con las prestadoras privadas y con la propia facturación que hacen los hospitales del Instituto a la ARS”.

<sup>61</sup> Disposición Interna de SESPAS 24-05

niveles de atención se articulen vinculándose al Seguro Familiar de Salud por medio de esta red.



Según la estadísticas de SESPAS, en el 2008 se cuenta con 1, 242 centros, con capacidad de 2 camas por cada 1000 habitantes. Dispuestas de la siguiente manera:

INDICADORES REPÚBLICA DOMINICANA PÚBLICO Y PRI										
Médicos /10,000 hab. (ac)*	Enfermeras/Licenciadas/ 10,000 hab.(ac)*	Enfermeras Auxiliares /10,000 hab.	Bioanalistas/10,000 hab. (ac)*	Odontólogos/10,000 hab. (ac)*	Camas/ 10,000 hab. (ad) (ae)**	Hospitales (públicos y privados) (ad) (ae)**	Proporción de población menor de un año vacunada contra poliomielitis (q)	Proporción de población menor de un año vacunada contra sarampión (q)	Proporción de población menor de un año vacunada contra Difteria, Pertusis y Tétanos (q)	Proporción de población menor de un año vacunada contra tuberculosis (q)
2008	2008	2008	2008	2008	2007	2007	2007	2007	2007	2007
11.2	2.3	5.9	0.9	1.3	12	316	85.6	96.1	85.2	92.4
ESTABLECIENTOS DE SESPAS POR TIPO										
TOTAL	HOSPITALES		SUBCENTROS	DISPENSARIOS	CONSULTORIOS	CLÍNICA		CENTRO		
	PROVINCIALES	MUNICIPALES				RURAL	URBANA			
1,242.00	47	93	17	119	213	46	676	31		
Fuente: Secretaría de estado de Salud y Asistencia Social 2008										
*Solo de SESPAS										
**Inventario incluye Centros de Salud de la Secretaría de Estado Salud Pública y Asistencia Social y del IDSS, FFAA, y ANDECLIP con cama										
IDSS, FFAA, y ANDECLIP con camas										
Fuente: OPS/OMS RD										
Construcción Propia										

En República Dominicana se cuenta con cerca de 20 médicos por cada 10 mil habitantes y 20 camas por cada 10 mil habitantes, elementos que da una idea de la capacidad para responder para responder al sistema.

Sin embargo sólo existen dos médicos psiquiatras por cada 100 mil habitantes, un hospital especializado en enfermedades mentales y únicamente el 7% por ciento de la población tienen acceso a medicamentos psicotrópicos, muy por debajo de la media de los países latinoamericanos y del Caribe.

En el único hospital psiquiátrico del país, Padre Billini, ubicado en Santo Domingo, sólo cuenta con una disponibilidad de 0.175 camas por cada 10 mil habitantes. El centro de salud no cuenta con camas para niños, ni adolescentes, ni para personas mayores de 65 años. A todo ello se añade la disminución en un 25% las literas del centro en los últimos cinco años.

Esa situación hace que cada día sea mayor el número de personas con trastornos mentales que deambulan por las calles de la capital dominicana, sin que los gobiernos sucesivos hayan podido aplicar una política eficiente con programas para erradicar ese mal que padece la sociedad dominicana y que crece cada día.

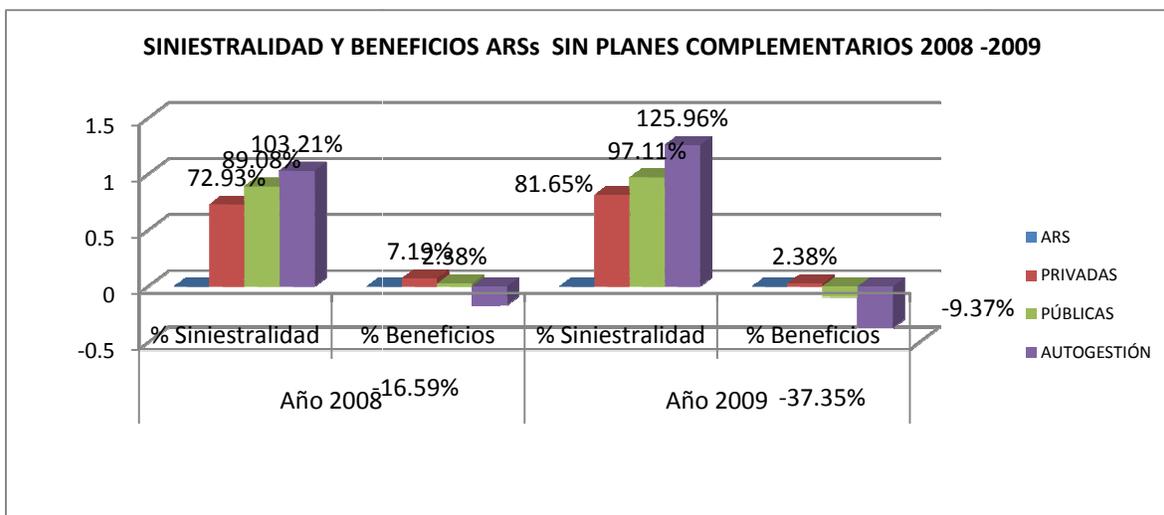
De ahí la importancia de poder especializar nuestros médicos a partir de las necesidades reales del país. De igual forma, aún no se cuenta con médicos que pueda satisfacer las necesidades de médicos familiar, distribuidos en todo el territorio y cada nivel de la red única de salud. La tendencia predominante en la formación médica sigue siendo la especialización<sup>62</sup> en áreas clínicas desde la formación básica. En los últimos años está creciendo lentamente la oferta de formación en salud familiar y por tanto el número de médico de familia, todavía insuficiente para el modelo de atención propuesto en la reforma y seguridad social, pero el sistema no los está absorbiendo y cuando lo hace, en su mayoría, no están colocados en los lugares adecuados (OPS/OMS, 2007).

Es pues necesario que el país pueda crear una plataforma para que la provisión directa de servicios de atención a las personas, sea de calidad y sobre todo humana. De ahí la importancia la formación en salud familiar. Pues, es por el primer nivel de atención por donde debe pasar la totalidad de la población dominicana, en especial a la población pobre, pues es la única institución en el país para atender en cada municipio, principalmente a la población de zonas rurales y zonas urbanas de bajos ingresos.

Ahora bien, la red no es solo para lo público. SESPAS está llamado a habilitar un sistema tres niveles de atención con capacidad resolutive amplia en el primer nivel de forma que sean descongestionados los centros de servicios de más altos costos. Tanto en el 2008, como el 2009 los niveles de siniestralidad que presenta el sistema deja mucho que desear, pues se encuentra en promedio por encima de 90%, y por tanto con beneficios paupérrimos sobre todos para las ARS pública y autogestionaria, las cuales están organizadas con mayor vocación social.

---

<sup>62</sup> Para el 2007, con respecto a la educación de postgrado, el país dispone de más de 40 programas de especialidades y subespecialidades. Para el primer año SESPAS oferta más de 360 plazas. Las residencias son realizadas en 15 hospitales docentes. En la actualidad se dispone de dos programas de maestría en salud pública, un programa de maestría en Bioética, maestría en gerencia en salud, especialidad en reforma y seguridad social, además de otros programas en salud materna infantil y adolescente.



Un estudio, citado por Edwin Ruiz en clave digital, realizado por instrucción del consejo revelaron que el rendimiento de las ARS, a partir del agregado PDSS y planes complementarios, fue de 142%, lo que indica que la ganancia que han obtenidos las empresas frente a la inversión que fue realizada para obtenerla es bastante cuantiosa. Edwin Ruiz destacaba que el estudio presentó los siguientes datos: “En el caso de la ARS líder del sistema, ARS Humano, con el 30% de los afiliados, su rendimiento sobre el capital fue nada menos que de 154%. Pero en 2008, las palmas se las llevó la ARS Colonial, con 2% de los afiliados. Su rendimiento sobre el capital fue de 452%. La ARS Palic fue otra gran ganadora, al alcanzar un rendimiento de 436%, antes de impuesto. A diciembre de 2009 esta ARS contaba con el 12% de los afiliados. La Universal, otra ARS privada, también obtuvo un elevado rendimiento, aunque menor que las anteriores. Con una participación de mercado de 11%, registró un rendimiento sobre el capital de 65% (Ruiz, Las "Sacrificadas" ARS ganan hasta 452% de su capital, 2010)”.

Esta auditoría pone evidencia uno de los riesgos más grande que tiene la población empobrecida: la desprotección ante la voracidad de conciudadanos que administran riesgos por medio de ARSs. Las cuales tienen hartas ganancias mientras en la población persisten indicadores de salud urgente de atender. Mientras que en el sistema se siguen acumulando dinero (6 mil millones de pesos) por el diferencial existente entre un PDSS que recorta derecho y PBS mandado por ley.

Como en la mayoría de los países del continente, la generalidad de los indicadores de mortalidad y morbilidad del país han descendido progresivamente en los últimos decenios. Sin embargo las últimas estimaciones arrojan resultados, en lo que respecta a indicadores de mortalidad, un tanto preocupantes.

En este sentido, según datos de la SEEPyD en los últimos 4 años, la mortalidad materna, mortalidad infantil, la mortalidad por malaria y la mortalidad por leptospirosis mantienen

una tendencia a aumentar, mientras que la mortalidad infantil y por dengue han sufrido leves descensos. Para el 2010, el 89.7 % (79 casos) de las muertes maternas confirmadas, ocurrieron en hospitales públicos y 10.3 % (9 casos) en centros privados. De igual forma de las muertes infantiles confirmadas más del 95% ocurrieron en hospitales. El mismo comportamiento lo podemos observar en las otras causas de mortalidad. Por otro lado, tanto la letalidad de la leptospirosis, como la del dengue han disminuido significativamente, a pesar de que ha aumentando el acumulado de casos este año.

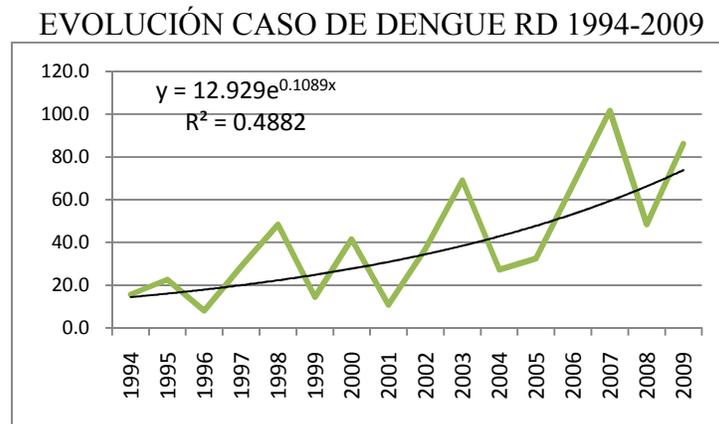
**Tabla: Mortalidad y Morbilidad en Dominicana**

<b>Mortalidad</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Cambio</b>
Mortalidad materna (razón x 100 mil nacidos vivos)	81.9	72.8	86.3	91.7	
		13.9	15.5	15.8	
Mortalidad infantil (tasa x mil nacidos vivos) <sup>a</sup>					
Letalidad dengue (tasa x 100 casos hemorrágicos)	22.5	20.8	23.1	7.2	
Muertes por inmunoprevenibles	10.0	2.0			
Mortalidad por Tb (tasa x 100 mil hab.)	1.2	0.9	1.0	1.2	
Mortalidad malaria (tasa x 100 mil hab.) IPA/100	0.1	0.2	0.2		
Letalidad leptospirosis (tasa x 100 casos)	3.7	5.3	5.8	4.9	
Muertes por leptospirosis	31.0	124.0	70.0	45.0	
<b>Morbilidad</b>					
Malaria (tasa x 100 mil hab.)	38.2	29.2	19.1	16.8	
Tuberculosis (tasa x 100 mil hab.)	45.6	40.5	42.0	42.0	
Casos enfermedades inmunoprevenibles	60.0	21.0			
Infección por VIH (%)	1.1	1.1			i
Dengue (tasa por 100 mil hab.)	66.8	101.8	49.2	86.2	
Casos leptospirosis	849.0	2,359.0	1,212.0	945.0	
<i>Fuente: Tomado del informe Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana Enero-Diciembre 2007, con datos de UAAES/SEEPyD con información de ENDESA. a.Tasa de Mortalidad Infantil notificada y ajustada al subregistro (SINAVE).</i>					

Tanto el Dengue, la Malaria como la Leptospirosis son enfermedades de la pobreza. Lo cual toma un matiz de mayor vulnerabilidad por las dificultades acarreadas por las condiciones precarias en que viven muchas familias dominicanas en un país de una larga prolifera temporada ciclónica. Estas enfermedades ya han sido erradicadas en las mayorías de los países, sin embargo en nuestro país ente los años 2000 – 2007, el Dengue aumentó su incidencia en forma drástica, sobre de 42.7 enfermos por 100 mil habitantes en el año 2005 a 101.8 en el año 2007. Igualmente, las muertes y el número de casos por leptospirosis aumentaron significativamente en el año 2007; en este año se reportaron 124 muertes por leptospirosis, lo que cuadriplica el número de muertes reportados en 2006 de tan sólo 31, este aumento de los casos de leptospirosis es consecuencia de las inundaciones provocadas por la vulnerabilidad como se recibieron las tormentas “Noel” y “Olga, vulnerabilidad que hoy continúa.

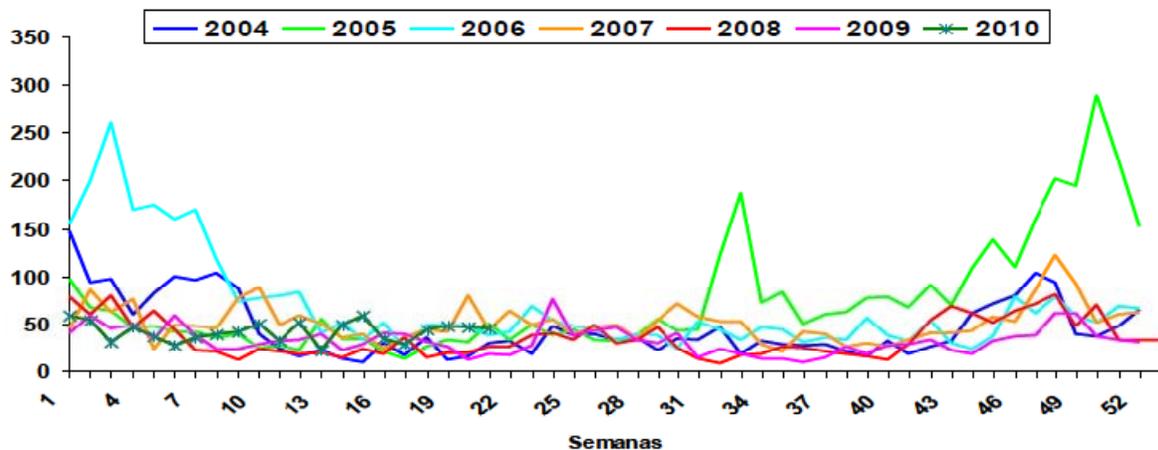
De igual forma, se observa una alta prevalencia de de tuberculosis, a pesar de que disminuyó ligeramente del 2006 al 2007.

La tasa de incidencia del Dengue para el 2009 en el país fue de 86.1 casos por cada 100, 000 habitantes, lo cual fue superior al 2008 que fue a penas de 49.23 casos por cada 100, 000 habitantes. Para mayo de este año, se observa un incremento de 135% en la tasa de incidencia de dengue con relación al año 2009 a nivel nacional exhibiendo para esta fecha un total de 83.19 casos por cada 100, 000 habitantes. Ahora bien, según los datos preliminares se observa una reducción de la letalidad al pasar de 16.1 del 2008 a 3.6 a mayo del 2010.



De igual forma en este país se le da seguimiento a los casos de malaria, cada año al menos se reportan 10 muertos por esta enfermedad, para mayo de este año ya se había reportado unas 2 muertes, es preocupante que el comportamiento se dispara en la segunda mitad del año.

**Casos de malaria por semanas epidemiológicas.  
República Dominicana, 2004-2010**



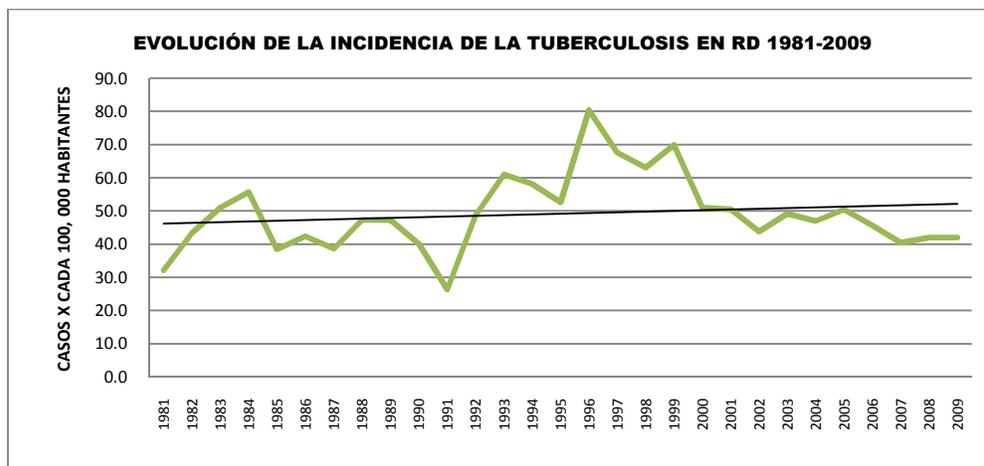
Fuente: DIGEEPI

Actualmente se estima que un 40% de la población mundial está en riesgo de contraer esta enfermedad, pero en su mayoría son las poblaciones de los países con menos recursos las más expuestas. Cada año, la malaria se cobra más de un millón de vidas, fundamentalmente

niños y mujeres embarazadas del Africa subsahariana. Según la OPS, en América Latina, Según la OPS, en el la incidencia de malaria disminuyó de 1.150.103 casos y 348 muertes en 2000 a 882.361 casos y 156 muertes en 2004, lo que significa un 23 por ciento menos de casos registrados y casi un 55 por ciento menos de fallecimientos.

Otra enfermedad manejable, de la pobreza, es la leptospirosis. Para mayo de este año, según los datos de DIGEPI, se han encontrado 307 casos con 13 defunciones. De igual forma, en años anteriores han ocurrido defunciones por este motivo, en el año 2008 hubo 70 defunciones, en el 2009 hubo 45. En el Distrito Nacional se han producido 26 casos, de los cuales no se han notificado defunciones hasta mayo de este año.

A pesar de los esfuerzos realizados por el país la erradicación de la tuberculosis sigue siendo una de las tareas que pesa sobre las autoridades sanitarias del país. Es posiblemente la enfermedad infecciosa más frecuente entre poblaciones desprotegidas caracterizada por la pobreza. Actualmente, en República Dominicana es de 42 por cada 100 mil habitantes, siendo mayor que el 1981 cuando era 32, lo cual dice de las dificultades que ha tenido este país para erradicarla. En la República Dominicana se han detectado para julio de este año 735 casos en lo que va de año, sin olvidar que, según datos publicados, de la cifra de 4,300 enfermos en 2008, 110 son ya fallecidos.



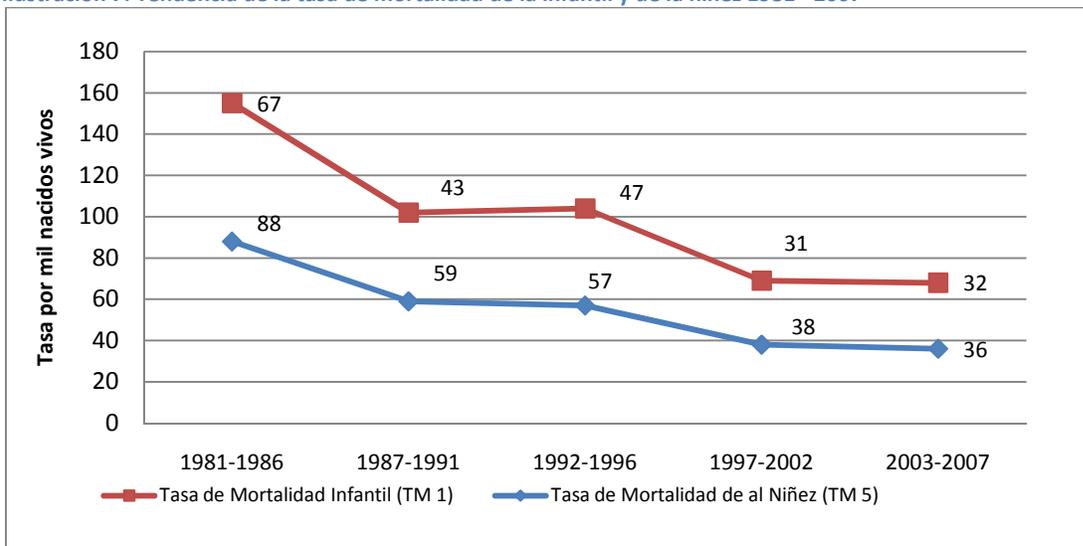
Fuente: MEPYD DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

En el caso del Distrito Nacional, en el 2009 de enero a junio, se conocen 227 personas que han completado el tratamiento requerido para la tuberculosis, esto implica que es uno de las enfermedades que merece atención en este espacio territorial.

Sin duda alguna, el país ha hecho un importante esfuerzo de construcción de establecimientos de salud en los últimos decenios ampliando la cobertura y accesibilidad a los servicios de salud, e igualmente ha logrado ampliar considerablemente la cobertura de algunos programas básicos de salud colectiva. El 98% de los embarazos reciben atención prenatal profesional y el 97.15% de los nacimientos ocurren en establecimientos de salud y son atendidos por médicos. Sin embargo, a pesar de que durante el período 1981-2007 se

percibe una marcada caída en la tendencias mortalidad de la niñez e infantil<sup>63</sup>, se observa un estancamiento en el último quinquenio en estos indicadores, según los datos de la ENDESA.

Ilustración 7: Tendencia de la tasa de mortalidad de la infantil y de la niñez 1981 - 2007



Fuente: Tomado del informe *Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana Enero-Diciembre 2007*, con datos de UAAES/SEEPyD con información de ENDESA

De igual forma, al comparar los datos arrojados por la ENDESA 2007 con los de América Latina, nos muestra preocupantes brechas tanto en los dos indicadores infantiles<sup>64</sup>, como la Tasa de Mortalidad Materna. Así mientras que para el 2007 en República Dominicana la Tasa de mortalidad de la niñez, infantil y materna eran de 36, 32 y 159, respectivamente; la de América Latina eran de 28, 22 y 82.8. Así, la mortalidad materna es una de las más altas del continente e igualmente la mortalidad infantil es superior a muchos países con menor nivel de cobertura institucional, siendo brechas vergonzantes, sobre todo, por ser específicamente estos indicadores los que apuntan el PIDESC deben disminuir en los países signatarios.

Según la DIGEPI los trastornos hipertensivos continúan siendo la primera causa de muerte registradas, representando el 24.4% de los casos para el año 2010, seguidas de otras causas Obstétricas Directas como las hemorragias 12.8% y las complicaciones del embarazo y del parto con 11.3%. Las causas Obstétricas Indirectas representan un 19.2% de las muertes.

Evolución Mortalidad Materna 2006-mayo 2010					
Tipo de evento	2006	2007	2008	2009	2010
numero muertes maternas confirmadas	180	160	190	202	78
razón de mortalidad materna	81.94	72.77	86.31	92.12	85.04

<sup>63</sup> La educación materna ejerce un peso enorme en las defunciones de los menores de 1 año, aún mayor que la condición de ingreso. En madres que logran de 5 a 8 años de escolaridad, la tasa de mortalidad de la niñez declina 15 puntos respecto a las que no poseen instrucción, y 32 puntos cuando las progenitoras alcanzan el nivel superior; asimismo, la mortalidad infantil en madres universitarias, resulta ser más baja que en las del quintil de mayor de riqueza (16/1000 nacidos vivos vs. 26/1000 nacidos vivos).

<sup>64</sup> Las muertes neonatales representan el 71% de las muertes en menores de un año y el 58% de las de menores de 5 años (Plan Decenal de Salud 2006-2015. Versión borrador para consulta a la sociedad. Santo Domingo noviembre 2006)

En el momento que se realizó la ENDESA 2007 el 23.5% de los-as encuestados-as tuvo algún problema de salud en los últimos 30 días, lo cual indica una leve mejora con respecto a ENDESA 2002 donde se registraba un 24.2% en las mismas condiciones. De igual forma mientras en el 2002 se registró que el 15.7% padecía enfermedades crónicas, para el 2007 se reduce a 14%.

En cuanto a los tipos de enfermedades y problemas de salud que afectaron a la población en el mes precedente a la entrevista de la ENDESA, aunque se observan mejoras, se continúa estando peor que la media del RD en la mayoría de los tipos de enfermedades más cercanos a la pobreza. Así, por ejemplo, en lo que respecta a las enfermedades del sistema respiratorio –que incluyen, entre otras, la gripe o influenza, bronquitis, neumonía, laringitis, faringitis y sinusitis – comprenden el 73.7% de los casos, mientras que la media país es de 68.1%.

Distribución por Región de Salud de la Población que tuvo algún tipo de enfermedad en los últimos 30 días (sin internamiento), por tipo de enfermedad o problema, según características seleccionadas, República Dominicana 2007.										
Enfermedad	Región de Salud									
	0	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	país
Enfermedades Infecciosas, parasitarias y de la piel y el tejido subcutáneo	5.4	7.8	7.9	7.9	9.2	8.6	7.6	7.9	8.6	71.0
Del ojo y sus anexos, y del oído	0.9	1.3	1.0	1.4	1.2	0.8	0.5	1.6	0.6	1.0
Del sistema circulatorio	1.6	1.3	1.8	1.9	1.5	2.6	2.4	1.5	2.3	1.8
<b>Del sistema respiratorio</b>	<b>73.7</b>	<b>70.5</b>	<b>63.7</b>	<b>65.3</b>	<b>65.5</b>	<b>62.1</b>	<b>68.2</b>	<b>57.9</b>	<b>66.5</b>	<b>68.1</b>
Del sistema digestivo	1.7	1.4	2.0	1.7	1.8	1.5	1.8	2.1	0.9	1.7
Del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	1.5	2.0	2.4	2.9	1.7	1.8	2.3	3.0	1.2	1.9
Del sistema genitourinario	1.6	1.5	2.8	2.6	1.5	2.0	2.1	3.8	2.4	2.1
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otras partes	8.4	8.5	11.0	9.1	11.0	13.9	10.1	12.7	10.6	10.0
Traumatismos, envenenamientos y otras consecuencias de causas externas	2.3	2.7	3.8	3.1	2.9	3.5	3.0	3.5	3.0	2.9
Todas las demás enfermedades 1	1.9	2.0	2.5	2.5	2.2	1.8	1.5	2.9	1.9	2.1
No sabe / sin información	1.0	1.0	1.1	1.6	1.5	1.4	0.5	3.1	2.0	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Número de personas encuestadas	4,940	1,410	2,285	999	598	1,267	442	691	1,222	13,854
1 Incluye las siguientes enfermedades: tumores, endocrinas, nutriciones, y metabólicas; trastornos y del comportamiento; del sistema nervioso; parto y puerperio; afecciones originales en período perinatal, y malformaciones congénitas; otras circunstancias y problemas relacionados con la salud.										
Encuesta Demográfica y de Salud 2007										

Al igual que las enfermedades respiratorias, entre las enfermedades crónicas que prevalece la ciudadanía está la hipertensión (el 14.5% sufre enfermedades crónicas). Ahora bien, en este caso la Región 0 y la Región II de salud están por encima de la media del país en 0.4 puntos porcentuales, aunque debemos estar claros que estos indicadores que la ENDESA observó que es posible que existieran niveles relativamente elevados de omisión o subdeclaración al respecto.

Porcentaje de la población total de jure que padece enfermedades crónicas específicas diagnosticadas por un-a médico-a, según característica seleccionadas, República Dominicana 2007										
Enfermedad	Región de Salud									
	0	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	país
Tuberculosis	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Diabetes	2.5	1.7	3.3	2.9	2.1	1.9	2.0	2.7	2.3	2.5
Epilepsia	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
<b>Hipertensión</b>	<b>7.7</b>	<b>6.1</b>	<b>7.7</b>	<b>7.3</b>	<b>6.4</b>	<b>7.4</b>	<b>7.8</b>	<b>7.1</b>	<b>7.1</b>	<b>7.3</b>
Asma, Bronquitis	2.0	1.7	2.0	2.2	2.1	1.2	1.1	1.8	1.7	1.8
Artritis, artrosis	1.3	0.9	2.0	2.3	1.3	0.1	1.7	1.7	1.1	1.5
Cáncer	0.2	0.1	0.2	0.2	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Enfermedad Mental	0.2	0.5	0.3	0.7	0.3	0.2	0.5	0.5	0.5	0.3
Problemas del corazón o circulatorios	1.5	1.1	0.6	2.1	1.2	1.5	1.2	1.8	1.8	1.5
Enfermedades de los riñones	1.7	1.8	2.4	4.1	1.8	2.0	2.0	3.2	3.6	2.3
SIDA O VIH	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Otra enfermedad crónica	0.9	0.9	1.2	1.2	1.1	0.9	0.8	1.5	0.8	1.0

Encuesta Demográfica y de Salud 2007

Como vemos, según las ENDESAS 2002 Y 2007 las enfermedades ambulatorias de mayor frecuencia son las referentes al sistema respiratorio. De igual forma, en términos de las enfermedades llamadas crónicas la enfermedad de mayor frecuencia es la Hipertensión. Estos indicadores deben dar un indicio del tipo de política que se debe utilizar para que la mayoría de la gente del país y de esta región no queden excluidos del sistema.

Estos limitados resultados expresan por un lado la pobreza y deficiente calidad de vida de la población (El 14.7% de los menores de 5 años presentan al menos un episodio diarreico y 20.9 % reportó cuadros febriles, en los últimos 15 días antes de la encuesta ENDESA 2007), pero también la deficiente calidad de los servicios a los cuales accede la mayoría de la población. Esta calidad está seriamente afectada por el bajo financiamiento público y por la condicionalidad de las atenciones, medicamentos y estudios complementarios a la capacidad de pago de las familias.

Tradicionalmente el país se ha caracterizado por un bajo gasto público social y sobre todo por un bajo gasto público en salud. Como puede observarse, el gasto social del país ha sido muy inferior al promedio de América Latina y con tendencia a representar una proporción cada vez más baja de dicho referente. El Gasto en salud, al menos a partir de 1985, nunca ha llegado a ser el 2% del PIB, manteniéndose entre el 1.1% y el 1.95% del PIB anual. Lo que violenta frontalmente el artículo 2 del Pacto **Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**<sup>65</sup>, **pues no es excusas, con indicadores tan deficientes de salud que no se disponga cada año de recursos suficientes para reducir el nivel de vulnerabilidad de la población.** Es lógico pues, que el limitado de

<sup>65</sup> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

financiamiento público de salud se traduzca en una precaria disponibilidad de recursos para el buen desempeño de los servicios y en profundización de la inequidad.

### **3.6. La Promoción Social de la Salud: una propuesta**

Como hemos visto, la situación de salud del pueblo dominicano es una expresión de un modelo económico y de desarrollo que ha excluido una creciente mayoría de la población y generado profundas inequidades sociales. También expresa un modelo de Estado, de larga tradición autoritaria, centralista, que desconfía de la ciudadanía, por lo cual su política de salud sigue respondiendo a concepciones curativistas y asistencialistas. La situación de salud de poblaciones expresa su calidad de vida. La exclusión social se nos ha convertido en el principal determinante de nuestra deuda social acumulada en salud. Los procesos que reproducen la exclusión social, reproducen la situación de salud.

A su vez, muchas de las limitaciones del sistema de atención a la salud, derivan del bajo gasto público en salud y de su pesada contrapartida: alto gasto familiar. Como la mayor parte de este gasto familiar debe ser erogado en el momento en que se necesita la atención (consultas, laboratorio, Rx, medicamentos, etc), el cobro de estas “cuotas de recuperación”, no solo constituyen la forma más injusta de financiamiento de la salud, sino también una poderosa barrera que limita el acceso oportuno a los servicios. Lograr cobertura universal con el Seguro Familiar de Salud es un derecho, pero también una necesidad, para incrementar el gasto público en salud, y para el empoderamiento de la población.

A pesar de que estamos distantes de conseguir lo ideal, existen pasos concretos que debemos revisar, afianzar y algunos modificar. Para esto, son pertinentes tanto el marco legal vigente con respecto a la salud y la seguridad social, como el proceso de descentralización y desconcentración que ha experimentado el país en los últimos años en el marco de las reformas institucionales. Ahora bien, advertimos que ningún proceso de promoción social de la salud será posible mientras permanecen relaciones de opresión entre los semejantes o relaciones de explotación sin brújula entre el ser humano y su medio. Sin la superación de estos relacionamientos de injusticia, opresión o explotación indiscriminada será imposible a su vez la superación de la exclusión social que impide una vida digna.

Es por tanto que reafirmamos que superar la exclusión requiere un nuevo modelo económico y de desarrollo, y construir un Estado que asuma la participación ciudadana no como un asunto episódico ante emergencias, sino como base de la democracia misma, en un esfuerzo cogestionario de la cosa pública, sustentada en una ciudadanía activa, consciente y organizada. Su expresión en salud debería ser un Sistema de Servicios Públicos de Salud con una Rectoría más efectiva, con énfasis en la Atención Primaria, la prevención y la promoción de la salud y calidad de vida, con amplia participación, cogestión y corresponsabilidad ciudadana, y un papel más preponderante de las

municipalidades. Igualmente, un Seguro Familiar de Salud solidario y equitativo, con cobertura universal y que responda a una perspectiva de derecho más que a parámetro de competitividad. Esto partiendo, claro, del desarrollo de una Red Única Pública de Salud.

El artículo 12 de la Ley 42-01 presenta acertadamente, como primera estrategia en la labor de la rectoría del Sistema Nacional de Salud que debe ejercer SESPA, la “**descentralización y desconcentración**, con los propósitos de acercarse en forma creciente a individuos, familias y comunidades, como usuarios de los servicios, para responder sensible y adecuadamente a las necesidades manifiestas, así como para responder a las modificaciones del entorno que afectan a la salud y a la asistencia sanitaria.

La descentralización supone descongestionar y hacer más ágil el funcionamiento del nivel central, transfiriendo competencias y servicios a otros niveles regionales y locales. Esto implica a su vez un radical acercamiento a los municipios y con ello a los-as ciudadanos-as, una relación mucho más directa de la comunidad con las autoridades y, una ampliación de las posibilidades de participación de la sociedad civil organizada en la gestión de los asuntos de su mayor interés. Esto implica, pues, un abordaje de la problemática de la salud y la enfermedad con una visión integral de la sociedad, la Nación, el Estado, la cultura, la sociedad civil y la comunidad, así como comprender e interpretar los factores de riesgo en el contexto de múltiples dinámicas y procesos.

De igual forma, este abordaje debe cambiar paradigma y empezar a ver la salud, entendida no como ausencia de enfermedad, sino como un estado de equilibrio biológico y mental que garantiza una situación de bienestar en los individuos y las comunidades y representa el elemento vital de la sociedad, en tanto que otorga la vida. Ella es un principio básico entre todos los seres humanos y un producto de las relaciones sociales y del ambiente y constituye, por consiguiente, un elemento de confluencia de procesos sociales (control ambiental, legitimidad estatal, intereses locales, necesidades individuales, necesidades familiares) y por tanto está interconectada con la situación estructural, de forma que no habrá salud mientras permanezcan situación de pobreza, opresión y marginalidad.

Este enfoque debe articular lo social y lo biológico, lo individual y lo colectivo, lo sectorial y lo institucional, lo nacional y lo local; la política de salud está en capacidad de integrar las acciones de diferentes actores sociales e institucionales a nivel local en procura de alcanzar propósitos comunes.

Para desarrollar tal capacidad, se requiere superar la concepción que entiende los servicios de salud en el nivel local como parte de estructuras burocráticas excesivamente centralizadas. En efecto, debe propiciarse la formulación de políticas locales de salud, entendiendo éstas no sólo como instrumentos para obtener determinados objetivos, sino materializaciones a nivel político de relaciones intersubjetivas.

Es pues pensar las políticas desde el territorio hacia arriba, no desde arriba hacia el territorio. El papel de la autoridad central será coordinar las diferentes localidades y aprovechar las dinámicas que se dan en el territorio. Las políticas locales de salud, deben formularse de manera concertada entre las unidades administrativas y los líderes y actores

sociales locales, por medio de los municipios, órganos que deben reasumir ese sentido político - normativo de organizar y de imprimir una determinada dirección a "lo local".

En este sentido, los municipios deben constituirse en mecanismos de coordinación a nivel local, que posibiliten la organización de políticas concertadas de promoción de la salud. Deben constituirse, por consiguiente, en sistemas que integren al unísono diferentes acciones e intenciones. Sistemas que trasciendan la mera expresión administrativa de la coordinación de las entidades encargadas de salud y articulen, en efecto, las voluntades de las fuerzas políticas y sociales de las localidades por medio de la vía parlamentaria expresada en el nivel local por estos municipios. Es decir, deben jugar el papel de espacios de participación de los diferentes actores sociales. Por ello, es imprescindible que se distinguan por su carácter pluralista y participativo.

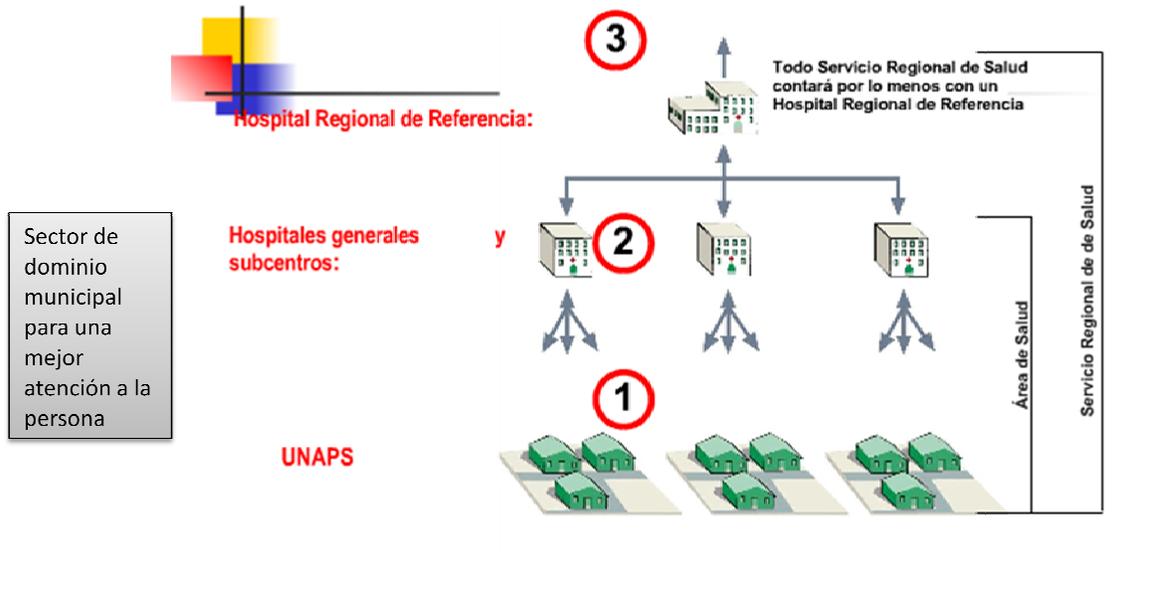
Los municipios como entes coordinadores de la política local de salud pueden asumir en el nivel local la función de garante de la salud por medio de la definición concertada de controles, normas y de la promoción de estilos de vida adecuados, así como el enlace con las políticas nacionales dictadas desde los órganos centrales del Estado. Y es que, las políticas locales de salud, por su mayor cercanía con la población, tienen la posibilidad de identificar y diagnosticar más rápidamente y mejor las necesidades y mejores condiciones para involucrar a los diferentes sectores, así como la facilidad para concertar voluntades en torno a problemas y soluciones relacionados con la salud.

Este modelo sanitario descentralizado debe visualizar la salud como un producto social, con una perspectiva donde la salud constituye la resultante y depende del esfuerzo positivo que realizan los diversos actores sociales y políticos que intervienen sobre las condiciones de vida de las poblaciones. De igual forma, la práctica sanitaria debe dirigirse a la vigilancia de la salud, es decir, su objetivo ahora es el de maximizar la salud y bienestar, actuar sobre los riesgos y determinantes de la salud y mejorar las condiciones de vida de la población en sus diversos aspectos que influyen sobre la situación de salud. Con ello se concede a la sociedad el papel de gestionar su salud, generando y apoyando aquellas acciones encaminadas a su producción.

Esto es posible si aumentamos el poder resolutivo de la atención primaria en salud dándole la capacidad para solucionar y dar seguimiento al 80% de los casos. Lo que implica que erogamos, a su vez, el 80% de los fondos de las partidas que SENASA, los cuales hoy día se queda en los principales hospitales. Esto pasa pues, por convertir este espacio en verdaderos centros de atención, lo que permitiría resolver, además, los casos del sector privado afiliados a SENASA o a otras ARSs que deseen atender sus pacientes en estos establecimientos. Este dinero debe ser administrado por los municipios y monitoreados por los municipios organizados.

## Los Servicios Regionales de Salud

### TRES NIVELES DE ATENCIÓN



Por otro lado, un papel principal de los municipios pasa a ser **la inclusión de las personas con discapacidad** a la ciudad garantizando el acceso a la educación, a la salud, al empleo y a una vivienda digna en terreno seguro. Lo cual pasa por romper tanto las barreras tan complicadas como las culturales (estereotipos) como por eliminar las barreras arquitectónicas.

Algunas líneas que pueden ayudar a esta descentralización:

- Deben proporcionarse los fondos suficientes para el desarrollo de la producción social de la salud en cada municipio atendiendo a las necesidades y el número de persona propia del territorio que conforma. Estos fondos pudieran ser una combinación de los montos centrales que van actualmente a SESPAS, con los montos que aporta SENASA por servicios.
- Los municipios deben estar atentos a la Accesibilidad de las personas atendiendo a:
  - Distribución horaria de atención
  - Capacidad para atender la patología prevalente y el perfil epidemiológico local.
  - La existencia de un Programa Médico Mínimo (PMM)
- Mejorar la Calidad de la Atención (recursos humanos e infraestructura):
  - Programa de capacitación a los profesionales (médicos y enfermeras-os) para atender las patologías prevalentes.
  - Programa de Protocolización de los procedimientos clínicos
  - Programa de mejoramiento de la infraestructura municipal del Sistema de Atención Primaria Salud
  - Estructurar la atención atendiendo a las infraestructuras y al personal existentes en cada municipio.

- Programa de movilidad del personal a los municipios que se necesiten.
- Creación una Red Sistema de Salud Municipal (RSSM). Mejorar el uso de los recursos financieros. Programa general de planificación.
  - Programa de administración financiera y de recursos humanosb)
  - Programa general de Insumos, medicamentos y otros
  - Programa de Auditoria de los procedimientos clínicos y terapéuticos permanentes de toda la RSSM.
  - Programa de seguimiento a los indicadores epidemiológico siguiendo los parámetros de la dirección general de
  - Sistema de Historia Clínica Única: Programa de Informatización de la RSSM

### 3.6.1. Un sistema de Seguridad Social de la Salud incluyente

Para que fluya la instauración del sistema de seguridad social será necesario una amplia modificación de la Ley de Seguridad Social 87-01, lo cual debe empezar con el artículo 24 de la Ley que instaure tácitamente el veto a favor de sectores empresariales, sindicatos y gobierno dejando fuera otros sectores importantes y representativos de la población. La reforma debe estar dirigida a democratizar la participación de forma que se equipare el poder al interno del Consejo de Seguridad Social y de todo el sistema de Salud. Con esta modificación nos evitaríamos contratiempos experimentados históricamente.

De igual forma, será necesario que la Ley presente claras sanciones a las personas o instituciones que violen las disposiciones de la ley y sus reglamentos, de forma que no se siga castigando a la población con la dejadez o la mala intencionalidad de los actores principales del sistema.

Otro elemento, de suma importancia es generar una serie de acciones y disposiciones que impidan que se amplíe la exclusión en salud. Para esto será necesario, tal y como plantea la ley la implementación del Plan Básico de Salud y por tanto la alimentación del PDSS.

El país debe desarrollar una amplia faena hacia la cobertura universal, para ello:

- Inclusión inmediata de toda persona con discapacidad y con VIH (que no esté en el contributivo al régimen subsidiado.
- Desarrollo inmediato del régimen subsidiado
- aumentar los fondos para el desarrollo del sistema de salud y seguridad social hasta el 4% del PIB, para el año 2012.

De igual forma debe asegurar la libre elección del sistema igualando la cápita de los diferentes regímenes financieros, de forma que tanto el contributivo, el contributivo subsidiado y el subsidiado se pague lo mismo y que toda persona pueda elegir donde atenderse (público o privado).

Asegurar que exista un mínimo de atención PBS para todos-as los-as afiliados-as, no un máximo, de forma que ninguna prestadora o ARS (sea pública o privada) que quiera brindar mayor y mejor servicio sea controlada.

El estado debe decretar la receta única y las nomenclatura genérica para los procedimientos de indicación de medicamentos a los paciente, lo cual permitiría un alto impacto en la reducción del gasto de bolsillos de la gente.

Fortalecer la oferta pública tanto de SENASA, como el de PROMESE/CAL, de forma que se abarate los costos y mejore acceso de las personas. Para el 2011 todos los empleados públicos de la Administración Central, de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado y sus familiares deberán afiliarse al SENASA de conformidad con las disposiciones del artículo 31 párrafo I de la Ley 87-01. Y al acápite 9 del acuerdo de diciembre del 2006.

Fortalecimiento de las Estancias Infantiles para el Régimen Contributivo, lo cual puede permitir el aumento entre la relación contribuyente y afiliado del sistema, así como la tasa de desentendencia.

Se debe eliminar completamente, so pena de sanción, la diversidad de co-pagos, estableciendo un copago único de 100 pesos. El cual podrá variar según la variación de los salarios.

Las ARS de cada pensionado –con sus familiares- debe seguir brindando la seguridad necesaria y descontando según salario devengado desde el momento que recibe su pensión.

Se deben especializar los fondos y ponerlo en ejecución del reglón “Promoción y Prevención” de forma continua –según prevalencia- en cada uno de los municipios del país. Con estos fondos se deben desarrollar campañas y acciones preventivas para reducir impactos en nuestro país de las patologías endémicas en la isla y en el Caribe.

Dar inicio al Primer Nivel de Atención en la red de servicios privados de salud en el SFS, la cual, en la medida de lo posible, debe conformar una sola red de atención en los municipios como puerta de entrada a la libre elección.

Dar estricto cumplimiento al artículo 20 de la Ley 87-01 sobre las fuentes de financiamiento público del SDSS, y en particular lo referente a la Lotería Nacional, para fortalecer la protección de los más vulnerables.

Desarrollar una política y una estrategia nacional para la adquisición de medicamentos Anti Retro Virales, que permita acceder a mecanismos internacionales, para asegurar la sostenibilidad, la calidad y precios más accesibles. El espíritu de esta propuesta es fortalecer el papel de PROMESE y de mecanismos multilaterales en estos procesos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEA DE ACCIÓN
<b>Garantizar un modelo de protección social de la salud, con énfasis en la familia mediante la consolidación de una Red Única y una Red Municipal de Salud capaz de desarrollar producción social de salud.</b>	1. Impulsar el desarrollo de la red pública de salud y de redes privadas, articuladas por niveles de atención y que brinden atención integral de calidad.
	2. Fortalecer la función de rectoría de SESPAS, así como las capacidades locales para asumir la gestión de los Servicios Regionales de Salud y garantizar la estandarización de la calidad de los servicios prestados.
	3. Fortalecer los servicios de salud colectiva relacionados con los eventos de cada ciclo de vida, en colaboración con los gobiernos locales, con énfasis en la prevención de enfermedades transmisibles y el fomento de estilos de vida saludables.
	4. Impulsar que el primer nivel de atención sea articulado por los municipios en el nivel local, de forma que posibiliten la organización de políticas concertadas de promoción de la salud.
	5. Deben proporcionarse los fondos suficientes para el desarrollo de la producción social de la salud en cada municipio atendiendo a las necesidades y el número de persona propia del territorio que conforma.
	6. Desarrollar un sistema justo de motivación laboral para los recursos humanos en salud y consolidar el mecanismo de pago por servicios prestados, con el fin de fortalecer la carrera sanitaria, y elevar la calidad de los servicios.
	8. Propiciar la presencia de profesionales suficientes a partir de las necesidades de cada municipio atendiendo a su perfil epidemiológico y a la necesidad de atención a las patologías prevalentes en cada territorio.
	9. Propiciar la carrera de medicina comunitaria y familiar para la atención cercana a las familias.
	10. Promover el acceso de las personas con discapacidad al sistema de Red, a partir de las nivel de dificultad de cada persona.
	11. Mejorar la Calidad de la Atención (recursos humanos e infraestructura) por medio a promover programas de protocolización de los procedimientos clínicos, mejoramiento de la infraestructura municipal, programa de incentivo de movilización a cada municipio y la revisión continua de los horarios que se le brinda a la gente en cada localidad.
	12. Promover el desarrollo de los comités hospitalarios y las redes de promoción de la salud alrededor de las UNAPs, por medio a la participación social en asambleas locales para la salud y la calidad de vida y el desarrollo de red ciudadanas por la salud.
	<b>Universalizar el aseguramiento en salud para garantizar el derecho y el acceso a servicios de salud y reducir el gasto de bolsillo.</b>
2. Propiciar un reglamento de sanciones severas ante las violaciones de actores e instituciones que participan en el sistema de salud que incurran en violación de la ley.	
3. Impulsar la implementación del PBS, tal y como plantea la ley para todos los regímenes que indica la ley.	
4. Impulsar el régimen contributivo subsidiado para toda la población que participa en la sociedad como trabajador por cuenta propia o auto empleado.	
5. Impulsar la libre elección del sistema igualando la cápita de los diferentes regímenes financieros, de forma que tanto el contributivo, el contributivo subsidiado y el subsidiado tenga la misma cápita y que toda persona pueda elegir donde atenderse ya sea en el público como en el privado.	
6. Promover el acceso y uso de medicamentos genéricos de calidad garantizada asegurando el uso de la receta única y las nomenclaturas genérica para los procedimientos de indicación de medicamento y regular la calidad de los medicamentos disponibles en el mercado nacional.	
7. Fortalecer la oferta pública tanto de SENASA, como el de PROMESE/CAL, de forma que se abarate los costos y mejore acceso de las personas.	
8. Fortalecimiento de las Estancias Infantiles para el Régimen Contributivo.	
9. Se debe eliminar completamente, so pena de sanción, la diversidad de co-pagos, estableciendo un copago único de 100 pesos, el cual puede fluctuar según varíen los salarios de los-as trabajadores-as	

10. Garantizar a cada pensionado –con sus familiares- por medio a la cobertura de su última ARS la seguridad de salud necesaria, descontando según salario devengado desde el momento que recibe su pensión.
11. Impulsar la especialización de los fondos el reglón “Promoción y Prevención” de forma continua para ponerlo en ejecución –según prevalencia- en cada uno de los municipios del país.
13. Impulsar el inicio al Primer Nivel de Atención en la red de servicios privados de salud en el SFS, la cual, en la medida de lo posible, debe conformar una sola red de atención en los municipios como puerta de entrada a la libre elección.

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Inversión Pública en Salud	Con respecto al PIB	2009	1.40	3.00	5.00	6.00	7.00
Esperanza de vida al nacer	Edad Media de muerte	2005-2010	72.4	75	77	79	81
<b>Mortalidad</b>			<b>2009</b>				
Mortalidad materna	(razón x 100 mil nacidos vivos)	2009	91.7	50.00	30.00	20.00	0.00
Mortalidad infantil	(tasa x mil nacidos vivos)a	2009	15.8	8.62	5.16	3.44	0.00
Tasa de mortalidad menores de 5 años	(por 1,000 nacidos vivos)	2009	33	17.99	10.80	7.20	0.00
Letalidad dengue	(tasa x 100 casos hemorrágicos)	2009	7.2	3.93	2.36	1.57	0.00
Mortalidad por Tb	(tasa x 100 mil hab.)	2009	1.2	0.65	0.39	0.26	0.00
Mortalidad malaria	(tasa x 100 mil hab.) IPA/100	2008	0.2	0.11	0.07	0.04	0.00
Letalidad leptospirosis	(tasa x 100 casos)	2009	4.9	2.67	1.60	1.07	0.00
Muertes por leptospirosis		2009	45	24.54	14.72	9.81	0.00
<b>Morbilidad</b>							
Malaria (tasa x 100 mil hab.)	(tasa x 100 mil hab.)		16.8	9.16	5.50	3.66	0.00
Tuberculosis (tasa x 100 mil hab.)	(tasa x 100 mil hab.)		42	22.90	13.74	9.16	0.00
Dengue (tasa por 100 mil hab.)	(tasa por 100 mil hab.)		86.2	47.00	28.20	18.80	0.00
Casos leptospirosis			945	515.27	309.16	206.11	0.00
% de la población Inodoro conectado a alcantarillado		2009	36.67	0.60	100%	100%	100%
% de la Población con acceso a fuentes de agua potable mejoradas		2009	85.31	0.89	0.90	100.00	100.00
Porcentaje de población protegida por el Seguro de Salud		2009	35.87%	100%	100%	100%	100%
Paridad costo régimen subsidiado(crc) vs costo régimen contributivo (crs)	crc/crs	2009	0.25	0.85	1.00	1.00	1.00
Tasa de dependencia en Régimen subsidiado	dependientes/titulares	2009	1.33	1.80	2	2.3	2.5
Tasa de dependencia en Régimen contributivo	dependientes/titulares	2009	0.9	1.00	1.5	1.8	2

### 3.7. Pensiones y Riesgo Laborales: Protección de Riesgos para una Vida Digna.

El modelo previsional predominante hasta el año 2001, encontrado por la reforma, era el régimen basado en el esquema financiero solidario (o mal llamado régimen financiero de reparto), bajo una administración del sector público, que databa desde el 30 de agosto de 1948 (gaceta oficial 5 enero 1949). Recordemos que en el esquema financiero solidario los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, así como los recursos que agrega el Estado, constituyen un fondo que se destina al pago de las pensiones correspondientes a los trabajadores retirados cubiertos por el programa a partir de una serie de criterios.

Así, la Ley 87-01 viene a reformar los regímenes de seguro de pensiones existentes en el país, de los cuales los más importantes eran el del IDSS<sup>66</sup>, que protege a los sectores laborales privados con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y la ley 379-81, del 11 de diciembre de 1981, para los funcionarios y empleados-das del gobierno dominicano<sup>67</sup>, de similar capacidad<sup>68</sup>. Además de otros planes de pensiones gestionados administrativamente por mandato de la Ley 379-81 para las instituciones descentralizadas del Estado dominicano -como es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional<sup>69</sup> (ISSFAPOL)- y los planes de pensiones en áreas laborales específicas, como los puertos, hoteles, choferes, metalúrgicos; o sea empresas privadas que por iniciativa propia crearon planes de pensiones para cubrir el retiro de sus trabajadores-as.

En el país a partir de abril de 1998 se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)<sup>70</sup> y para noviembre se creó la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

Como vemos, había varios esquemas financiero solidario funcionando de forma descoordinada e independiente uno de otros. Las cuales carecían de una institución especializada de regulación, supervisión y fiscalización, lo que dificultaba la transparencia y fomentaba la frecuencia de prácticas dolosas y arbitrarias. Era evidente los actos de corrupción en el sistema, desde asignaciones discrecionales y sin mérito de pensiones sin observar la ley, hasta pensiones cuantiosas de personas que no estaban en el sistema atendiendo a criterios de inspectores que otorgaban pensiones de discapacidad sin la existencia de la misma.

---

<sup>66</sup> El IDSS se creó en el año 1947. Adicionalmente, a fin de realizar el manejo financiero, se creó la Caja Dominicana de Seguro Social (CDSS) a cargo del Secretario de Estado de Previsión social y, como órgano asesor, la Junta Médica Dominicana.

<sup>67</sup> Desde el 1959, por medio a la Ley No. 5885, existía un sistema de pensiones asistenciales destinadas a los empleados de la administración pública, con el único requisito de tener 25 años en el servicio y 60 años o más. Su aplicación fue prácticamente nula; luego se convierte en régimen contributivo por la ley 379-81.

<sup>68</sup> Para el año 1997, mientras que el IDSS tenía 26, 126 pensionados, de acuerdo a datos de la ONE (2000), el de la 379-81 tenía 29, 319.

<sup>69</sup> Desde el 1982. Para el 1996 tenía 37 mil afiliados.

<sup>70</sup> Ese mismo año se funda rápidamente cuatro Administradoras que son la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, la Administradora Fiduciaria, la Administradora American Life y la AFP Siembra.

En muchos casos las pensiones eran independientes de los aportes realizados por los afiliados. Esta situación generó importantes déficits en cada uno de los esquemas preexistentes haciendo insostenible su funcionamiento en términos del financiamiento necesario para cumplir con los beneficios establecidos.

En general el sistema tenía una cobertura mínima y desigual. El incremento del número afiliado en la institución de mayor cobertura era familiar. Para el año 2009 el sistema tenía un total de 29, 633 pensionados, mientras que el Banco Central de la RD estimó para ese año un total de 747, 335 personas mayores de 60 años, a pesar de que la tasa de crecimiento de beneficiarios había aumentado significativamente en la última década.

COBERTURA DEL SISTEMA DE SEGURO SOCIAL					BENEFICIARIO DEL SISTEMA						POR CIENTOS PENSIONADOS		
Año	Asegurados Fijos	Crecimiento (Tasa)	Como % Población	Como % PEA	pensionados por vejez	Crecimiento %	Pensiones por Discapacidad	Crecimiento (tasa)	Pensionados total	Crecimiento (tasa)	% por vejez	por discapacidad	total
1986	206,920		3.2	8.0	11,848		4,618		16,466		5.73%	2.23%	7.96%
1987	245,786	18.78%	3.7	9.1	12,014	1.40%	4,566	-1.13%	16,580	0.69%	4.89%	1.86%	6.75%
1988	291,685	18.67%	4.3	10.4	12,626	5.09%	4,537	-0.64%	17,163	3.52%	4.33%	1.56%	5.88%
1989	336,086	15.22%	4.8	11.6	13,716	8.63%	4,786	5.49%	18,502	7.80%	4.08%	1.42%	5.51%
1990	349,023	3.85%	4.9	11.7	14,759	7.60%	4,920	2.80%	19,679	6.36%	4.23%	1.41%	5.64%
1991	360,674	3.34%	5.0	11.8	14,862	0.70%	4,922	0.04%	19,784	0.53%	4.12%	1.36%	5.49%
1992	386,491	7.16%	5.2	12.3	15,528	4.48%	5,047	2.54%	20,575	4.00%	4.02%	1.31%	5.32%
1993	406,684	5.22%	5.4	12.7	16,206	4.37%	5,205	3.13%	21,411	4.06%	3.98%	1.28%	5.26%
1994	427,506	5.12%	5.6	13.0	16,340	0.83%	5,316	2.13%	21,656	1.14%	3.82%	1.24%	5.07%
1995	432,089	1.07%	5.5	12.8	17,780	8.81%	5,598	5.30%	23,378	7.95%	4.11%	1.30%	5.41%
1996	444,047	2.77%	5.6	12.9	19,152	7.72%	5,611	0.23%	24,763	5.92%	4.31%	1.26%	5.58%
1997	502,332	13.13%	6.2	14.2	20,484	6.95%	5,642	0.55%	26,126	5.50%	4.08%	1.12%	5.20%
1998	522,773	4.07%	6.4	13.8	22,336	9.04%	5,536	-1.88%	27,872	6.68%	4.27%	1.06%	5.33%
1999	528,020	1.00%	6.3	13.7	23,508	5.25%	6,125	10.64%	29,633	6.32%	4.45%	1.16%	5.61%

Fuente: Elaborado por José Luis Actis con base en dato del IDSS Y CEPAL

Era un esquema altamente excluyente y escasamente ambicioso, dejaba fuera a gran, aun siendo un mandato de las leyes, a casi todos los dependientes. De igual forma, se dejaba fuera los trabajadores de altos ingresos, pues se asumía que estos individuos tenían ingresos suficientes para no requerir que le cubra los riesgos de salud y la vejez mediante un seguro público. De forma que se pasó por alto la naturaleza del sistema previsional, por cuanto los altos ingresos durante la etapa activa que pudieran tener, no se traslada necesariamente a la etapa pasiva (Actis, 2002).

### 3.7.1. La Reforma y sus resultados

Con la aprobación de la Ley 87-01 se efectuó una reforma estructural sustitutiva del sistema, pues se impuso una transformación del régimen financiero, se incorporó la participación privada y se sustituyó<sup>71</sup> el sistema de de financiamiento solidario, por el sistema de capitalización individual, es decir que en este modelo los afiliados recibirán una pensión de acuerdo al monto acumulado de ahorros en su cuenta individual de su vida laboral, mientras que en solidario, como apuntamos antes, los fondos recibidos como pensión provenían de un fondo común generado por los aportes de los contribuyentes.

<sup>71</sup> Mesa Lagos se ha referido a este sistema como sustitutivo porque se sustituye el sistema público por el privado. De igual forma clasifica otros dos: el paralelo y el mixto.

A pesar de que es muy cercano a muchas de las reformas que se han realizado en América Latina, al igual que la reforma de salud, la reforma de pensiones en nuestro país tiene algunas particularidades distintivas:

1. El Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) deja de recibir las cotizaciones por parte de los afiliados que se mantienen en el sistema de reparto y, en el cambio, son enviadas a la Secretaría de Estado de Fianzas (ahora de Hacienda) que es la institución que ha asumido el pago a los pensionados del sistema de reparto.
2. La población afiliada en el nuevo sistema con menos de 45 años de edad fue obligada a pasar al nuevo sistema de pensiones, mientras que los mayores de 45 años se les dio la libertad de quedarse en el sistema antiguo o pasar al nuevo sistema. El nuevo sistema otorga a los trabajadores que estaban cubiertos por las leyes 1896 y 379, que optaron por el régimen de capitalización Individual (CCI) el derecho a un bono de reconocimiento que funciona como una compensación a los derechos adquiridos en el régimen solidario. Este bono debe acreditarse a la administradora de bono correspondiente. El bono de reconocimiento representa el pasivo actuarial a la fecha de vigencia del nuevo régimen previsional por concepto de derechos acumulados en el tiempo. En el año 2006, el pasivo actuarial de las obligaciones del Estado en la Secretaría de Estado de Hacienda era de 33.9 mil millones de pesos, equivalente al 3.4% del PIB<sup>72</sup>.
3. Todos-as nuevos-as entrantes al mercado de trabajo, sin importar su edad o sector laboral tendrá que afiliarse al nuevo sistema.
4. Los afiliados al nuevo sistema tienen libre elección y podrán cambiarse una vez al año de administradora de fondos de pensiones, aunque no de sistema.
5. El afiliado o afiliada al momento de pensionarse podrá que elegir una pensión bajo la modalidad de retiro programado, asumiendo así el riesgo de longevidad y rentabilidad futura o una pensión bajo modalidad de renta vitalicia donde una compañía de seguro asume el riesgo de longevidad y rentabilidad futura.
6. A diferencia de las otras reformas, el sistema dominicano, tiene un tercer régimen de afiliación, además, del contributivo y subsidiado, que estipula de incorporar a los trabajadores del sector informal. Se trata del régimen contributivo-subsidiado, su financiamiento dependerá de los aportes de los trabajadores y de un subsidio variable según tipo de ocupación que aportará el Estado.
7. Descansa en un sistema de recaudo centralizado a través de una tesorería de la seguridad social que se encarga de la facturación, cobro y dispersión de los recursos a las diferentes Administraciones de Fondos de Pensiones (AFP).
8. Se estableció un fondo de solidaridad social correspondiente al 0.4% de las cotizaciones para completar la pensión mínima a todo trabajador mayor de 65 años

---

<sup>72</sup> Informe actuarial y técnico sobre el Régimen Nacional de Pensiones, determinación de los pasivos actuariales a cargo del Estado y lineamientos de la reforma a la Ley 379. Secretaría de Estado de Finanzas, 2006.

de edad y por lo menos 300 meses de cotización y sin suficientes fondos para cubrir una pensión mínima.

9. Se instituyó un programa paralelo con el contributivo (no solidario) de pensiones asistenciales totalmente subsidiada por el Estado, por lo que la fuente de su financiamiento es el presupuesto público.
10. Para administrar los fondos se consagró a instituciones públicas y privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), a las cuales se les impusieron requisitos similares a los de la región. Estas AFP, además de administrar, deben contratar un seguro a efectos de cubrir la discapacidad y fallecimiento del afiliado.
11. El Estado asume la tarea de supervisión y regulación del sistema a través de la Superintendencia de Pensiones. Creada a tal efecto y dotada de autonomía y personería jurídica.
12. El sistema señala una forma de inversión de los fondos, los cuales sobre todo, destinado a fomentar asuntos sociales.
13. Tiene vocación universal para cubrir todos y todas los dominicanos y dominicanas y abre a los-as que están en el extranjero.

Ahora bien, una cobertura tan amplia como la que se describe se enfrenta al desafío del equilibrio financiero. Es por esto que la forma como se pensó fue a partir de regímenes paralelos con coberturas en diferentes extractos de la población. La nueva Ley exige que cada régimen cumpla con un criterio de equilibrio actuarial y contable, al tiempo que establece la absoluta independencia de los fondos de cada sistema respecto de los demás e inhibe posibles transferencias de uno a otro (Actis, 2002).

Beneficios, condiciones, y pensión final y mínima de los tres regímenes de afiliación en la RD				
	Tipo de Beneficio	CONDICIONES	Pensión Final	Pensión Mínima
Régimen Contributivo	Pensión de vejez	60 años de edad y haber cotizado durante un mínimo de 30 años o haber cumplido 55 años y haber acumulado un fondo que le permita disfrutar una pensión superior al 50% mínimo	Resultado a partir de los Fondos Acumulados en la cuenta de ahorro individual.	100% del salario mínimo legal bajo que es el del sector público. Garantizada por el Fondo de Solidaridad Social o en su defecto el Estado.
	Pensión por discapacidad, total o parcial	Sufrir una enfermedad o lesión crónica o haber agotado el derecho a prestaciones por enfermedad no profesional.	60% del salario base promedio de últimos 3 años para la discapacidad total y 330% para la parcial	NA
	Pensión por cesantía por edad avanzada	Quedar desempleado con 57 años y más y cotizando un mínimo de 25.	Pensión mínima	NA
	Pensión de sobrevivientes	Fallecimiento del afiliado activo	Pensión no menor del 60% del salario cotizable de los últimos 3 años ajustado al IPC. El conyuge sobreviviente menor de 50 años o hijos menores de recibirán la pensión por solo 60 meses, si tiene de 50 a 55 años, lo recibirán por 72 meses y vitalicia si el cónyuge tiene más de 55 años.	NA
Pensión Solidaria	Pensión Solidaria	Pensión por vejez y discapacidad total o parcial o por sobrevivencia a todas las persona mayores de 60 años y	NA	60% salario mínimo público

		a las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad, ambos sin los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades.		
Régimen Contributivo-Subsidiado	Pensión por vejez	Haber cumplido 60 años y tener los fondos acumulados suficientes que le garanticen una pensión mínima	Depende de los fondos acumulado en la cuenta individual.	70% del salario mínimo privado. Para ser elegible para recibir la pensión mínima con un subsidio del Estado, el afiliado deberá haber cumplido 65 años y haber cotizado por un mínimo de 25 años
	Pensión por discapacidad, total o parcial	Sufrir una enfermedad o lesión crónica o haber agotado el derecho a prestaciones por enfermedad no profesional.	60% del salario base promedio de los últimos 3 años para la discapacidad total y 30% para la parcial.	NA
	Pensión sobrevivientes	Fallecimiento del afiliado activo	Pensión no menor de 60% del salario cotizable de los últimos 3 años ajustado al IPC. El conyugue sobreviviente menor de 50 años o hijos menores recibirán la pensión por solo 60 meses, si tiene 50 a 55 años, lo recibirán por 72 meses y vitalicia si el cónyuge tiene más de 55 años.	NA
Fuente: Construido por Jeffrey Lizardo para la Revista Estudios Sociales				

A diferencia del sistema de salud, donde entró una institución estatal a competir con las demás como fue SENASA, en el sistema de pensiones no existe una institución que permita equilibrar la mal llamada libre competencia. La creación de la AFP Banreserva creada por el banco Estatal funciona con la misma lógica de mercado que las otras AFPs con finalidad lucrativa.

Para el año 2008, los maestros lucharon por mantener su institución que obedecía a un sistema solidario con mayores beneficios que los antes descritos. Su lucha permitió la erogación de la Ley No. 451-08 que introduce modificaciones a la Ley General de Educación, No. 66-97, de fecha 10 de abril de 1997 (pensiones y jubilaciones para maestros del sector oficial. G.O. No. 10490 del 23 de octubre del 2008). Con esto se mantiene el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA).

Con estas modificaciones se introducen cambios sustanciales al Sistema Dominicano de Seguridad Social, el cual pretendía ser un modelo de reforma de tipo sustitutivo en cuanto al sistema de pensiones y lo convierte en un modelo paralelo para los-as maestros-as, y sus familiares, en el cual coexistirán tanto el sistema de capitalización individual (CCI) como el sistema solidario.

El modelo CCI, las contribuciones son definidas a partir del salario devengado, sin embargo las prestaciones van a depender del monto final acumulado en las cuentas individuales, por lo cual esto significa un gran riesgo y ha generado alta preocupación en RD. No se está claro si las tasas de reemplazo o el modelo final de las pensiones en relación a su último será adecuado o no. Jeffrey Lizardo, siguiendo a Mesa Lago, apunta que el modelo CCI depende de tres factores primordiales: la rentabilidad real del fondo, el

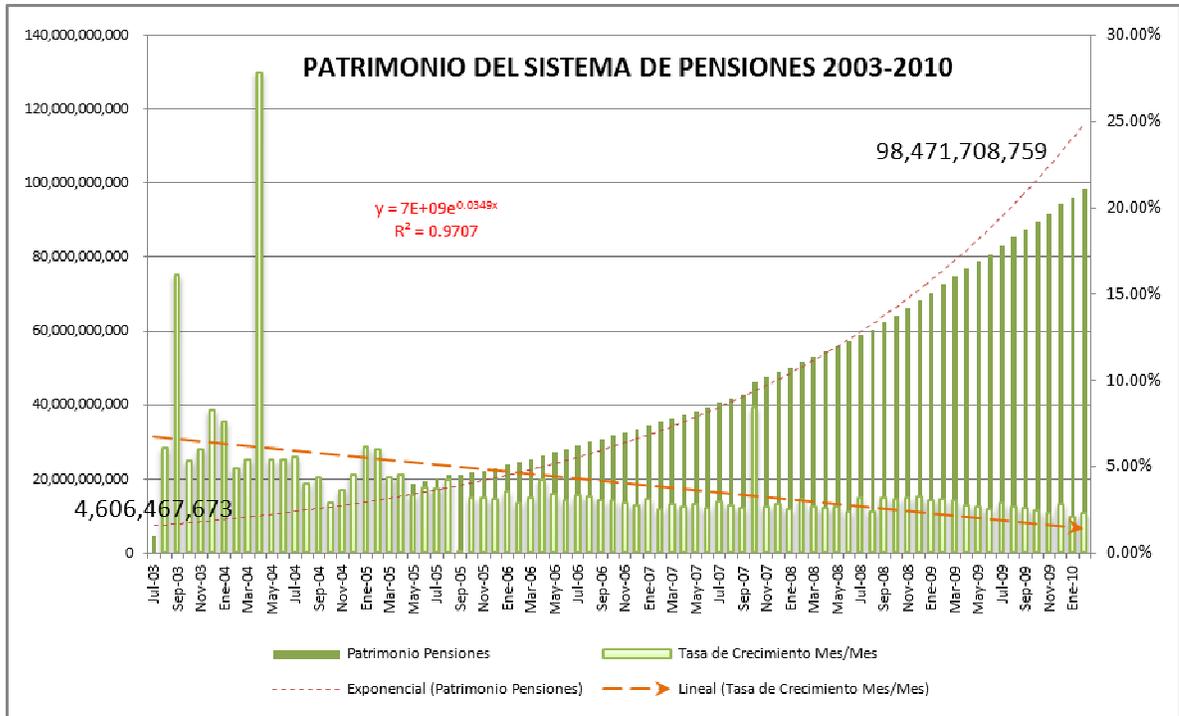
crecimiento del salario del trabajador y el número de años de cotizaciones. De forma que este tiene tres supuestos descritos por Lizardo que será necesario evaluar: (Lizardo, 2005):

- Se genera una rentabilidad real mínima y estable a través del tiempo lo que supone estabilidad macroeconómica, baja incertidumbre y un mercado de capital desarrollado.
- Que el trabajador cotice de manera permanente a través de su vida laboral lo que implica un trabajo seguro y estable. En este aspecto el período de aporte y el monto de cotización son sumamente importantes para que se traduzca en mayores fondos acumulados en cuanta individual.
- La administración de las cuentas individuales por parte del sector privado es más eficiente y transparente.

En el tema de la rentabilidad, a diciembre del 2009, el Patrimonio de los Fondos de Pensiones ascendía al casi el 6% del producto interno bruto del país, unos 94,318 millones de pesos, acumulado en el período de julio 2003 hasta diciembre 2009. De este monto el 72% los administra el fondo de Capitalización Individual (CCI), equivalente a 67, 817 millones. El resto se divide en Reparto individualizado, Fondo de Solidaridad y el INABIMA.

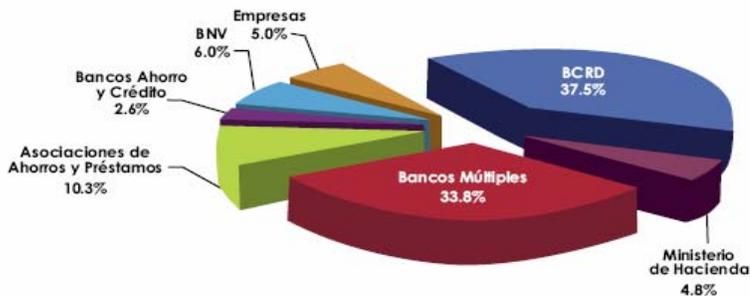
En el marco de la CCI la competencia es fuerte, desde el comienzo del sistema existían 10 AFPs funcionando, de las cuales apenas quedan 5, siendo las más fuerte, en términos del monto que manejan AFP Popular con 36% de los montos del CCI.

El sistema “elegido” de CCI ha demostrado que permite que se acumule altos volúmenes de capital de forma exponencial y que les resulten llamativos a todos los gestores del mercado. No obstante independientemente de los altos volúmenes se disminuye la tasa de crecimiento mes por mes. Esto es posible, debido a dos razones: *la falta de diversificación de los fondos de pensiones* -los cuales muestran una gran concentración- y la inconsistencia de la vida laboral del trabajador dominicano.



Los recursos de los fondos de pensiones, según la (SIPEN, 2009), estaban invertidos, para marzo 2010 en títulos emitidos por las siguientes instituciones: Banco Central con el 37.5%, Bancos Múltiples con el 33.8%, Asociaciones de Ahorros y Préstamos con 10.3 %, Banco de Ahorros y Créditos 2.6%, Banco Nacional de Fomento a la Vivienda y la Producción 6% y empresas privadas (Cervecería Dominicana, Industrias Nacionales C por A y Multiquímica Dominicana) con 5.0%. Como se puede observar el 90.2% de la inversión están concentradas en bancos, solo el 5.0% están integrado directamente en empresas, las cuales son privadas, actividad que aumenta los riesgos de volatilidad y reduce el efecto positivo que dichas inversiones puedan tener para el desarrollo económico y social del país.

**2.24 Composición de la Cartera de Inversiones de los Fondos de Pensiones por tipo de emisor**  
31 de Marzo 2010



Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Social

Es pues la efectividad de estas inversiones las que podrían propiciar la rentabilidad o no de los fondos de pensiones, en el marco del sistema elegido. Así que la restricción recibida hasta el momento para la inversión de los fondos de pensiones en el país ha llevado a que estos dependan básicamente de la capacidad de cotizar de los trabajadores, de la fluctuación de inflación y la fluctuación de tasa de cambio, lo que lo hace aún más vulnerables al sistema. En diversos momentos rentabilidad real de los fondos han tenido comportamiento negativo, como fue el caso del trimestre abril-junio de 2008, debido a una excepcional caída de la tasa de interés combinada con una tasa de inflación que la superó, lo que evidencia que el confinar la rentabilidad de los fondos solo a estrategias financieras y escasamente a la producción no garantiza la rentabilidad real del dinero, ni impacta positivamente en la calidad de vida de la gente.

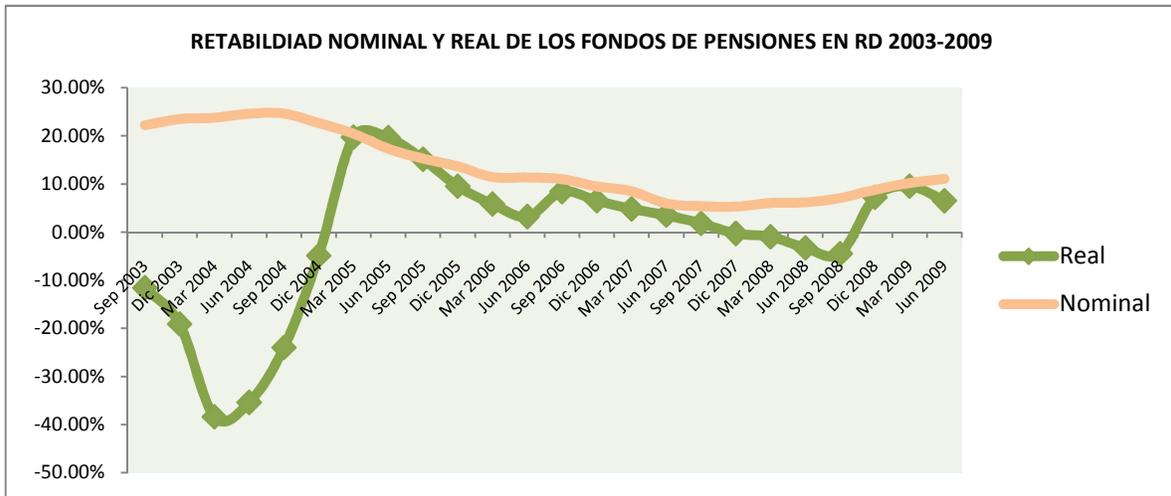
Una serie de disposiciones del gobierno del año pasado para autorizar nuevas emisiones de ofertas y la aprobación de nuevos emisores han comenzado a diversificar el sistema, no obstante este se ha quedado aún, tímidamente, en el marco de las finanzas<sup>73</sup> y no ha trascendido a al marco de la producción. El año pasado se aprobó una ley que dispone el uso de hasta un 5% de los fondos de pensiones para la educación superior, garantizando rentabilidad y aunque esta es una inversión que impactaría directamente sobre la población estudiantil, lo cual explota la vocación de efecto a corto plazo del dinero acumulado de los trabajadores estipulado en la ley 87-01, la lógica de esta inversión responden a criterios de competitividad y no de protección de la persona.

Por otro lado, desde hace varios años el Gobierno ha anunciado varios planes para canalizar la inversión de los fondos de pensiones hacia letras hipotecarias, titularización de hipotecas, y hacia la construcción de viviendas, pero apenas fue introducido en el congreso el proyecto de ley que permitiría esta inversión.

La obligatoriedad con la que se ahorra el dinero de los fondos de pensiones, montado en un sistema de capitalización individual compromete al gobierno con una buena gestión de los mismos y a una inversión que impacte directamente sobre la vida de la gente, más que a seguir enriqueciendo emporios financieros.

---

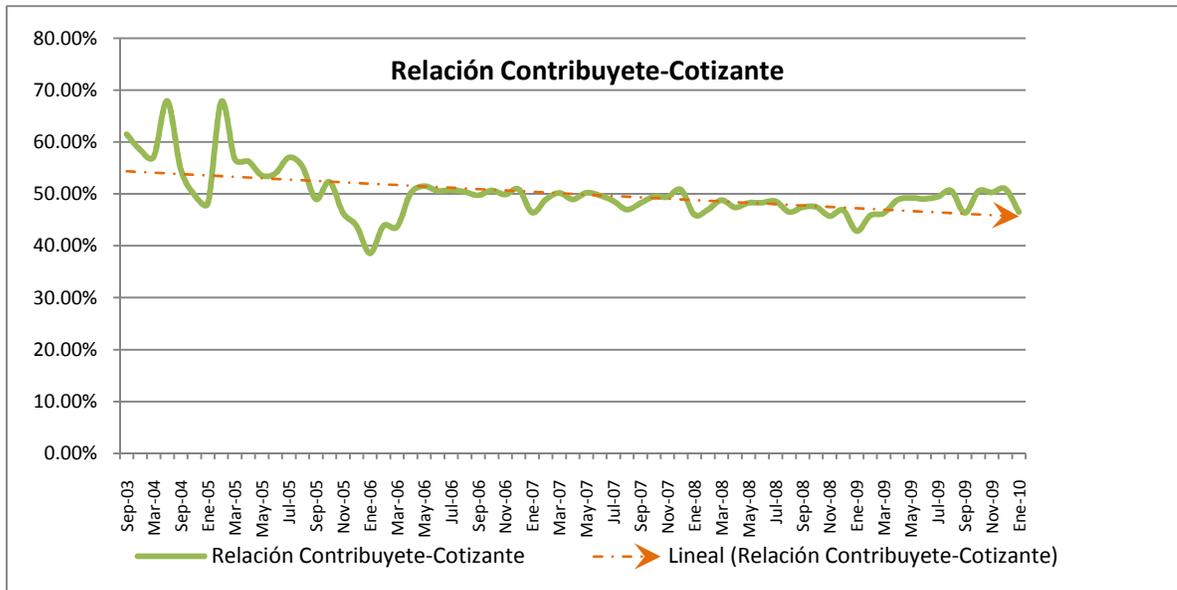
<sup>73</sup> A diferencias de los otros ocho países de América Latina, donde se ha establecido el sistema de capitalización individual, en República Dominicana los fondos de pensiones no son invertidos en moneda extranjera, ni en valores emitidos en el exterior, ni en fondos mutuos, ni en acciones. A partir de la cumbre del 2006 el gobierno aprueba la ley que introduce modificaciones a la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social para flexibilizar la inversión en el sistema financiero.



Datos ofrecidos en el semanario clave apuntan que los reportes de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), que la rentabilidad real histórica, desde julio de 2003 y hasta junio de 2009, de los fondos de pensiones en República Dominicana es de sólo 1.9%. Esta rentabilidad es la ganancia real que han obtenido los trabajadores por sus ahorros obligatorios y que se suponen debe financiar la pensión que recibirán en su retiro, cuando lleguen a una edad de 60 años. Sin embargo, apuntaba el semanario, las administradoras de fondos de pensiones cosechan ganancias, que crecen cada año. Entre julio de 2005 y julio de 2006 el promedio de la utilidad anual sobre el patrimonio neto de las gestoras de esos fondos fue 7.8%. Pero entre julio de 2008 y julio de 2009 alcanzó la tasa de 30.4%, cuando el promedio en América Latina fue de 10.6%, según los reportes de la AIOS (Ruiz, 2010).

Es posible que la poca información de los afiliados, el desconocimiento de los derechos adquiridos y la poca información que cuentan los afiliados constriña los beneficios.

En cuanto a la sostenibilidad de la cotización, que es el segundo supuesto, que menciona Carmelo Mesa Lago, si tomamos en cuenta las estadísticas de la SIPEN podemos observar que a marzo de este año se habían afiliados unos 2, 255, 339 personas, sin embargo, de esta cantidad, apenas estaban cotizando activamente unos 1, 109, 033 afiliados, por lo que la densidad de la cotización se ubica en 49.17% en todo el sistema. Esta densidad era aún menor, para marzo, en el CCI, pues la cantidad de afiliado eran 2, 079,225 y solo cotizaban realmente unos 990,507 lo que arroja un densidad paupérrima de 47.64%, la cual lleva una tendencia decreciente.

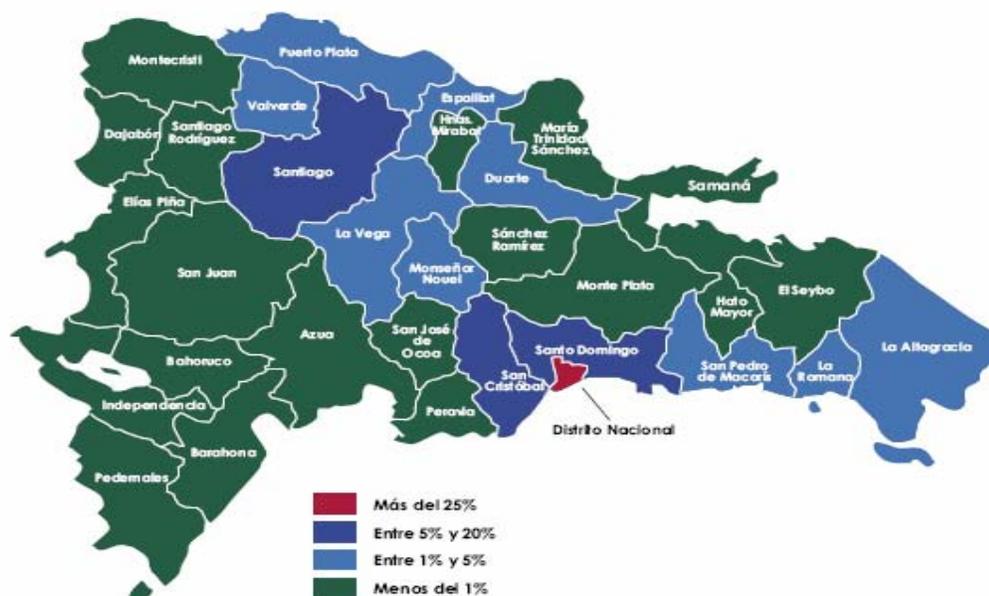


Todavía el sistema no ha sido capaz de captar ni siquiera la mitad de los ocupados del país, debido a que no se ha emergido plenamente en el mercado laboral informal que concentra el 60% de la ocupados en el país, debido, entre otras cosas, que no se ha puesto en vigencia el régimen contributivo- subsidiado.

Este fenómeno es preocupante, al cual se le debe hacer frente, pues la relación cotizante-afiliados se está reduciendo con el tiempo mostrando la inconsistencia del mercado laboral y la capacidad redistributiva y de protectora del riesgo que tiene estos fondos. En este modelo, que ha dejado fuera los sectores que ejercen el autoempleo en el mercado de trabajo que desarrolla el sistema. Lo cual tiene un alto grado de exclusión concentración en las grandes ciudades donde abunda la formalidad.

## 2.5 Distribución de Afiliados al Sistema de Capitalización Individual por Provincia

31 de Marzo 2010



Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Social

Por último, revisando el tercer supuesto, otro aspecto no menos importante es que el sistema está indicando que persisten las mismas mañas del viejo sistema, lo que indica que los problemas de fraudes no son inherentes al sistema, sin un mal que se debe trabajar con correctivos serios y altos criterios coercitivos, dada la importancia de estos fondos. Actualmente se tienen indicios de que los empleadores pueden retrasar la entrega de las cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social debido a problemas en su flujo de efectivo o en caso más extremo cambiar la relación laboral de sus trabajadores. Este caso es más frecuente cuando la economía de un país se encuentra en estancamiento o recesión. Por último, algunos trabajadores verían con buenos ojos que sus empresas lo saquen de la nómina para evitar las deducciones de sus salarios y presentarse como independiente para aprovechar el subsidio gubernamental.

Otro elemento que puede estar indicando violación de derechos es que aún persisten en el sistema, según los datos de la SIPEN, más de 91 mil personas por encima de 60 años afiliados en el sistema sin recibir pensiones y más de 25 mil por encima de los 65. Lo peor de esto es que a pesar de los montos acumulados en el país, los datos nos muestran que son pocas las pensiones que se están entregando en el modelo de CCI por sobrevivencia o por discapacidad. Para marzo 2010 a penas se había entregado 846 pensiones de discapacidad y 1, 839 pensiones de sobrevivencia.

Sistemas	Pensiones Otorgadas			Total	% Participación
	Vejez	Discapacidad	Sobrevivencia		
Capitalización Individual	0	846	1,839	2,685	2.74%
Reparto*	95,083	64	294	95,441	97.26%
Total**	95,083	796	4,297	98,126	100.00%

Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Social

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEA DE ACCIÓN
<p><b>Garantizar la universalidad, equidad, solidaridad, la libre elección y sostenibilidad del aseguramiento frente a los riesgos de vejez, discapacidad y sobrevivencia.</b></p>	1. Instituir dos sistemas de aseguramiento frente a los riesgos de vejez, discapacidad y sobrevivencia de libre elección, el de Capitalización individual y el del solidario (o de reparto), de forma que el afiliado pueda elegir el sistema que desee.
	2. Diseñar los mecanismos de aplicación de los Regímenes Subsidiado y Contributivo-Subsidiado y afiliar toda la población que le corresponda.
	3. Integrar al Sistema Dominicano de Seguridad Social los distintos planes previsionales, así como los programas de pensiones asistenciales existentes..
	4. Integrar a las personas del viejo sistema de reparto al nuevo sistema solidario, de forma que las generaciones de ahora subsidien las futuras generaciones.
	5. Impulsar la diversificación de la inversión de los fondos de pensiones y la creación de nuevos instrumentos de inversión que permitan obtener una rentabilidad adecuada y canalizar los recursos de los fondos de pensiones a favor del desarrollo nacional. Los de capitalización individual por el sector privado y los de sistema solidario por medio al Estado.
	6. Vigilar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones y revisar periódicamente la distribución del total de cotizaciones al SDSS, a fin de introducir los ajustes necesarios y asegurar una asignación óptima entre sus componentes de riesgos de salud, riesgos laborales y riesgos de vejez y discapacidad.
	7. Fortalecer la supervisión y regulación de todos los agentes privados y públicos vinculados al sistema dominicano de pensiones, dando a participación a los afiliados en esta supervisión y veeduría.
	8. Intensificar la promoción y difusión de los beneficios y coberturas del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, a fin de fortalecer la capacidad de los afiliados y beneficiarios para hacer valer sus derechos con oportunidad.
	9. Unificar todos los sistemas creados de forma paralela al sistema general de pensiones, asegurando la libre elección (al de capitalización individual o al solidario)
	10. Impulsar una mayor descentralización de los afiliados por provincia, de forma que el mayor porcentaje de afiliados estén en las provincias y no en las grandes ciudades.
	11. Potenciar el papel que debe jugar el Banco de Reservas convirtiéndose en la AFP que impulse el sistema solidario que de al traste con la libre elección, similar al papel de SENASA en el sistema de salud.

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Rentabilidad real de los fondos de pensiones		2009	5.00%	10.00%	20.00%	25.00%	30.00%
Relación beneficios bancos-afiliados	afiliados/bancos	2009	0.17	0.67	1	1	1
Densidad de la cotización	Relación afiliado- cotizante	2009	49.17%	60.00%	70.00%	80.00%	100.00%

% de los ocupados en el sistema	Afiliados/ocupados	2009	44.00%	50.00%	60.00%	80.00%	100.00%
Relación Regimen Solidario-capitalización individual	solidario/individual	2009	0.08	0.28	0.50	0.80	0.88
Tasa de Pensiones otorgadas por sobrevivencia (s)	personas pensionadas (s)/afiliados	2009	0.19%	0.24%	0.30%	0.33%	0.38%
Tasa de Pensiones otorgadas por discapacidad (d)	personas pensionadas (d)/afiliados	2009	0.04%	0.05%	0.06%	0.06%	0.07%
Tasa de Pensiones otorgadas por vejez (v)	personas pensionadas (v)/afiliados	2009	4.22%	4.88%	5.63%	5.80%	9.07%

## 4. La Educación digna para una Vida Digna

### 4.1. Introducción

La importancia de la educación, cuando se considera la calidad de vida de las personas, parece estar universalmente aceptada como muy elevada en todos los ámbitos del ser humano. En la mayoría de los estudios que cuestionan y/o analizan la calidad de vida desde cualquier perspectiva, toman la dimensión educación como un elemento fundamental vinculado a la incuestionable mejora. Se promueve hoy en día, sobre todo en los tan populares programas de transferencia condicionada, la educación como un determinante en la ruptura de la pobreza, aunque no parece ver evidencia empírica contundente al respecto.

(Proponemos que este párrafo sea de introducción. Proponemos además que sea mejorada su redacción).

#### 4.1.1. Educación y superación del empobrecimiento y la exclusión social

Indiscutiblemente que la educación es una necesidad importante para la gente, pero nos preguntamos, ¿es realmente la educación una condición necesaria y suficiente para la salida de la pobreza?

De acuerdo a un trabajo desarrollado por Miguel Parada<sup>74</sup>, existen cuatro grandes teorías que trabajan la relación entre pobreza y educación. Estas son las siguientes: la del capital humano, la de la elección racional, la social-demócrata y la marxista.

Las tres primeras teorías, cada una con sus énfasis, establecen una relación estrecha y directamente proporcional entre educación y pobreza. La última (marxista) niega esta relación y establece causas estructurales a la condición de pobreza. El siguiente cuadro expresa una síntesis de las cuatro teorías.

Resumen de las teorías explicativas de la relación entre educación y pobreza			
Teoría	Concepción	Centro	Crítica
Capital Humano	Considera a la pobreza como un fenómeno que ocurre porque las personas no han adquirido las habilidades cognitivas básicas para ser exitosas en el mundo. Por tanto, basta con educarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales, y así se disminuirán al mínimo las probabilidades de “recaer” en la pobreza.	hace de la igualdad de oportunidades el centro de la política educativa para superar la pobreza,	La crítica principal a esta teoría consiste en que, aunque no se lo quiera así, de hecho las prácticas docentes y los contenidos curriculares son diferentes según la clase social de los estudiantes, lo cual reproduce la desigualdad, y más aun, la legítima. Tiene dificultades para explicar el por qué de la existencia de la desigualdad: ¿por qué, si la política educativa trata de ofrecer “educación para todos”, persiste la desigualdad de oportunidades?

<sup>74</sup> Dar algunas informaciones sobre quien es Parada y citar la fuente bibliográfica.

Teoría de la elección racional	Se basa en la crítica del “estado de bienestar” proveedor de educación para todos y todas. No modifica los supuestos liberales acerca de la educación como mecanismo de superación de la pobreza, pero traslada el peso de la acción al individuo y plantea un giro en la política educativa. Propone que la educación sea dejada al libre juego del mercado, privatizada para desplazar el costo hacia las y los usuarios directamente.	El centro es ahora que los ciudadanos y ciudadanas elijan cómo gastar sus impuestos en educación.	insistencia en una educación adecuada al mercado, sin referencia a la necesaria formación del sujeto o la sujeta, en áreas no propicias en el mercado pero necesarias al país, lo cual significa abandonar la idea de educar para la realización de la persona.
Teoría social-demócrata	Este enfoque es en realidad una versión modificada de la teoría del capital humano. Privilegia la acción gubernamental para proporcionar educación, al mismo tiempo que la acción ciudadana para vigilar la eficiencia y la igualdad de oportunidades. se ubica a la superación de la pobreza desde una nueva organización social cuya posibilidad implica “educar para poder” y no sólo “educar para saber”, lo cual entraña una elección del individuo y un financiamiento no estatal, aunque se excluye la privatización y el adecuarse ciegamente al mercado.	El centro de esta propuesta, siempre en el supuesto de que educar contribuya a eliminar la pobreza, es vincular la libertad de elegir el cómo, el dónde y el cuándo de la educación, con la obligación del estado de ofrecer educación pública suficiente para que nadie quede sin oportunidad.	
Teoría marxista	Se concede cierta capacidad a la educación para la transformación social, siempre y cuando se efectúe con autonomía del Estado y se desarrolle para concientizar, para emancipar, o incluso para organizar la lucha contra-hegemónica.	La posición de esta teoría sobre la REP es simple: la pobreza se acabará cuando se acabe el sistema social que la produce. La educación no resolverá la pobreza. Por tanto, sólo es relevante la educación cuando prepara el cambio social, o mejor aún, una vez realizado el cambio.	Dos críticas importantes se han hecho a las teorías de inspiración marxista, especialmente a las tesis “reproduccionistas”. Una se refiere al hecho, dicho con sencillez, de que quienes hacen la crítica son precisamente los más beneficiados por el sistema. El argumento es que no debe ser tan malo el sistema educacional, puesto que da lugar a investigadores bien formados cuyos trabajos muestran el rezago con claridad y explican las causas. Por lo tanto, el problema no es de reproducción, sino de calidad, eficiencia y cobertura. Se critica que la teoría de la reproducción lleva a un callejón sin salida. Si la educación sólo perpetúa el estado de cosas, ¿qué queda? ¿Cuál es la alternativa? ¿No hay que educar?
<i>Fuente: Construcción propia en base a (Parada, 2001)</i>			

El trabajo de Parada establece que, en México, los trabajos de investigación educativa desarrollados no aportan evidencia empírica suficiente para afirmar o negar ninguna de las teorías explicadas anteriormente.

Concluye Parada en su estudio que la relación entre “educación y pobreza” está en dos coordenadas: “Una en el ámbito macrosocial, determinada por el contexto socioeconómico del país, y otra en el terreno de lo microsocial, en las características de la operación interna del sistema educacional mismo. Va desde la distribución del ingreso que merma las posibilidades de los niños y niñas mexicanos/as para asistir a la escuela, hasta el deficiente desempeño del maestro o la maestra no preparado/a para atender situaciones de riesgo de exclusión en el aula misma”. (Parada, 2001)

Claro está que las conclusiones de Parada establecen la situación que se desarrolla en México. Sin embargo, es posible y tenemos razones para establecer la existencia de casos de estudios que pueden estar reflejando una situación similar para el caso dominicano. Veamos lo que sugiere la evidencia empírica.

Analizando la situación que se presenta en el caso dominicano a partir de la data obtenida en el año 2008, mediante la ENFT, se deriva la existencia de una correlación entre educación e ingresos. Sin embargo no se establece una relación determinante en esa relación.

Se realizó un análisis de regresión lineal, trabajando el ingreso como variable dependiente y el nivel de escolaridad alcanzado como variable independiente y el resultado es el siguiente:

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación		
1	.271(a)	0.073	0.073	9837.667		
a Variables predictoras: (Constante), NivelRecod						
Coeficientes(a)						
Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error típ.	Beta	B	Error típ.
1	(Constante)	-1499.831	9.069		-165.38	0
	NivelRecod	2717.94	3.479	0.271	781.348	0
a Variable dependiente: EFT_INGRESO_MENSUAL						

Cómo se aprecia en el modelo, el nivel de escolaridad alcanzado es significativo de manera positiva para el ingreso, sin embargo el  $R^2$  es ínfimo (0.073) lo cual dice claramente que esa relación es menos del 1% de los casos contenidos en la data analizada.

¿Es definitivo este análisis? Por supuesto que no. En primer lugar, porque estamos analizando apenas la data de un año lo cual no es suficiente para analizar el comportamiento general de la población. En segundo lugar, porque estamos estableciendo para esta prueba el nivel de ingresos, siendo éste insuficiente desde nuestra perspectiva para significar la calidad de vida de la gente. Sin embargo es un indicador importante de que la

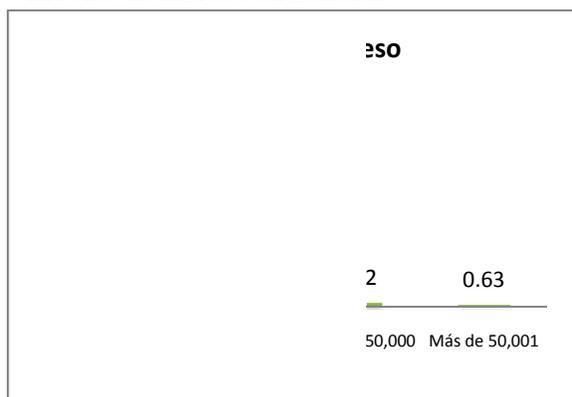
educación no tiene un efecto catapultante frente a los ingresos percibidos por la población trabajadora.

De igual manera, si limitamos el análisis de la población y nos centramos en la población que ha recibido algún nivel de instrucción y que además está ocupada, el resultado sigue estableciendo una relación similar.

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación		
1	.331(a)	0.11	0.11	12366.598		
a Variables predictoras: (Constante), NivelRecod						
Coeficientes(a)						
Modelo		Coeficientes no estandarizados	Error típ.	Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B		Beta		
1	(Constante)	-3868.779	24.078		-160.676	0
	5353.525	8.322	0.331	643.294	0	
a Variable dependiente: EFT_INGRESO_MENSUAL						

El modelo sigue ofreciendo un resultado similar al anterior. Un  $R^2$  muy bajo que impide afirmar a la educación como un determinante único del ingreso.

#### Niveles de ingreso en general



Fuente: Construcción propia en base a la ENFT 2008

Esto no implica que la educación no tenga incidencia en el ingreso de la persona. Lo que queremos significar es que la evidencia empírica no sugiere una relación tan automática como la establecida en las teorías que decretan una relación entre educación y pobreza.

Veamos antes de analizar los niveles de estudio, cómo se encuentran los niveles salariales en general para nuestro país.

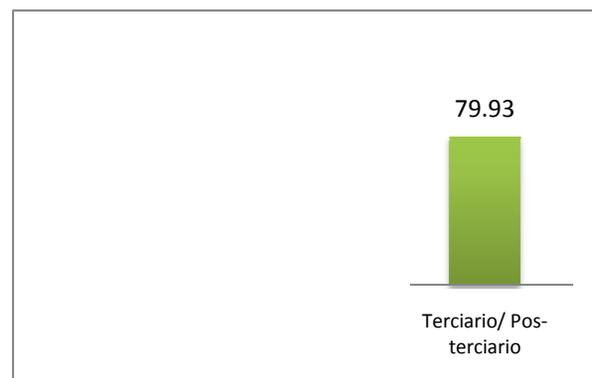
Hemos establecido grandes rangos pues en este momento nos interesa centrarnos

en los rangos que están por encima de 30 y 50 mil pesos. Como bien se observa en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, la mayor parte de la población percibe ingresos por debajo de 15,000 pesos al mes. Apenas un 0.63% obtiene ingresos por encima de 50.

Veamos en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** que ocurre con ese 0.63% de personas que percibe ingresos por encima de 50 mil pesos.

Nivel alcanzado de las personas que ganan **más de 50,001 pesos en República Dominicana**

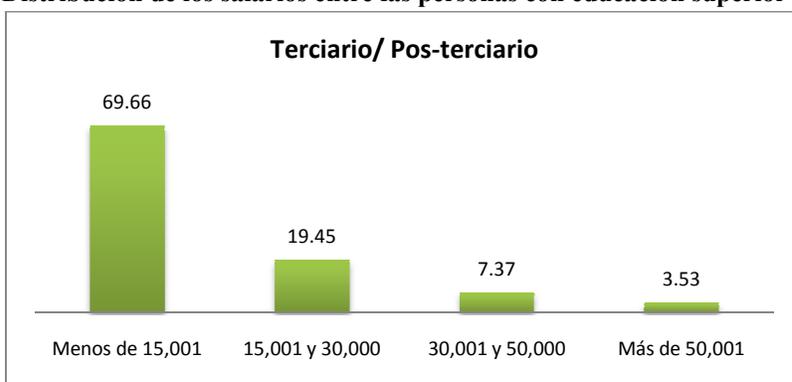
La ilustración muestra que casi el 80% de los-as que ganan más de 50,001 pesos tienen educación superior y son muy pocas-as los-as que alcanzan estos ingresos con niveles básicos y medio.



Fuente: Construcción propia en base a la ENFT 2008

Sin embargo, cuando se examina que pasa con aquellos-as que alcanzaron educación superior, no todos-as corren con la misma suerte de obtener ingresos tan elevados.

#### Distribución de los salarios entre las personas con educación superior



Fuente: Construcción propia en base a la ENFT 2008

La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra que apenas el 3.53% de quienes alcanzaron la educación terciaria perciben salarios por encima de 50,001 pesos al mes. Esto nos quiere decir que, de los que ganan buenos ingresos, la mayoría poseen educación terciaria. Pero no todos los que alcanzan la educación terciaria alcanzan a obtener ingresos elevados.

Las tres ilustraciones observadas en este acápite, desvelan una problemática que trasciende la condición educativa de la persona y refleja una condición sistémica que hace que poco más del 90% de la gente tenga un salario por debajo de la canasta básica establecida.

La data nos establece las siguientes probabilidades:

1	P (B/más 50)	0.0642
2	P (T/más 50)	0.7150

3	P(más 50/T)	0.0323
4	P(más 50/B)	0.0008

La probabilidad de que una persona, dominicana, que sea económicamente activa, que gane más de 50,000 pesos tenga solamente estudios básicos, es de 0.0642. Ahora bien, la probabilidad de que esa misma persona tenga estudios terciarios es de 0.72. Vemos que es más probable que quienes ganen más sean los que tengan más estudios.

Veamos la pregunta al revés. ¿Cuál es la probabilidad de que una persona con estudios terciarios tenga un ingreso por encima de 50,000 pesos? Pues resulta que es apenas 0.0323. Estamos hablando de que 3 de cada 100 personas con educación terciaria tienen la esperanza de percibir un ingreso de más de 50 mil pesos. Eso a nivel nacional.

Este pequeño ejercicio nos pone a dudar sobre asuntos que damos por sentados. Indudablemente, como plantea Ómer Calderón<sup>75</sup>, los cambios operados en los sistemas productivos internacionales han conllevado a las autoridades gubernamentales de diversos países a plantearse reformas educativas para adecuar la formación de nuevas generaciones a las exigencias de la economía mundial. “Entre los tópicos reformistas se encuentra la formación para el trabajo, acorde con el papel preponderante de la información, el conocimiento, las nuevas tecnologías y las formas de organización en los procesos de producción de mercancías (Calderón, 2002)”.

Así, los argumentos que han sustentado las últimas reformas se dirigen a sostener que el mundo ha cambiado totalmente con los avances tecnológicos; especialmente en los campos de la información y la comunicación (Calderón, 2002). Se anuncia un modelo que tenderá a formar para el empleo y no para el trabajo, para la flexibilidad laboral y no para la estabilidad, para la jornada individual y no para el trabajo compartido, para soluciones personales y no para soluciones gremiales, para el dominio de competencias básicas y no para las disciplinas científicas. Todo ello dirigido a garantizar una educación para la competitividad de las naciones.

Se torna esta tendencia altamente amenazante, pues las opciones no son muchas ante el avasallante modelo: o te adecúas a la competitividad o te quedas rezagado y con amplias posibilidades de generar una crisis económica en la nación. Es una corriente predominante que ha generado un manto ideológico, pues los avances tecnológicos y científicos hacen parte del desarrollo de las fuerzas productivas, las que a su vez tienen efectos sobre las formas de organización de la sociedad, entre los que se incluyen las relaciones económicas y de poder. El modelo tiende arropar todas las esferas, y entre éstas la política, haciéndolas competitivas y empresariales; al ciudadano lo hace un consumidor y al empresariado lo convierte en el ungido y predicador de la nueva ideología.

<sup>75</sup> Citar la fuente bibliográfica del texto de Calderón

Todo pensamiento crítico que tienda a reivindicar los espacios ganados por los trabajadores y trabajadoras se convierte en ente beligerante en contra de competitividad, poniendo en peligro la participación en los acuerdos internacionales de liberación<sup>76</sup> del mercado. Es pues inminente extremarse por conservar la gobernabilidad y preservar el orden a nombre de la cientificidad de las políticas económicas y sociales, las cuales supuestamente se dirigen hacia un objetivo neutral: la competitividad.

De esta forma la llamada sociedad del conocimiento (en tanto ámbito de la competitividad), se convierte en idea que subsume las relaciones de poder, la economía y los sistemas educativos, como procesos de innovación revolucionaria que liberaran al mundo de sus desdichas (Calderón, 2002). Se niega cualquier otra posibilidad de sociedad que no sea el de las nuevas tecnologías de información y la comunicación puestas al servicio del actual orden económico internacional.

El carácter alienante del discurso sobre el nuevo mundo del conocimiento, puesto como principal referente de la formación para el trabajo, conduce a examinar el sentido conservador de las innovaciones educativas, así como a plantear una perspectiva de cambios educativos que junto a las transformaciones tecnológicas aporten a la construcción de una organización social para garantizar la dignidad humana. Las opciones educativas están entre la innovación conservadora o la apropiación crítica de los progresos tecnológicos.

Este modelo está montado en una teoría de la educación basada en el capital humano, se considera que la gente es pobre porque no ha adquirido las habilidades cognitivas básicas para ser exitosas en el mundo. Por tanto, basta con educarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales, y así se disminuirán al mínimo las probabilidades de “recaer” en la pobreza. El mensaje es entonces “edúcate” para que progreses. Olvida todas las estructuras excluyentes y de opresión que tiene el sistema que oprimen, desde el nacimiento hasta la muerte, al que nace pobre y marginado.

Por otro lado, en términos generales, a las naciones se les aconseja hacer ingentes esfuerzos para adecuarse para entrar en procesos de modernización tecnológica tanto de los equipos y de las tecnologías de proceso, como de las formas de organización del trabajo y de la producción, también sumamente atrasados. Esto implica, claro está, adecuar la educación del país para el trabajo competitivo, entendiendo competitividad de una nación como el grado al cual se puede producir bajo condiciones de libre mercado, bienes y servicios que satisfacen el test de los mercados internacionales, y simultáneamente incrementar la capacidad para que los ciudadanos, de ese país, puedan consumir.

---

<sup>76</sup> Para lograr niveles competitivos en una economía, se requiere, entre otros elementos, incorporar nuevas tecnologías y controlar los salarios de los trabajadores, para con ambos factores bajar costos y aumentar ganancias.

Ahora bien, ante el impacto de la nueva tecnología no aconsejamos negarse a la entrada de las mismas, más bien asimilarlas y darle su justo lugar en la búsqueda de una sociedad distinta y mejor.

Partimos de la siguiente pregunta: ¿para qué educamos? Educamos para la transformación de la sociedad, pero no en cualquier sentido, sino en el que indica la justicia social, en una de sus mejores formulaciones: para una vida buena y para una vida digna.

“De esta forma, la educación es un derecho para que todos y todas puedan disfrutar de todos los avances del conocimiento en cada una de las áreas que determinan sus objetos de investigación” (Calderón, 2002).

La educación es un derecho que potencia al ser humano; no es un factor de acumulación o de competitividad.

Visto esto, se hace necesario colocar en su justo lugar a la educación. La educación es un proceso social que pone en contacto al ser humano con su realidad, y en tal sentido es liberadora en tanto es capaz de darnos herramientas para interpretar el mundo complejo que nos rodea. Es un derecho que permite el cambio y posiciona al ser humano críticamente sobre este cambio. La educación opera como potenciadora del pensamiento crítico y aporta capacidades de socialización y de reconocimiento del otro, de la otra. Ninguna educación es inocente, ella se le ha conducido, a través de la historia, por caminos altamente emancipadores o altamente enajenantes.

De esta manera, la formación para el trabajo presupone especialmente que en las instituciones educativas se realice la crítica desde los hechos a la contradicción entre los avances tecnológicos y las formas de organización de la sociedad. De esta forma se podrá plantear la tecnología como un medio para viabilizar relaciones de poder en la escuela, democráticas y participativas (Calderón, 2002).

Esto implica que campos del conocimiento como la filosofía, la historia, la geografía, la economía y la ciencia política, así como la ética y la estética, son claves a la hora de formar la identidad social de cada sector de la sociedad. El conocimiento de la historia del sindicalismo, por dar un ejemplo, es un campo que debe ser objeto de tratamiento en los planes de estudio de las nuevas generaciones de trabajadores. Y es en esta perspectiva que el debate acerca de la educación para el trabajo puede aportar a dar sentido crítico al uso de las nuevas tecnologías, para colocar el objetivo de la dignificación del ser humano como el principal camino a seguir (Calderón, 2002).

#### **4.2. Proyectos que han aportado a la transformación de la realidad educativa dominicana**

En este apartado identificaremos las transformaciones más importantes del sistema educativo en relación a la atención a los riesgos sociales. Para esto dividiremos el análisis en las siguientes partes: A) Recuento socio-histórico del sistema educativo dominicano hasta antes de la Reforma, B) Las Reformas y los Planes Estratégicos del sistema educativo, C) Los resultados **en relación con el objetivo de aumentar las capacidades fundamentales y las oportunidades de la población.**

#### 4.2.1. Recuento Socio- histórico del Sistema Educativo Dominicano hasta antes de la Reforma

Los orígenes del sistema educativo dominicano se sitúan en la promulgación de la primera Ley Orgánica de Educación del 12 de mayo de 1845, como respuesta al mandato de los artículos 29 y 211 de la Constitución de 1844, aunque ya se tenían indicios desde la colonización con los religiosos.

En 1880, con el movimiento iniciado por Eugenio María de Hostos<sup>77</sup>, al fundar la primera escuela para la formación de los maestros, es cuando puede hablarse, tal y como lo cita la socióloga Miriam Díaz Santana, de un “*esfuerzo auténtico por colocar la educación a la altura de las corrientes modernizantes que llegaban desde Europa* (Díaz Santana, 1996)”. Junto con este avance, en el año 1881 se funda el Instituto de Señoritas, por Salomé Ureña de Henríquez<sup>78</sup>, donde se forman las maestras del sistema.

Otro hecho que marcó un hito en la transformación del sistema educativo dominicano se dio durante la Primera Intervención Norteamericana en 1918, mediante la Orden Ejecutiva 145. Así lo relata el historiador Frank Moya Pons: (...) “*La instrucción pública quedó bajo la dirección de Julio Ortega Frier, y durante la ocupación se hizo obligatoria para los niños y niñas de siete a catorce años, y sancionable con multas y arrestos para los padres, madres o tutores que no inscribieran a sus hijos en las escuelas. La instrucción primaria declarase gratuita y obligatoria (...)* (Moya Pons, 1977)”.

Para la concreción de estos hechos se dictan nuevas leyes, entre las que están: La Ley Orgánica de la Enseñanza Pública<sup>79</sup>, la Ley de Dirección de la Enseñanza Pública<sup>80</sup>, la Ley sobre Enseñanza Universitaria y La Ley General de Estudios que define los nuevos currículos de enseñanza. En esa época se llevó a cabo un programa de construcción masiva

---

<sup>77</sup> Fue un intelectual Educador, filósofo, libertador, sociólogo y escritor puertorriqueño. Sus planteamientos se sustentaban en la corriente positivista de la época, dejando de lado los preceptos clásicos de la erudición para pasar a la formación de ciudadanos. Planteaba que la función más importante del Estado era proveer la instrucción pública sin importar condición socioeconómica ni sexo. Calificó la educación dominicana de la época como dogmática, escolástica, verbalista, rutinaria y que no permitía el desarrollo del educando. Empujada por su movimiento renovador logra que en 1887 se promulgue la Ley General de Estudios.

<sup>78</sup> Poeta y pedagoga dominicana (1850-1897). Innovadora de la educación femenina, encabezó un movimiento en favor de la emancipación intelectual de la mujer dominicana.

<sup>79</sup> A través esta ley se definen los niveles del sistema: primario, secundario, normalista, vocacional, especial, universitario.

<sup>80</sup> Crea el Consejo Nacional de Educación.

de escuelas para responder al nuevo marco legislativo, pasando el número de personas que asistían a las mismas a más de 100 mil en 1920, cinco veces más que en 1916<sup>81</sup>.

#### 4.2.2. Sistema educativo durante la dictadura Trujillista (1930-1961)

En esta época se produce el mayor crecimiento cuantitativo de la educación debido a que se construyó toda la infraestructura del sistema, se desarrolló una campaña para la alfabetización y se crearon las escuelas de emergencia, de manera que a la caída de la dictadura en 1961, la matrícula en todos los niveles educativos sobrepasaba el medio millón, diez veces más que la cantidad que había en 1930<sup>82</sup>.

Según Miriam Santana, *“estas iniciativas en el campo de la educación se explican a la luz del proceso de industrialización y de la construcción de infraestructura para el desarrollo, influido por la reactivación de la economía internacional luego del período de la posguerra”*<sup>83</sup>.

El 5 de junio de 1951 se promulga la Ley Orgánica de Educación 29-09, con cambios relevantes para el sistema educativo: Se plantean los elementos que constituyen la base de la educación dominicana, se divide, además, en pública y privada, se establecen los niveles y se extrae la enseñanza universitaria del sistema educativo (**la educación universitaria queda regida por la Ley 236 del 21 de diciembre de 1967, hoy la Ley 139-01**). Mediante la Ley 2959 se crea la Secretaría de Estado de Educación Bellas Artes y Cultos (SEEBAC), órgano encargado de ofrecer de forma gratuita toda la educación pública, y se hace obligatoria la enseñanza primaria. Dicha Ley contenía, además, algunas disposiciones relativas al desayuno escolar, al uniforme escolar y a la organización de sociedades de padres y amigos de las escuelas.

En general, estructuralmente el sistema continuaba el modelo creado durante el período 1916-1942, pero con algunas variantes como lo fue la enseñanza especial que mereció la atención y el interés gubernamental en conformidad con el planteo de algunas demandas acrecentadas durante al Era. Entre los tipos de enseñanza especial estaba:

- la vocacional que respondía a la necesidad de obreros técnicos;
- la educación dirigida hacia la formación diplomática;
- la educación en oficios y bellas artes
- la enseñanza para la formación de maestros y maestras
- las academias militares, en especial la de cadetes

---

<sup>81</sup> Ibid. Pág. 493

<sup>82</sup> Para más detalles consultar: Armando Pacheco, Colección la Era de Trujillo, Tomo I, No 5, Impresora Dominicana, 1955.

<sup>83</sup> Óp. Cit. Díaz Santana, 1996. Págs. 7-8

- la escuela para trabajadores, denominadas "Universidades Libres" y cuyo planeamiento obedecía a un horario nocturno.

En líneas generales, la enseñanza conllevó un régimen disciplinario riguroso que envolvía tanto a las escuelas públicas como a las privadas. La metodología trujillizante incluía el adoctrinamiento que tenía como objetivo central lograr la adhesión al régimen mediante un clima educativo. Se imponía el aseo, la uniformidad, la puntualidad, el izar la bandera y las marchas como normas seudomilitares, mientras que, por otro lado, se fomentaban los concursos literarios y la celebración de las efemérides exacerbando el nombre del benefactor, como parte del nacionalismo chauvinista que se fomentaba, y que siempre tendió al cultivo sistemático del odio contra el revolucionario o el opositor exiliado, pero en especial dirigido a crear un estado psicológico de guerra contra la vecina república de Haití. Lo cual servía al régimen para justificar la existencia de un ejército de más de 20,000 hombres como para mantener explotadas las masas trabajadoras negras.

En la dirección de cada plantel escolar, en las entradas, en los pasillos y los salones de clases, el retrato de Trujillo era parte primordial de lo trujillizante, que por lo regular también se fomentaba constantemente en clases. Cada maestro o maestra al iniciar la enseñanza solía escribir una idea alusiva a Trujillo o a su Era conjuntamente con la fecha, mientras que en el patio grupos de estudiantes ejercitaban marchas militares.

La educación universitaria mereció durante la Era una atención prioritaria dentro de la programación cultural y el planeamiento educativo. El gobierno no **sólo** se empeñó en restituirle históricamente el rango de universidad primada, sino que la edificó como recinto, dotándola tanto de un conjunto de modernos edificios como de buenos recursos didácticos.

Bajo la orientación del educador Julio Ortega Frier la universidad alcanzó una reorganización académica notable, aunque no escapó de la manipulación trujillizante. Una asociación de estudiantes universitarios (ANEU), surgida en 1928, fue convertida para los años 1940 en una Guardia Universitaria<sup>84</sup>: un cuerpo militarizado que debía pertenecer todo estudiante que ingresara al recinto.

La universidad le otorgó a Trujillo el doctorado en honoris causa, aparte de que poseía el nombramiento de catedrático en economía, el cual nunca ejerció. Con su impulso o desarrollo, la Universidad de Santo Domingo era una institución que tenía ritmo seminario conventual y donde la enseñanza estaba anquilosada por la mordaza política que impedía toda discusión de temas que pudieran despertar inquietudes.

#### **4.2.3. Sistema Educativo durante el periodo 1960-1990**

---

<sup>84</sup> Revisar lo de la fecha del 1940... Luisa Campos cree que fue en 1950 cuando eso se implementó.

Mientras en América Latina estas fueron las épocas de auge de la educación, la atención nacional estuvo puesta en el campo de la política. La Guerra Civil y la Intervención Norteamericana de 1965, seguida del período de represión durante los Doce Años del Dr. Joaquín Balaguer (1966-1978) fueron acontecimientos que marcaron históricamente el desarrollo de la educación en nuestro país. Las escuelas públicas, en mayor medida las de nivel secundario y la universidad del Estado, eran “*campo de batalla contra la policía y bastiones de lucha por las libertades públicas y los derechos humanos*”<sup>85</sup>.

De aquí se desprenden las causas que llevan al “casi colapso” del sistema educativo a finales de los ochentas, entre éstas:

- La inestabilidad política suscitada después de la caída de la tiranía.
- La efervescencia revolucionaria que sacudió las escuelas públicas.
- La ausencia de una política de expansión y mejoramiento de la educación, lo que trajo como consecuencia el deterioro de la calidad de la educación pública, marcada por el abandono de la clase media, dando paso a un proceso de privatización de la educación. Además, la falta de pertinencia y relevancia en el currículo, altos niveles de repitencia, creciente deserción escolar (maestro y alumno), ausentismo escolar pronunciado, entre otros.
- La caída de la inversión del Estado en los servicios sociales, especialmente en educación.

Por su parte la **educación superior** experimentó un crecimiento extraordinario, pasando de 1 universidad, y casi 4 mil estudiantes en la década de los sesenta a 19 universidades y casi 125 mil estudiantes 25 años después, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 7: Matrícula de Educación Superior y cobertura del sistema 1950-1985					
Año	IES	Matrícula	Población		Cobertura Bruta (%)
			Total	18-24	
1950	1	1,987	2,135,900	307,777	0.6
1960	1	3,729	3,047,100	390,253	1
1970	4	20,602	4,009,500	499,383	4.1
1985	19	123,748	6,416,289	958,739	12.9

Fuente: Departamento de Estadísticas de la SEESCyT.

Tabla 8: Tasa de Analfabetismo en población 15 años o más, según fuente citada	
Censo 1960	35.50%
Censo 1970	34.10%
Censo 1990	27.70%
Censo 1991	17.70%

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

El acceso a la educación superior se democratizó y fueron creadas un gran número de nuevas carreras. Sin

embargo, el impacto que pudo haber tenido esta expansión de la educación superior se vio limitado, no sólo por los matices estructurales de la época, sino también porque el crecimiento en el número de universidades estuvo a la par de la

<sup>85</sup> Opus Cit. Díaz Santana, 1996. Pág. 8

caída de la calidad educativa y una profundización de las diferencias sociales. En 1983 se crea el CONES, Consejo Nacional de Educación Superior, organismo asesor del poder ejecutivo en materia de educación y llamado a velar por la calidad de la educación universitaria.

### **Balaguer en la UASD !!Nunca más!!**

Viernes, 31 de Julio de 2009

La historia de Balaguer es la historia del Trujillismo, la prolongación perversa de este y por lo tanto la historia del enemigo que más odió la Universidad Autónoma de Santo Domingo en el siglo XX.

El movimiento estudiantil y profesoral de la Universidad, motivado por el Movimiento de Córdoba, reclamó durante los últimos años del gobierno de Horacio Vásquez (1924-1930), la autonomía universitaria. Al iniciarse la dictadura de Rafael L. Trujillo el reclamo se mantuvo, pero la respuesta del tirano fue, cuando todavía no había terminado 1930, la modificación de la ley para que el Consejo de Educación dejara de nombrar los profesores y rectores de la educación pública y universitaria y de paso se opuso a su autonomía. Desde entonces, todos los profesores, decanos, barrenderos y rectores serían nombrados personalmente por el dictador y cada nombramiento, claro está, llevaría estampada su firma. Cuando el sátrapa cae asesinado el 30 de mayo de 1961, su más destacado servidor (Joaquín Balaguer), era "presidente títere" de los dominicanos y dominicanas, desde 1960. Los reclamos de libertad fueron entonces dirigidos contra el gobernante y resurgió antes de terminar el año, el interés estudiantil para la fundación de la Federación de Estudiantes Dominicanos (FED) y exigir en las calles la autonomía universitaria. Después de protestas, luchas callejeras, estudiantes muertos, presos y heridos, el gobernante que prolongaba en su figura la dictadura que desaparecía se vio obligado a promulgar la ley de Autonomía Universitaria que transformó la Universidad de Santo Domingo en Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Derrotado por las protestas del pueblo, Joaquín Balaguer abandonó el gobierno y marchó al exilio, dando paso al proceso de democratización que llevó al profesor Juan Bosch a la presidencia en 1963, el golpe de Estado de septiembre y la guerrilla de Manolo Tavarez Justo en noviembre del mismo año. La revolución de Abril de 1965 que dio paso a la profundización del Movimiento Renovador de la UASD, y la ocupación militar norteamericana que impidió la vuelta de Bosch al poder sin elecciones, facilitó nuevamente el regreso al, gobierno, ahora dictatorial de Joaquín Balaguer, quien durante 12 años (1966-1978), ocupó militarmente en más de 5 ocasiones el recinto universitario, asesinó e hirió a decenas de estudiantes y profesores y le negó a la institución académica los recursos económicos que por ley estaba obligado a entregar.

Pero todo esto fue olvidado por los que desde dentro y fuera de la UASD han soñado con su cierre o simplemente con retrotraer la institución a la época en que no tenía autonomía. En silencio, estos sectores se reúnen con fuerzas oscuras enemigas de la academia, sueñan con su privatización, tratan de aniquilar los residuos del Movimiento Renovador, y de una manera vulgar y perversa, abrir el alma de la universidad para que su más encarnizado enemigo contemporáneo la asuma y corrompa, reinando como símbolo por encima de todos los héroes y mártires de la más vieja universidad del Nuevo Mundo. El mural pintado en la más vistosa pared de la Facultad de Economía, donde Joaquín Balaguer y los que ensangrentaron la UASD sobresalen abusivamente, mientras Sagrario Ercira Díaz y Amin Abel Hasbun ni siquiera aparecen, es la prueba fehaciente de que la perversidad, amparada en los aliados que medran y se alimentan de los recursos de la institución, se preparan para darle el gran zarpazo. Pero ésto, el Balaguer que han querido introducir y los planes de privatizar no van a pasar. Los estudiantes, los empleados y los profesores no lo van a permitir: Balaguer !!nunca más!!

**Fuente:** Alejandro Paulino Ramos/[asoprocursocultural.blogspot.com](http://asoprocursocultural.blogspot.com)

En suma, todos los cambios ocurridos en el sistema permitieron que la educación tomara carácter **universal, estructurado, público y regulado**. Pese a estos adelantos quedaban pendientes grandes desafíos para el sistema, los rezagos en materia de calidad eran evidentes.

La cobertura en el nivel superior sólo llegaba al 12.9%. La inversión en educación pasó de un 2.4% en el 1979 a un 1.4% en el 1989 con respecto al PIB a precios del 1970. El gasto

en educación en promedio se mantuvo en un 1.8% respecto al PIB, registrando una tasa de crecimiento anual de un -5.4%.

### 4.3. Las Reformas y los Planes Estratégicos

En América Latina la década de los ochenta fue considerada por la CEPAL como la década perdida. El PIB en el país había registrado tasas de crecimiento negativas por un período prolongado, los niveles de inflación casi alcanzaban los tres dígitos y la inversión en lo social por parte del Estado quedó al desmedro.

Ante esta realidad, a finales de 1988 nace el **Plan Educativo**, espacio impulsado por sectores de la sociedad preocupados por el deterioro del sector, entre estos, la Asociación de Industriales de Herrera<sup>86</sup>, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y la Fundación Friedrich Ebert<sup>87</sup>, con la participación de empresarios, educadores, investigadores y autoridades educativas, actores de la sociedad civil y organismos internacionales. Como resultado de esta articulación para enero del 1990 lanzan el **Decálogo Educativo** que recoge en 10 líneas las propuestas prioritarias en el campo de la educación:

**1.** Eliminación del Analfabetismo, **2.** Establecimiento del preescolar obligatorio, **3.** Generalización de la educación primaria, **4.** Expansión de la educación técnica **5.** Ampliación de la educación secundaria, **6.** Reorganización de la educación superior, **7.** Revalorización de la profesión del maestro, **8.** Mejoramiento de la formación docente, **9.** Elevación de la inversión en educación, **10.** Ejecución de una campaña nacional de concientización.

Surge también Acción para la Educación Básica, EDUCA, una organización impulsada por el empresariado para apoyar cambios en la educación nacional.

La comunidad Internacional hacía esfuerzos para darle repunte al sector; en marzo del 1990 en Jomtien, Tailandia, se celebra la **Conferencia Mundial Educación para Todos**. Los países se comprometen a realizar transformaciones significativas en sus sistemas educativos. Anteriormente, había sido aprobado el **Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe, aprobado en Quito, Ecuador, en abril 1981**, a partir del cual el país se trazó su propio plan.

Acorde con la línea No.10 del Plan Educativo sobre la concientización de la población, se dan dos acontecimientos en el país que apuntan a esta meta. Por un lado, en septiembre de 1990 es celebrado **El VI Congreso Nacional de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP)**, donde se aprueba el documento “Situación de la Educación y Perspectivas para el

---

<sup>86</sup> Es una de las asociaciones empresariales más importantes de la República Dominicana.

<sup>87</sup> Es una institución político-cultural privada sin fines de lucro, de origen Alemán y establecida en varios países de América Latina.

año 2000” que identifica como problemas la calidad de la educación, la Base Legal de la educación dominicana, el financiamiento de la educación, las condiciones de vida de las y los docentes, el analfabetismo y la información sobre el sistema educativo.

Por otro lado, en el 1991, el documento “**Un Pacto con la Patria y el Futuro de la Educación Dominicana**”<sup>88</sup>, donde la comisión redactora caracteriza la crisis por los siguientes elementos: baja calidad de la educación, ausencia del material didáctico, descenso presupuestario, baja cobertura de la educación preescolar, de la educación especial y de los programas culturales, analfabetismo creciente, descuido de la educación técnica, poco uso de los materiales de comunicación colectiva en educación, calendario escolar muy corto, desvinculación del hogar y de la comunidad, escasa atención a los estudiantes pobres, creciente deterioro de la infraestructura física, empobrecimiento creciente del maestro e ineficiente administración.

En el mismo se acuerda la necesidad de mejorar la condición de las y los docentes y el compromiso de hacer de la educación el elemento fundamental del desarrollo, iniciándose así, la *revisión de la Ley Orgánica de Educación 29-09 del 1951*.

#### 4.3.1. Las Reformas al Sistema Educativo

La revisión de la Ley 29-09 de 1951, recomendación hecha por la comisión redactora del documento “Un Pacto con la Patria y el Futuro de la Educación Dominicana” en 1991, es un precedente de gran importancia que da paso, seis años después, a que en 9 de abril de 1997 se aprobara la **Ley General de Educación No. 66**.

Este nuevo marco jurídico, fruto del intento de modernización que se venía gestando desde años anteriores, incorpora todas las recomendaciones e iniciativas antes impulsadas. El Reglamento Orgánico de fecha 11 de agosto del 2000, es el que operativiza la Ley de Educación 66-97 vigente hoy día.

La nueva Ley introduce cambios significativos al sistema. Establece una nueva estructura académica en función de niveles, ciclos, grados, modalidades y subsistemas, tal y como sigue<sup>89</sup>:

- **Niveles:** Cada una de las etapas del sistema educativo. Comprende los niveles de inicial, básico y medio. El inicial y el básico son de carácter obligatorio y el Estado los ofrece gratuitamente.

---

<sup>88</sup> Este es el Informe sobre la situación de la educación dominicana que se le presentó al presidente Dr. Joaquín Balaguer por una comisión creada mediante el decreto 209-91 el 31 de mayo de 1991, la cual estaba integrada por los profesores: Ana Josefa Pepín, Soraida Heredia, Sonia Guzmán, Rosa de Herrera, Antonio Cuello y Sor Ana Nolan.

<sup>89</sup> Op. Cit. SEE, 1997. Título II, Artículos 31 al 57.

- **Ciclos:** conjunto articulado de grados, cursos o años en que se organiza un nivel educativo.
- **Grados:** conjunto articulado de tiempo en que se divide un ciclo educativo, y que se corresponde con la organización y secuencia correlacionada de contenidos del currículo.
- **Modalidad:** Conjunto de opciones diferenciadas y especializadas que se ofrece en el segundo ciclo del nivel medio.
- **Subsistema:** conjunto de programas educativos ofrecidos a poblaciones con excepcionales. Entre estas: Educación Especial, Educación de Adultos y la Educación a Distancia.

Aborda el tema de la calidad de la educación y se establece un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación<sup>90</sup>. Facilita la creación de estructuras administrativas descentralizadas: para la capacitación de las y los docentes el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) que contempla los temas de Vivienda, del Seguro Médico para Maestros y Maestras (SEMMA), de la Seguridad Social, Cooperativas, entre otros<sup>91</sup>.

Uno de los avances más importantes es que por primera vez aborda el tema del financiamiento y establece en el Título X, Art. 197: "*El gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento (16%), del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del Producto Bruto Interno (PBI) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos (...)*"<sup>92</sup>

La Secretaría cambia nuevamente de nombre, adquiriendo el de Secretaría de Estado de Educación y Cultura, quedando establecido bajo la nueva normativa en el Título IV, Capítulo I, Artículo 60 lo siguiente: "*La Secretaría de Estado de Educación y Cultura, como órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación, es el ente público ejecutivo encargado de orientar y administrar el sistema educativo nacional y ejecutar todas las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República, de la presente ley de Educación, de las leyes conexas y los correspondientes reglamentos*"<sup>93</sup>.

La ley también asigna responsabilidades a la Secretaría de Estado de Educación y Cultura en el ámbito de la ciencia, tecnología y cultura, funciones que posteriormente son asumidas por órganos especializados creados para dar atención a estas áreas. Con la promulgación de la Ley 41-00 de fecha 28 de junio del año 2000 se crea la Secretaría de Estado de Cultura y se transfiere la función Cultural a esa cartera. La Secretaría de Estado de Educación se

<sup>90</sup> Ver Art. 60

<sup>91</sup> Ver Arts. 159-162,

<sup>92</sup> Op. Cit. SEE, 1997. Pág.69

<sup>93</sup> Op. Cit. SEE, 1997. Pág.21

encarga del sistema educativo nacional, y con la promulgación de la Ley 139-01 en el 2001 se crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y señala en el Capítulo I, Artículo 2: “(...) *lo componen el conjunto de instituciones que de manera explícita están orientadas al logro de los fines y objetivos de la educación superior y del desarrollo científico y tecnológico del país*” (SEESCyT, 2001).

#### 4.3.2. Planes Estratégicos

En el siguiente sub-apartado esbozaremos de manera general la principales líneas de políticas educativas contenidas en los planes estratégicos, de forma que tal que tengamos un marco de referencia para pasar a evaluar los principales indicadores que miden la efectividad de dichas políticas y/o líneas estratégicas.

##### 4.3.2.1. Plan Decenal de Educación (1992-2002)

El deterioro total de la calidad de la educación, la sub-inversión en el sector, la no cobertura del sistema, el clima de inestabilidad política, económica y social, las condiciones de los docentes y el consenso de los actores antes mencionados dieron como resultado la **estrategia articulada** más relevante en términos de política educativa que hasta el momento había existido y que plantea dar respuestas a la estructura de riesgos presentes en el sistema. Así nace, en el año 1991, el Plan Decenal de Educación (PDE), aprobado en el Congreso Nacional en diciembre de 1992 y puesto en marcha en 1993. Las principales políticas impulsadas a partir del PDE permitieron aumentar la cobertura general, avanzar en el desarrollo de un nuevo currículum, la profesionalización de **las** y los docentes y la gestión de la educación.

Las principales políticas impulsadas por el PDE 1992-2002 se manifiesta en:

- Conversión de las Escuelas Normales en Instituciones de Formación Superior.
- Incorporación de las universidades en los programas de formación de docentes.
- Formación y titulación a nivel de profesorado técnico y directivo del sistema.
- Diseño de un nuevo currículum de formación.
- Establecimiento de la Licenciatura como nivel de entrada a la profesión.

##### 4.3.2.2. Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012

Este Plan estratégico se realizó fundamentado en el **Foro Dakar de Educación para Todos**, en el que se estableció un marco de acción solicitando a los gobiernos la elaboración de planes nacionales de acción basados en políticas sociales de desarrollo para reducir la pobreza. Se establecieron cinco ejes estratégicos compuestos por una serie de programas, subprogramas, objetivos, estrategias, metas e indicadores.

La visión estratégica del plan establece que al final de la primera década del siglo XXI: *“Todos los habitantes la República Dominicana tienen acceso a una educación pertinente y de calidad, que asume como principio el respeto a la diversidad, establece la identidad cultural, forma para el beneficio de la vida activa y democrática, genera actitudes innovadoras, cambios en la sociedad y el bienestar colectivo, como garantía del desarrollo sostenible y la cultura de paz”* (SEE, 2008).

Los ejes son: Democratización y Equidad, Calidad de la Educación, Calidad del Docente, Descentralización y Financiamiento. A continuación los programas respectivos a cada eje estratégico:

<b>Tabla 9: Programas y estrategias del plan estratégico de Desarrollo de la Educación 2003-2012</b>	
<b>PROGRAMAS</b>	<b>ESTRATEGIAS FUNDAMENTALES</b>
<b>PROGRAMA I: Satisfacción en el aprendizaje de los niños y niñas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliación de la oferta mediante la flexibilidad curricular, espacios y alternativas diversificadas en enseñanza y aprendizaje de</li> <li>2. Fortalecimiento de la concertación entre los organismos oficiales y de la sociedad civil, en especial la familia, para la ejecución de programas educativos que permitan ampliar las oportunidades educativas para todos y todas.</li> </ol>
<b>PROGRAMA II: Ampliación de Oportunidades para Jóvenes y Adultos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de una nueva estructura de la educación media general que permita ofrecer una formación completa y pertinente, que sea capaz de atender a la diversidad de alumnos; y que articule la formación general o académica con una formación profesional básica y abierta a las demandas de la sociedad.</li> <li>2. Desarrollo de un nuevo modelo de educación técnica y de formación profesional, que incorpore la Enseñanza basada en Competencia y posibilite ampliar las oportunidades de inserción laboral a jóvenes y adultos y contribuir con el desarrollo del capital humano que requieren los sectores productivos y se servicios del país.</li> </ol>
<b>PROGRAMA III: Fortalecimiento de la Calidad y Gestión Educativa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecimiento de un programa de capacitación y de asistencia técnica dirigidas a los centros a fin de que formulen sus respectivos Proyectos Institucionales.</li> <li>2. Diseño y aplicación, de modelos de formación docente y gerencial contextualizados e innovadores.</li> <li>3. Desarrollo de las competencias técnicas de los sujetos e instancias para que puedan promover y realizar acciones y procesos conforme a los estándares de calidad establecido en el sistema.</li> <li>4. Creación de ambientes que permitan la integración de los procesos de reflexión-acción curricular en contextos formales y no formales de la educación.</li> <li>5. Creación de espacios físicos para la enseñanza y el aprendizaje que promueven el desarrollo de las capacidades creativas e innovadoras de los actores.</li> </ol>
<b>PROGRAMA IV: Utilización de las Nuevas Tecnologías de la Información Y Comunicación en la Educación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adecuación, ampliación y diversificación de la infraestructura disponibles relativas a las TIC.</li> <li>2. Desarrollo proyecto dirigido a crear herramientas interactivas y contenidos digitales basados en el currículo y aprovechamiento del proceso de aprendizaje.</li> <li>3. Creación de una plataforma de publicación interactiva, relativa a la educación dominicana que permita compartir información y conocimiento de los actores educativos.</li> <li>4. Desarrollo y creación de comunidades virtuales que vinculen a los actores e instituciones educativas y que fomenten una cultura de redes orientada al desarrollo de trabajo en equipo, la actitud colaborativa y participativa.</li> <li>5. Creación y organización de grupos y comunidades virtuales vinculados al sistema educativo.</li> </ol>
<b>PROGRAMA V: Desarrollo Fortalecimiento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional en todos los niveles e instancias para desarrollar los procesos de investigación, planificación, supervisión y evaluación.</li> </ol>

<b>Institucional</b>	2. Adecuación de la estructura organizativa relacionada con las funciones de investigación planificación, supervisión y evaluación para una eficiente articulación y desempeño de las mismas.
	3. Diseño y desarrollo de un sistema de información y comunicación que contribuya a una gestión institucional y pedagógica de calidad innovadora.
	4. Desarrollo de modelos teóricos- metodológicos de investigación, planificación, supervisión y evaluación a través de Instituciones de Educación Superior.
	5. Especialización de recursos humanos en investigación, planificación, suspensión y evaluación a través de Instituciones de Educación Superior.

Como se puede notar, este plan 2003 – 2012 responde a la visión de competitividad, así lo dicen 4 de los 5 programas a implementar. Es pues el tránsito hacia un tipo de educación aplicada con la finalidad de garantizar la competitividad futura del país, por medio a formar el capital humano que requiere el libre mercado.

#### 4.3.2.3. Plan Decenal de Educación 2008-2018: Un instrumento de trabajo en procura de la excelencia educativa.

Como encomienda del Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación, celebrado en enero del 2007, la Secretaría de Estado de Educación, la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional elaboran un nuevo Plan Decenal que incorpora los diferentes subsistemas de la educación que se ofrece en todos los niveles y en todas las modalidades, convirtiéndose este en la plataforma estructural de todo el sistema educativo.

Las políticas que rigen el sistema en la actualidad están encaminadas, tal y como se plantea en la visión, a que “*todos los dominicanos y dominicanas tengan acceso a una educación pertinente y de calidad (...)*”. (SEE, 2008)

Las Diez Políticas Educativas son las siguientes<sup>94</sup>:

Tabla 10: Políticas del Plan Decenal de Educación 2008-2018
Política No. 1. Movilizar las voluntades públicas y privadas para asegurar que la población de 5 años reciba un año de Educación Inicial y ocho años de educación básica de calidad.
Política No. 2. Consolidar, expandir y diversificar el nivel de educación media y educación de adultos, en ambos casos de calidad, con el objeto de crear ciudadanía y como paso al mercado laboral y/o a la educación superior.
Política No. 3. Revisar periódicamente, difundir y aplicar el currículo aprobado, promover una cultura de respeto al currículo establecido y de uso de éste como norma y guía de las grandes decisiones dentro del sistema y del diario quehacer de la escuela. Creando las condiciones necesarias y movilizandoo la sociedad dominicana y las comunidades educativas para asegurar el estricto cumplimiento de un horario y calendario escolares que posibiliten el aprendizaje de los estudiantes.
Política No. 4. Establecer claros estándares de calidad y un sistema de evaluación que permita monitorear el desempeño del sistema educativo, que estimule la movilización de la escuela, la familia y la comunidad en favor de una mejor educación y garantice al país que los certificados y títulos

<sup>94</sup> Ibíd. SEE, 2008.

otorgados estén avalados por el aprendizaje.
Política No. 5. Crear las condiciones y movilizar la sociedad dominicana y las comunidades educativas en favor del estricto cumplimiento del horario escolar.
Política No. 6. Priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones para el sector educativo y promover la permanencia y crecimiento profesional del personal ya contratado.
Política No. 7. Promover la equidad educativa, con apoyo a los y las estudiantes provenientes de los sectores sociales más vulnerables.
Política No. 8: Estimular la participación de la familia y la comunidad, así como de las instituciones no gubernamentales en la implementación de las políticas, los programas y proyectos educativos.
Política No. 9. Realizar las reorganizaciones sucesivas necesarias para mantener siempre una estructura ágil, flexible, abierta a la participación y centrada en la escuela, que permita realizar los planes, programas y acciones de la política educativa.
Política No. 10. Movilizar los sectores públicos y privados, nacionales e internacionales, en procura de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de cobertura, calidad y equidad educativas indispensables para enfrentar los retos económicos, políticos y sociales del siglo XXI.

#### 4.3.2.4. Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018: Una educación superior de calidad, para el país que soñamos los dominicanos.

<b>Tabla 11: Políticas del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación, y dentro de ella la educación superior, será un compromiso, nacional de toda la población y de interés especial de las familias dominicanas y de todos los sectores productivos del país.</li> <li>• La educación superior, ciencia y tecnología debe ser un tema de la agenda nacional, proyectada a la solución de los problemas nacionales y eje central de de la estrategia de competitividad, innovación y de desarrollo sostenible del país.</li> <li>• En la educación superior dominicana se promoverá la vinculación entre las instituciones de educación superior y se fortalecerá la calidad de las mismas, para que respondan a estándares internacionales.</li> <li>• La calidad de la educación superior y de las investigaciones, son ejes importantes que contribuyen en el mejoramiento de la posición relativa del sistema nacional de educación superior, ciencia y tecnología, en el“ranking” nacional de los indicadores de desarrollo educativo.</li> <li>• La educación superior, en concordancia con las necesidades actuales y a futuro del país, fomentará la pertinencia, formando los recursos humanos en áreas requeridas para el desarrollo social y económico del país que, actualmente, no se expresa en la demanda del mercado.</li> <li>• La educación superior promoverá la producción de conocimiento, mediante la inversión para la innovación, la investigación y el desarrollo.</li> <li>• Las instituciones de educación superior se vincularán más significativamente con los entornos nacional, regional y local y, muy especialmente, con los sectores productivos nacionales.</li> </ul>

Tabla 12: Programas Estratégicos del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018 (SEESCyT, 2008)		
<b>CUALITATIVA:</b> Vinculando la cultura y la creación del conocimiento	I	Mejoramiento de la calidad de la educación superior
	II	Establecimiento de un sistema nacional de acreditación de profesores y carrera académica en la educación superior
	III	Formación, capacitación y actualización del personal de educación superior
	IV	Fortalecimiento de los Valores en la Educación Superior
	V	Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Acreditación de las Instituciones de Educación Superior (IES)
	VI	La Transformación curricular en la Educación Superior
<b>Vinculando las IES y el sector productivo</b>	VII	Vinculación de la educación superior con el sector productivo y transferencia tecnológica
	VIII	Fomento de las políticas y capacidades en la investigación, ciencia y tecnología en la educación superior
<b>CUANTITATIVA:</b> Fomentando la equidad y la ampliación de la	IX	Expansión de la Cobertura de la Educación Superior
	X	Fortalecimiento a los programas de equidad y la atención a la diversidad
	XI	Apoyo y Fortalecimiento de la extensión social en la educación superior
<b>Mejoramiento y Modernización de la educación</b>	XII	Modernización e innovaciones en la educación superior
	XIII	Desarrollo de los institutos técnicos superiores comunitarios
	XIV	Apoyo y fortalecimiento de la educación a distancia y virtual en la educación superior
	XV	Fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la educación superior
	XVI	Desarrollo de la educación continua en la educación superior
	XVII	Apoyo y Fortalecimiento a la orientación en la educación superior
	XVIII	Fortalecimiento de la planificación de la educación superior
<b>Asignación más recursos y mayor eficiencia</b>	XIX	Financiamiento de la educación superior

El Plan Decenal de Educación irrespeta la Ley General de Educación vigente, la 66-97, solicitando fondos para la inversión educativa inferiores a lo que está establecido por el art. 197.

De igual forma, como vemos, tanto el plan decenal de educación, como el plan decenal de educación superior están cargados de la visión de competitividad para el desarrollo. De

hecho de acuerdo al Dr. Diógenes Aybar, Viceministro de Ciencia y Tecnología, la formulación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECYT+I), constituye un insumo clave para potenciar, de forma gradual, el proceso de integración regional y apertura económica que vive la República Dominicana, fruto de la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y los países centroamericanos, mejor conocido por sus siglas en inglés: DR-CAFTA, de otros tratados y de los resultados que se vienen alcanzando en el contexto del desarrollo económico y social del país. Lo cual implica que los planes de educación que compromete al país hasta el 2018 llevará a nuestros estudiantes por el sendero de la competitividad y no por una visión alternativa de visión crítica, lo cual augura el declive de disciplinas científica ligadas a las humanidades.

#### 4.4. Los resultados obtenidos luego de la Reforma a través de los Planes Estratégicos

##### 4.4.1. Demanda Vs Oferta Educativa

El acceso al sistema educativo dominicano ha mejorado sustancialmente desde la implementación del primer PNE. Del 1993 al 2000 la matrícula educativa para los niveles estudiados tuvo un incremento en términos absolutos de 544,266 nuevos estudiantes. Según estimaciones de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) al 2002 la **demanda educativa** total era de 2,415,279, mientras que la **oferta educativa** ascendía a unos 2,325,863 estudiantes. Si vemos la cobertura por niveles del sector público encontramos que para el 2002 cubría un 66.7% para el nivel inicial, un 84.99% para el nivel básico y un 74.88% para el nivel medio.

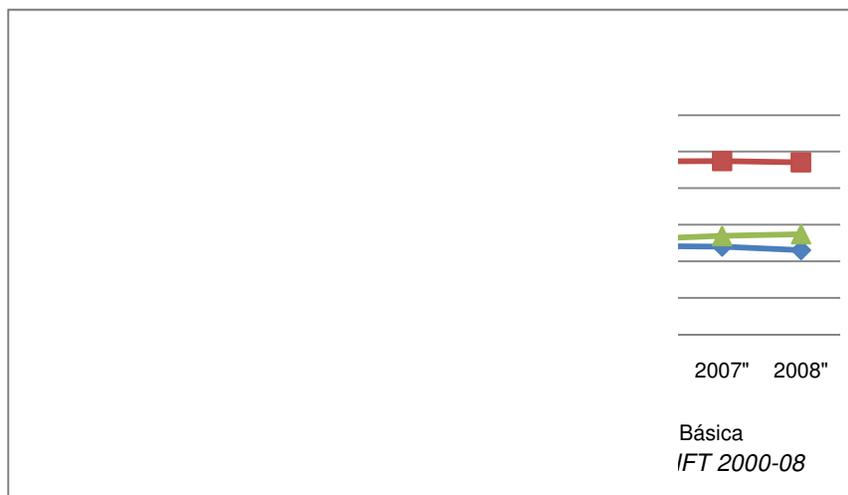
<b>Matrícula por modalidad y año lectivo</b>						
<b>Año lectivo/Sector</b>	<b>1993/94</b>	<b>1994/95</b>	<b>1996/97</b>	<b>1996/97</b>	<b>1998/99</b>	<b>1999/2000</b>
<b>Inicial</b>	143,475	179,351	189,085	189,720	190,000	207,994
<b>Básica</b>	1,312,325	1,369,456	1,360,044	1,489,694	1,548,000	1,608,640
<b>Media general</b>	258,100	268,294	313,840	329,439	346,000	370,952
<b>Técnico profesional</b>	-	-	16,280	29,944	38,000	36,352
<b>Básica de adultos</b>	73,397	72,014	104,642	102,278	109,000	113,982
<b>Otra modalidad</b>		37,351	43,572	21,776	-	-
<b>Total matrícula</b>	<b>1,793,654</b>	<b>1,926,466</b>	<b>2,027,463</b>	<b>2,162,851</b>	<b>2,231,000</b>	<b>2,337,920</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estadísticas

La Ilustración 39 nos muestra claramente cuál fue la tendencia durante los siguientes años. El nivel inicial sigue estando por debajo de los demás. Muchos niños inician la escuela después de la edad correcta, lo que redundará más adelante en sobre edad.

Aunque la cobertura ha aumentado, al igual que la permanencia de la población en la escuela, el nivel de escolaridad alcanzado es todavía bajo. Lo cual implica que el aumento de esta cobertura se ha dado solo en básica; tanto el Nivel Medio, como el inicial, así como la educación de adultos, se ha mantenido con tasas de matriculación rezagadas.

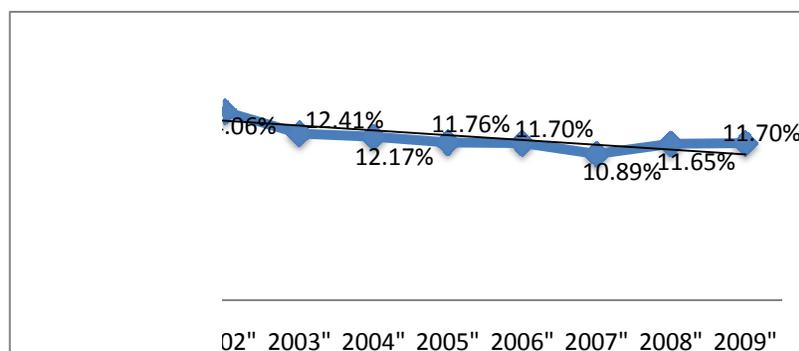
ro 2000-2008



En el año escolar 2007-2008 se estimaba en 2.5 millones la matriculación total, de los cuales el 69% estaba en la educación básica, el 23% en media y el 9% en inicial (SEEPyD, 2009). Un elemento que ha contribuido a aumentar la matrícula en básica es el desayuno escolar.

Según datos del Ministerio de Educación tanto en el nivel inicial como en el básico la cantidad de hombres es ligeramente mayor que la cantidad de mujeres; en el nivel medio la situación cambia, pues existe una mayor participación de mujeres. La población estudiantil es atendida en 12.8 mil centros educativos y 51.7 mil aulas. El 86% de los centros educativos y el 60% de las aulas son públicos. El tamaño promedio de los centros educativos es de 4 aulas por escuela a nivel nacional, 2.8 en el sector público, 12.4 a nivel privado.

Ilustración 9: Tasa de analfabetismo 2000-2009



Fuente: Elaboración Centro Montalvo en base a datos de la ENFT 2000-09

Otro indicador que ha tenido una lenta mejoría ha sido la tasa de analfabetismo, situación que atenta contra todos los derechos consignados en las leyes y en la Constitución Dominicana, ya que la privación de saber leer o escribir hace que el ser humano se integre a la sociedad con desventajas para participar, tomar decisiones colectivas y actuar de manera crítica frente a lo que pasa en su entorno.

En la últimas décadas se han observado importantes mejorías, pero aún quedan grandes rezagos que superar cuando persiste un 11.70% de población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir. Programas impulsados, como la Red Nacional del Alfabetización ha permitido que el ritmo para cerrar esta brecha se acelere en los últimos cinco años, sin embargo permanecen dudas de la calidad de esa alfabetización escolarizada y por tanto de la falta de seguimiento a las personas supuestamente alfabetizadas.

Esto debería tener en cuenta los proyectos desarrollados en el ámbito de organizaciones de la sociedad civil, para diseñar políticas para dar seguimiento a las personas que tienen acceso a una alfabetización inicial.

Según el concepto de calidad vigente en el sistema educativo dominicano la educación es de calidad cuando logra la construcción de saberes, o conocimientos, valores y actitudes adecuados para un desarrollo de sujetos libres, activos, críticos y conscientes”, con capacidad de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y la del conjunto de la sociedad.

Los índices de eficiencia en el sector público han mejorado notablemente, durante los noventas, tal y como se muestra en el cuadro anterior, y se estabilizan en la primera década del 2000.

**Tabla 13 : Indicadores de Eficiencia del Sector Público en el nivel Básico**

Año lectivo	Promoción	Repitencia	Deserción	Sobreedad	
1990/1991	62.4	13.8	23.6	65	En el 2007/08 la tasa de sobre edad en el nivel básico y medio era de 17.59% y 26.9%, respectivamente. La tasa de deserción para los años 2005-2006 fue de 6.9 y <b>11.20</b> para los niveles básicos y media, respectivamente. Esta última especialmente grave, pues en general está motivada, aunque por diversas razones, podemos
1991/1992	65.2	14.5	20.7	63.2	
1992/1993	65.7	16.2	18.2	-	
1993/1994	64.8	16	19.2	-	
1994/1995	66.8	15.5	17.7	-	
1995/1996	70.6	11.9	17.5	54	
1996/1997	78.8	5.5	15.7	34.5	
1997/1998	79.9	5.2	14.9	30.5	
1998/1999	85.5	5.6	8.9	27.3	
1999/2000	86.7	5.7	6.3	28.2	
2000/2001	85.1	6.3	8.2	-	

*Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de Planificación.*

señalar el tema laboral y la falta de ofertas diversificadas de la escuela dominicana en dicho nivel.

Según datos del Ministerio de Educación en el año lectivo 2005-2006 un 57% de los profesores tenía un título de licenciatura o más. Según la estimación de la Encuesta Gallup-EDUCA 2005, el tiempo de docencia efectiva en los planteles públicos era de 2 horas 36 minutos, equivalente al 52% de las 5 horas programadas. Si agregamos estas dos deficiencias (calidad del docente y horas efectivas) aceptamos la certeza de los resultados que nos colocan muy por debajo del promedio de todos los países latinoamericanos en términos de calidad. Situaciones como esta condicionan fuertemente el desempeño en niveles superiores cuestionando los principios de equidad y calidad intrínsecos a todas las políticas trazadas para niveles de inicial, básico y medio.

En el año 1995, según informaciones de la SEE, entra en vigencia el nuevo currículo para los niveles inicial, básico, básico de adultos/as, medio tal y como se planteó en las metas del **PDE 1992-2002**. Durante la década el mayor esfuerzo se concentró en la aplicación del currículo, procurando la descentralización del conocimiento de la figura del profesor. Los metodologías aplicadas, o en muchos casos, que se pretende explicar, ha sido desde entonces, el trabajo en equipo, la reflexión, la investigación del entorno, la problematización, las preguntas reflexivas, el análisis y el trabajo por proyectos.

Tal y como lo plantea la SEE, la aplicación a esta reforma y las evaluaciones de impacto hechas al 2003 dan luces sobre los siguientes puntos:

- **Aplicación:** La reforma se había puesto en práctica en un 95% en el nivel básico. En el nivel medio baja la puntuación.
- **Planificación:** La generalidad de los maestros y maestras no planificaba el proceso de aprendizaje de sus estudiantes, y si lo hacía, se encontró poca coherencia entre lo planificado y lo ejecutado, entre la planificación y la orientación y entre contenidos y estrategias utilizadas.
- **Manejo del contenido:** Existía poco dominio de los contenidos de Matemáticas y Lengua Española, poco dominio de los enfoques curriculares de las áreas y poca o ninguna apropiación comprensiva y crítica del currículo vigente por parte de los docentes.
- **Estrategias de Aprendizaje:** la de mayor frecuencia era, y aun sigue siendo, es la expositiva, que intuye a la memorización y la pasividad.

Para ilustrar, en cierto sentido, sobre la calidad de la educación dominicana al año 2002, luego de la introducción del nuevo del currículo en 1995, citaremos un estudio realizado por la Dirección de Evaluación y Control de la Calidad Educativa de la SEE titulado: *“Presentación, Descripción y Discusión de los Resultados de las Pruebas Nacionales por Niveles y Modalidades, Primera Convocatoria del 2001* (Valeron, 2002)”. La segunda

parte del citado informe hace referencia al dominio que tenían los estudiantes en las ciencias aplicadas. La asignatura de Lengua Española de 8vo. Grado era la única en que el promedio de los estudiantes se colocaba por encima del valor criterio de 65 puntos para el nivel básico y de 70 para el nivel medio.

Es importante señalar que para el nivel medio la puntuación promedio fue la más baja, 47.96 puntos cuando 70 era la calificación para aprobar. Señala el informe el porcentaje de estudiantes que se encontraba con una calificación por debajo de los 60 puntos en 8vo.grado, adultos de básica y educación media: *Lengua española* 22.6%, 37.2% y 56.2%; *Matemáticas* 52.9%, 43.8% y 62.6%; *Ciencias Sociales* 58.4%, 82.7% y 80.1%; y en *Ciencias Naturales* 75.1%, 64.3 y 94.6%, respectivamente. ***Visto este escenario eran evidentes los desafíos que para el nuevo Plan Estratégico estaban tanteados.*** Efectivamente, el Plan Estratégico de Desarrollo 2003-2012 planteaba elementos para mejorar la calidad del sistema en su visión estratégica, como Eje Estratégico (Calidad de la Educación) y para esto se llevó a cabo un programa llamado Fortalecimiento de la Calidad y Gestión Educativa.

En el **Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial** (2009-2010)<sup>95</sup>, el país ocupó la posición **95 de 131** países en el Índice de Competitividad Global. Además, tenemos uno de los peores desempeños en los pilares e indicadores relacionados a la educación, tal como se muestra a continuación, según el mismo reporte (2007):

**Tabla 14** Posición país Índice de Competitividad Global

Indicadores	Posición País
Calidad de la Educación Primaria	<b>129</b>
Eficiencia de los Consejos Directivos	<b>127</b>
Calidad de la Educación en matemáticas y ciencias	<b>127</b>
Calidad del Sistema Educativo	<b>127</b>
–Dispendio del gasto público	<b>125</b>
Protección al Beneficio de los Intereses de los actores minoritarios	<b>120</b>
Gasto en Educación	<b>119</b>

*Fuente: Construcción Centro Montalvo en base a datos del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.*

*\* Posición país respecto a 131 países*

En el año 2006, el país se sometió a una evaluación comparativa en la Región, incluyéndose en el Segundo Estudio Regional Comparativo Explicativo (SERCE) elaborado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

<sup>95</sup>World Economic Forum. “The global Competitiveness Report 2009-2010”. <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>

(LLECE) de la OREALC/UNESCO<sup>96</sup>. Asimismo, se integró por primera vez al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (**PISA**, por sus siglas en inglés) para la evaluación en el 2009.

Los resultados no fueron nada alentadores para el país. Los rezagos en materia de educación salen a relucir en todos los niveles y en todas las variantes, somos el país latinoamericano con el peor desempeño en lectura, ciencias y matemáticas. Citamos, de acuerdo al **Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE**, (UNESCO, 2008) algunos resultados obtenidos por los estudiantes de sexto de primaria en la República Dominicana.

- En lectura obtuvimos una puntuación media significativamente inferior a la media del resto de los países. Si consideramos el promedio 500 puntos, el país se ubicó 200 puntos por debajo de la media.
- En ciencias la situación es peor. También obtuvimos una puntuación media significativamente inferior. De cuatro niveles, considerando el nivel uno inferior, estamos por debajo de nivel I, es decir, que los estudiantes de sexto primaria sólo relacionan los conocimientos científicos con situaciones cotidianas próximas a su entorno; explican el mundo inmediato a partir de sus propias observaciones y experiencias y lo relacionan con el conocimiento científico adquirido en forma simple y lineal; por último, describen hechos concretos y simples mediante procesos cognitivos como recordar, identificar y reproducir<sup>97</sup>.
- En matemáticas, somos el país con el mayor grado de dispersión entre los alumnos de más bajo y más alto rendimiento. También nos encontramos por debajo del Nivel I, quedando posicionados por debajo de países, tales como El Salvador, Guatemala, con economías más pobres que la nuestra.

¿Hacia dónde vamos? **En el nuevo Plan Decenal 2008-2018** se plantean 10 nuevas políticas de las cuales siete conducen hacia la calidad del sistema, abarcando aspectos del currículo, del horario escolar y de los docentes.

Las políticas se hacen acompañar, además, del Programa de Modernización Institucional del Ministerio de Educación, promulgado a través de la Orden Departamental 13-2007. Este pretende implementar los procesos de descentralización y participación que establecen la Ley 66-97. El marco de acción fundamental es la puesta en práctica de los “Diez Criterios que Definen una Escuela de Calidad” del Modelo de Gestión de la Calidad de los Centros Educativos.

#### **4.5. Educación Técnico- Profesional**

---

<sup>96</sup> Ibid. UNESCO.

<sup>97</sup> UNESCO, Págs. 128-129

Otro problema del sistema educativo consiste en la baja oferta de educación técnico-profesional. A finales de la década pasada se estimó un déficit de más del 50% en la oferta de matrícula para cubrir las necesidades estimadas de formación técnico-profesional.

En la modalidad de educación técnico-profesional, en la República Dominicana existen varias instituciones que se han desarrollado en esta área, entre las cuales sobresalen en función de la cantidad de matrícula y personas egresadas, las siguientes:

- El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)
- La Dirección General de Educación Técnico-Profesional de la Secretaría de Estado de Educación (DGETP)
- El Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM)
- La Dirección General de las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional (PN).

En muchos establecimientos técnico-profesionales se enseñan destrezas no aplicables en el mercado de trabajo y existen dificultades para la orientación integrada entre la educación técnica y la profesional y, además, entre las instituciones que ofrecen dichas modalidades educativas.

#### **4.6. El Financiamiento del sector educativo**

La inversión en el sector educación nunca ha alcanzado el 4% respecto al PIB, como se plantea en la Ley General de Educación, art.197. Durante la década de los ochenta los montos consignados a este rubro en el presupuesto experimentaron una acelerada caída hasta colocarse en el 1989 en un 1.4% del PIB. Luego de la puesta en funcionamiento del PDE 1992-2002, a partir del 1996 el sector educación se sitúa nueva vez por encima de los demás servicios sociales, mostrando siempre un crecimiento a la alza.

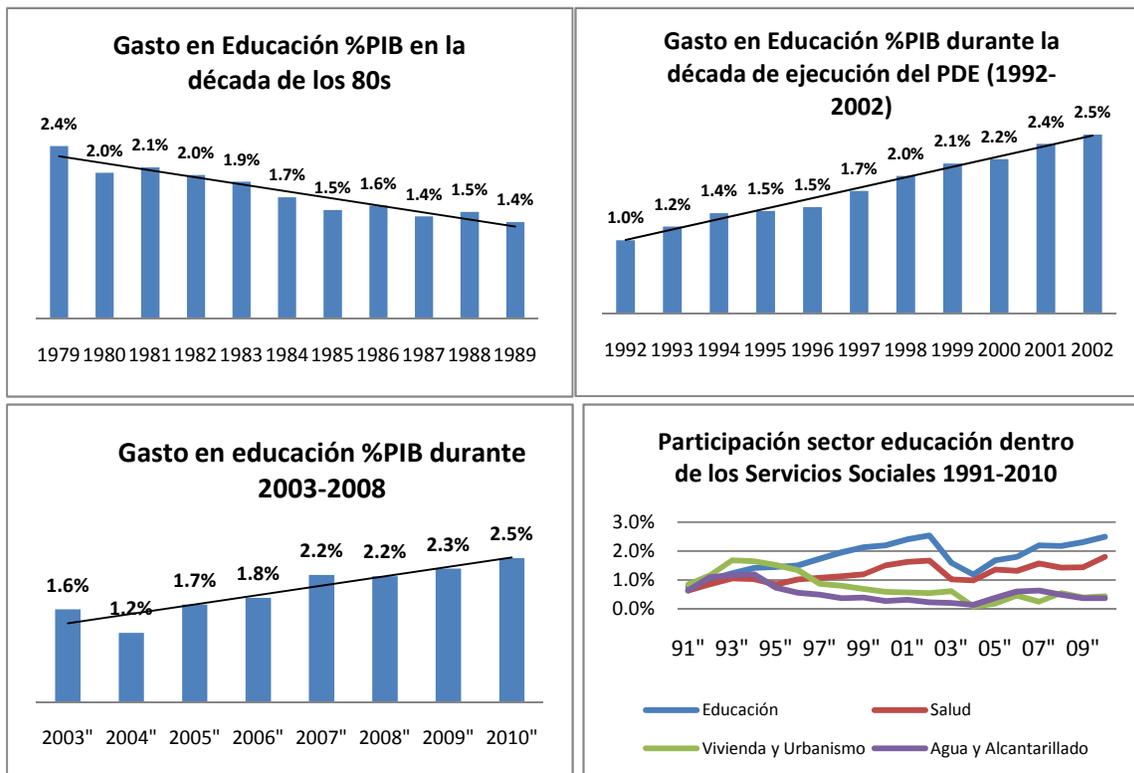
Durante 2003-2008, cuando entra el nuevo Plan Estratégico, los montos son pírricos, llegándose a ejecutar sólo un 1.2% en el 2004, momento de la crisis financiera, condicionado así la ejecución de los programas estipulados en el Plan. Hoy día, el monto presupuestado representa apenas el 2.5% del PIB lejos del 4% que manda la Ley 66-97, situación de la que numerosos sectores de la sociedad, empresarios, políticos, y hasta el mismo Ministerio de Educación<sup>98</sup> se han hecho eco en procura de que se asigne lo necesario para dar inicio efectivo al Plan Decenal de Educación.

---

<sup>98</sup> Secretaria Estado de Educación paso a ser Ministerio de Educación, según la Constitución Dominicana en enero 2010.

Aun cuando anteriormente se presentó la asignación presupuestaria en materia de educación, les mostramos un breve resumen que muestra el rezago en este indicador, a pesar de la legislación vigente y las propuestas presentes en los diferentes planes decenales.

**Ilustración 10: Ejecución Presupuestaria en el sector educación durante 1979-2010 como %PIB**



Fuente: Elaboración Centro Montalvo en base a datos de la DIGEPRES.

\*Gráfico I: PIB en base a precios del 1970. Gráficos II y III: PIB en base a precios del 1991. base al Gasto Público presupuestado.

Gráfico III: Años 2009-2010 en

Un dato que llama la atención es el porcentaje de Gasto en educación que hacen las personas según el decil de ingreso, obtenido de la ENIGH 2007.

Según los resultados, el decil con los menores niveles de ingreso, gastan el 18.46 de sus ingresos anuales en educación, mientras que los del decil más rico solo gasta el 4.23% del total de sus ingresos en educación, agregando que acceden a los centros de mayor calidad del país.

De aquí se desprende el nivel de desigualdad, no solo en términos de ingreso sino también a nivel educativo, al que están condenados los más pobres cuando el Estado no es capaz de ofrecer una educación gratuita de calidad, haciendo que la población cargue las ineficiencias del sistema.

En los últimos años la inversión en educación ha estado respaldada esencialmente por préstamos internacionales. De aquí la importancia de la transparencia en el manejo del presupuesto, así como el seguimiento necesario, por parte de los organismos estatales y por parte de la sociedad civil a la ejecutoria presupuestaria. Es pertinente que haya una veeduría comunitaria, a nivel de centros educativos, de distritos, de regionales, y a nivel nacional, sobre el uso de los recursos destinados a la educación, proveniente tanto del gobierno dominicano, como de los préstamos con organismos internacionales.

#### 4.7. Educación Superior

La Educación Superior en República Dominicana sigue siendo un privilegio para grupos selectos, que o bien (siendo pobres) vencen las vicisitudes de la realidad en los niveles anteriores, o de bien (acomodados) que tienen las condiciones privilegiadas para llegar a ella sin un esfuerzo mayor. Peor, aún, esta está diseñada para ser reproductora y no transformadora de ese sistema excluyente por demás; lo cual asegura un círculo vicioso, pues la estructura condiciona el nivel de oportunidades y el bajo nivel de oportunidades, a su vez, reproduce el sistema de exclusión. Tal y como afirmamos antes, si no existe un cambio del sistema no existirá igualdad de oportunidades para todos y todas.

Cambiar el sistema implica liberarse, de ahí la función liberadora de la educación, sobre todo de la educación superior. En palabras de Paulo Freire, “la educación, como práctica de la libertad, es un acto de conocimiento, una aproximación crítica de la realidad. De forma que en todo sistema excluyente y desigual, la educación debe estructurar su contenido para minar la estructura desde el mismo ejercicio de enseñanza-aprendizaje.

Si bien es cierto que la educación tiene que responder a los retos locales y en ese sentido es pragmática, no es menos cierto que debe prevalecer un enfoque ético-axiológico y humanista de la educación orientada a generar cambios en el individuo y en su entorno.

República Dominicana es de estos países de AL con una baja cobertura en educación superior. Para el 2009 había un total de 45 Institutos Especiales de Educación Superior (IES), de los cuales 34 son Universidades (1 pública y 33 privadas), 4 son Institutos Técnicos Superiores (1 público y 3 privados) y 7 Institutos Especializados de Educación Superior (4 públicos y 3 privados) (SEESCyT, 2009). De los 45 centros de educación superior 23 tienen su sede o un recinto en el 60% de las provincias (20 de 32) que aglomeraban al 2005 unos 111,247 estudiantes (SEESCyT, 2006), el 3% de un total de 322,311 estudiantes. Del total de matriculados al 2005 el 61.09% eran mujeres y el 38.02% hombres.

<b>Tabla 15: Estudiantes Matriculados 1989-2005 y Tasa Media de Crecimiento en educación superior</b>		
<b>Año</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Tasa Media Anual de Crecimiento</b>

1989	106,110	
1990	102,069	-3.8%
1991	98,276	-3.7%
1992	100,226	2.0%
1993	108,335	8.1%
1994	128,335	18.5%
1995	136,467	6.3%
1996	146,786	7.6%
1997	179,826	22.5%
1998	197,211	9.7%
1999	224,075	13.6%
2000	245,056	9.4%
2001	261,035	6.5%
2002	286,134	9.6%
2003	298,092	4.2%
2004	313,427	5.1%
2005	322,311	2.8%

Fuente: Departamento de Estadísticas SEESCyT

Después de la reforma a la Ley 139-01, se crean 4 Institutos Técnicos Superiores y 7 Institutos Especializados de Educación Superior, pasando la matrícula de 1,114 estudiantes en el 2000 a 12,501 en el 2005<sup>99</sup>.

Si vemos los programas de estudio por áreas de conocimiento de estos institutos detectamos que las opciones para elegir son pocas. En el 2005, de las 41 IES sólo 18 ofrecían 15 programas o más, en mayor medida, las áreas Filosóficas y Humanidades (Educación), Ciencias

Sociales (Contabilidad y Derecho), Ingenierías y Tecnologías (Informática), donde la mitad de la matrícula se situaba en estas carreras. Son pocas las IES que ofertan las Ciencias Básicas y Aplicadas, pese a que el desarrollo de las naciones se atribuye a la aplicación correcta de estas ciencias. El incentivo a estudiarlas tampoco queda claro, sólo el 1.25% de los estudiantes matriculados al 2005 las cursaban.

En materia investigativa el rezago es evidente. El sistema sólo contaba con 403 investigadores al 2004, de los cuales 365 (90%) se concentraban en 9 IES. Peor aun cuando dentro de la información no se consideró la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) por no brindar la información, la cual representa alrededor del 50% de la matrícula del sistema al ser la única universidad de carácter público<sup>100</sup>. Al 2005 impartían docencia 11,250 profesores, lo que equivalía a 30 estudiantes por profesor.

En un estudio realizado por CINNES-INTEC en el 2009 encontramos tasas de eficiencia en la titulación muy bajas. En promedio, la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación superior no terminan en el tiempo acordado por el programa, entre otras razones, o bien duran más de lo acordado, o bien cambian de carrera o universidad o bien desertan. Interesante observar que entre lo público y lo privado no existe diferencia significativa, pero entre hombres y mujeres los promedios alcanzan el 56.54% y el 36%, respectivamente.

**Tabla 16: Eficiencia de titulación de la educación superior para los sectores público y privado 2002-2007**

Sector	Años/ Periodo Académico						Promedio
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Privado	65.58	58.44	47.42	46.97	38.42	42.09	47.31
Público	25	41	40	51	45	41.38	41.38

Fuente: CINNES-INTEC 2009

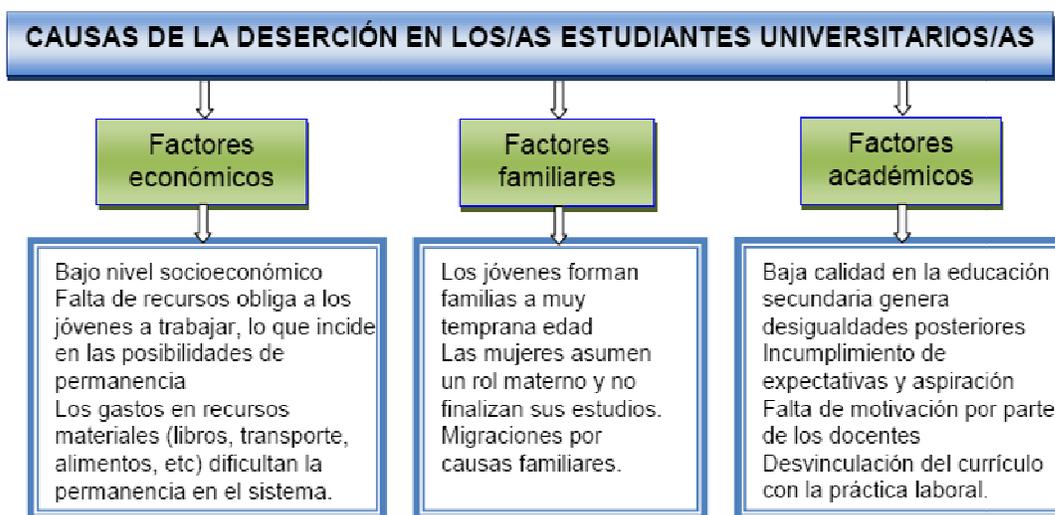
Según el estudio citado, las entrevistas realizadas arrojaron las causas de por qué los jóvenes desertan del sistema,

<sup>99</sup> Op. Cit. SEEPyD 2006, Pág. 36

<sup>100</sup> Op. Cit. SEEPyD 2006. Pág. 60

donde el 70.2% de los entrevistados dijo ser por falta de recursos económicos, es decir, que el sistema no es lo suficientemente efectivo como para lograr que una vez los estudiantes ingresen al sistema permanezcan.

**Ilustración 11: Causas de la Deserción en los-as Estudiantes Universitarios-as**



*Fuente: CINNES- INTEC 2009.*

Dentro de los mayores problemas detectados, tanto por las autoridades pertinentes como por diversos investigadores, están: el bajo nivel académico de las personas que ingresan a las IES, escasos recursos financieros, insuficiente articulación con la educación media, y posteriormente con el sector privado, baja formación pedagógica y científica del profesorado, desequilibrio entre docencia, investigación y extensión, la pertinencia del currículum, las altas tasas de deserción, entre otros.

La educación superior enfrenta grandes desafíos, en el proceso de elaboración del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018 se identificaron algunos, entre los que se destacan: la baja calidad de la educación superior y del perfil de las personas egresadas, el bajo porcentaje del profesorado que se dedica a tiempo completo a la educación universitaria, la disminución del tiempo de estudio (que incluye la nocturnización de la matrícula), el predominio de un profesorado con baja formación para generar conocimiento, baja calidad en los programas formativos, escaso financiamiento de la educación superior, poca vinculación de las IES con los sectores productivos, insuficiente actividad investigativa, ausencia de estímulos para crear una oferta educativa en áreas de valor social y que tienen poca demanda en el mercado, entre otros problemas. Los programas estratégicos dados en el Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018, la nueva

estructura que se plantea intenta dar al traste con las deficiencias del sistema, pero parece ser que una vez más no se pasará del diagnóstico a la acción.

Otro elemento importante es la calidad de la enseñanza en esas universidades la cual está por debajo de todos los parámetros internacionales, así como la brecha, en recursos y en posibilidades, entre la universidad pública y algunas universidades privadas.

Otros elementos, no menos importantes, en términos de las deficiencias de la educación superior son las siguientes:

1. Bajos niveles de competencias lectoras y escritas de las y los bachilleres que ingresan a las universidades.
2. Desactualización curricular de muchas carreras universitarias.
3. Desconexión de la educación universitaria con la realidad de las y los estudiantes a los diferentes niveles: local, municipal, provincial, regional, nacional.
4. Deficiencia en la gestión institucional y pedagógica de muchas universidades.
5. Diferencias significativas de acceso a la educación universitaria privada entre estudiantes de las clases populares y los de clases media y alta.
6. Deficiencia en seguimiento y la supervisión del MESCyT al desarrollo curricular en las universidades y a la capacitación pedagógica de las y los docentes.
7. Desfase pedagógico y de conocimientos de las y los docentes universitarios.
8. Desarticulación entre las propuestas formativas de las universidades y las demandas de las empresas, micro-empresas y otros proyectos productivos.

Ahora bien, el principal problema que percibimos en la educación superior dominicana es que está diseñada para ser reproductor del sistema y no transformador del sistema, de forma que para cambiar este panorama será necesario comenzar por garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas.

Por último queremos destacar el aporte educativo que dan las organizaciones de la sociedad civil: ONGs, clubes, iglesias, organizaciones comunitarias, federaciones campesinas, juntas de vecinos y vecinas, congregaciones religiosas, redes sociales, con proyectos de alfabetización, de capacitación laboral y los diferentes proyectos de formación en valores y para la vida ciudadana. Los aportes educativos de estas organizaciones son muchos y diversos, desde la Federación de Caficultores, pasando por ONGs que tienen proyectos de formación escolarizada, hasta organizaciones que se dedican a la formación ciudadana, socio-política, aportando a la educación continua, con programas de grados y postgrados.

#### 4.8. Objetivos y líneas de acción para transformar la realidad educativa

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEA DE ACCIÓN
<b>Implementar un sistema educativo de</b>	1. Fortalecer los procesos de capacitación y seguimiento a la gestión institucional y pedagógica de los docentes de los centros educativos.

<p><b>calidad que capacite para la liberación y la criticidad y que propicie comportamientos éticos y acciones que permitan que toda la población tenga una vida digna.</b></p>	<p>2. garantizar la pertinencia -según las realidades locales- de las curricula preuniversitarias en todos los niveles de cara a garantizar el desarrollo de un aprendizaje liberador y crítico en una sociedad cambiante y asegurar su plena implementación.</p> <p>3. Fortalecer la enseñanza de las ciencias y fomentar la creación de una cultura de investigación desde la enseñanza básica y media.</p> <p>4. Aplicar un sistema de seguimiento y evaluación que garantice el cumplimiento de las actividades docentes, el calendario y el horario oficial de clases</p> <p>5. Promover la participación padres y madres, comunidades, instituciones (ONGs, iglesia, organizaciones de base) y gobiernos locales como actores comprometidos en la construcción de una educación de calidad</p> <p>6. Descentralizar la administración del sistema educativo para fortalecer el centro docente como núcleo del sistema, garantizando la participación de las ONGs, iglesias, organizaciones etc. en ese proceso educativo.</p> <p>7. Garantizar el ocio sano, el deporte, la libertad de culto, la interculturalidad, la tolerancia, rechazando en cada nivel la discriminación producto de consideraciones de tipo religioso, cultural, étnicos, político-partidarios, género, opción sexual, etc., tanto en el acceso como en el proceso de formación de las y los estudiantes.</p>
<p><b>Universalizar la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel medio.</b></p>	<p>1. Proveer en todo el territorio nacional la infraestructura física adecuada, la dotación de recursos pedagógicos, tecnológicos y personal docente que posibiliten la universalización de una educación de calidad desde los 3 años de edad hasta el nivel medio.</p> <p>2. Brindar apoyo especial a estudiantes con dificultades de aprendizaje, a fin de reducir las tasas de sobre-edad, repitencia y deserción.</p> <p>3. Diversificar la oferta de educación media, con énfasis en la educación técnico profesional.</p> <p>4. Fortalecer la educación especializada para personas de capacidades distintas e impulsar todas las barreras arquitectónicas en el entorno escolar.</p> <p>5. Garantizar la integración de personas con capacidades diferentes en el entorno escolar en la medida de lo posible.</p> <p>6. Garantizar el desayuno o la merienda escolar para básica e inicial en todo el país y en los otros niveles en los lugares donde se vea necesario.</p>
<p><b>Promover la cobertura y la calidad de la educación superior crítica, a poblaciones empobrecidas en todo el territorio nacional.</b></p>	<p>1. Impulsar una cobertura de la educación superior con alcance a todo el territorio nacional</p> <p>2. Implementar un sistema de nivelación que permita dar tratamiento a las desigualdades educativas existentes en los niveles inferiores.</p> <p>3. Promover el acceso a la educación superior en lugares donde nivel socioeconómico constituye un impedimento para ingresar al nivel superior ya sea a través de becas, ayudas económicas, políticas de cuotas o créditos educativos.</p> <p>4. Impulsar políticas públicas (al unísono con los ministerios) que inviertan en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las líneas que propicien una vida digna de la gente, a través de becas de cuarto nivel para estudios de maestría, doctorado y post-doctorado, en universidades de primer nivel.<sup>101</sup></p> <p>5. Regular y homogeneizar las distintas ofertas formativas involucradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior –universitaria y no universitaria-, a fin de que esta desigualdad no involucre desigualdades en términos de calidad y participe de una lógica segmentadora y reproductivista de una sociedad injusta.</p> <p>6. Impulsar la transformación de la educación superior y transferencia de conocimientos a través de ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>7. Desarrollar y dar seguimiento a la investigación educativa en vista a mejorar la calidad, eficiencia, equidad y pertinencias educativas.</p> <p>8. Impulsar el vínculo de las universidades con los procesos productivos solidarios (economía primaria exportadora) y con las instituciones -estatal o no- que realizan investigación o trabajo</p>

<sup>101</sup> Clarificar esta parte mejor.

	social.
	9. Impulsar investigaciones ligadas a la biodiversidad en los territorios y regiones del país, ligadas al ministerio de medio ambiente y a las instituciones que trabajan este tema en el país.

## 1. Propuesta de indicadores de logro

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Participación de la Inversión en Educación	% PIB (presupuestado)	2009	2.30%	6.00%	8.00%	10.00%	12.00%
Tasa de Analfabetismo de la Población Adulta	15 años o más	2009	10.80	6.70	2.6	1.5	0
Tasa bruta educación preprimaria		2009	31.40	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa neta educación primaria		2009	114.90	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa neta educación secundaria		2009	77.90	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa neta educación superior		2009	40.06	60.00%	75.00%	85.00%	90.00%
Tasa de deserción escolar sector público básica		2009	3.40%	1.70%	0.00%	0.00%	0.00%
Tasa de deserción escolar sector público media		2009	6.60%	3.30%	0.00%	0.00%	0.00%
Tasa de sobreedad de básica		2008-09	16.60	7.00	0.00	0.00	0.00
Tasa de sobreedad de media		2008-09	24.30	15.00	7.00	0.00	0.00
Tasa de titulación docente Educación inicial público		2005-06	77.77	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa de titulación docente Educación básica público		2005-07	86.59	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa de titulación docente Educación media público		2005-08	49.71	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

## 5. Desarrollo Local

El desarrollo local se viene utilizando en una gran cantidad de agendas políticas de los diversos actores del espacio público. La estrategia nacional de desarrollo propuesta por el poder ejecutivo toca multitud de ámbitos a planificar y el desarrollo local no se queda fuera. Vamos a continuación a presentar un dibujo de la actual situación en República Dominicana en este ámbito tan de moda en América Latina.

Tengamos en cuenta que no existe como tal un mapa teórico establecido acerca del desarrollo local. Más bien las reflexiones parten de las diversas teorías del desarrollo y se acercan a pensar lo local desde estos enfoques. Partiendo de esta premisa y sin ánimos de dibujar el espectro teórico del desarrollo, lo primero que haremos será, a nivel terminológico, superar esas visiones lineales desarrollistas y comenzar a pensar el proceso político local en virtud de otros términos más acordes a la lucha por la vida digna. Usaremos gobierno local como concepto ya que reconoce un mayor protagonismo y espacio de acción al poder ciudadano en detrimento del económico y el político. Lo segundo es salir de la visión de que el gobierno local se limita a la descentralización estatal o a la territorialidad del espacio político. Son condiciones necesarias pero no suficientes. Valga la pena dejar claro que el gobierno dominicano se sirve de un sofisma retórico al utilizar el término descentralizados para referirse a organismos centrales. Con este discurso el poder político central se enorgullece al afirmar que cuenta con un sistema institucional altamente descentralizado estando así acorde a las tendencias modernizantes del estado. Cuando se refiere a estos organismos se refiere, por ejemplo, al Banco Central o a la OPRET. Instituciones centralizadas del estado.

El gobierno local nos exhorta a reconocer, tejer y potenciar las relaciones entre los diversos actores que influyen en el proceso político y la gestión administrativa. Se trata pues de partir de lo local desde un punto de vista global, es la nueva lógica que el proceso de globalización viene imponiendo desde hace unas décadas. Hay varias definiciones que nos interesa presentar. Desde un punto de vista multidimensional el gobierno local está en relación de la realidad económica, la social y cultural, la ambiental y la realidad política<sup>102</sup> de un territorio o comunidad política local. Para partir podemos entender el gobierno local como herramienta para acercar el ciudadano a la decisión política y la gestión administrativa con el objetivo de dinamizar y potenciar las sinergias entre los diversos actores territoriales para lograr la vida digna.

Veamos en primer lugar cual es el esquema institucional. El sistema político dominicano tiene dos grados de gestión administrativa y política, el central y el local. En la actualidad,

---

<sup>102</sup> Winchester, L., & Gallicchio, E. (2003). *Territorio Local y Desarrollo*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

el proceso legislativo indica que nos encontramos en plena descentralización del sistema. Ahora bien, de sobra es sabido que la implementación de las leyes no es la marca distintiva de esta sociedad. Los procesos de justiciabilidad no forman parte todavía de la práctica ciudadana a nivel general. Existe el riesgo entonces de que un proceso que busca el empoderamiento democrático se convierta en un multiplicador del autoritarismo existente pero a nivel local.

Analizando el sistema institucional diseñado en el marco legal hay algunos nudos que dificultan la posibilidad de un verdadero gobierno local. La primera lente la enfocaremos hacia el sistema de distribución de competencias, uno de los elementos con gran influencia en el asunto. La ley 176-07 del distrito nacional y los municipios establece tres tipos de competencias. Las competencias propias de los ayuntamientos cuyo ejercicio depende exclusivamente de los municipios, las compartidas con el gobierno central y las delegadas que dependen en última instancia de la decisión centralizada para poder ser ejecutadas por los municipios. En este sentido hay dos preocupaciones que ponen en duda la posible implementación de este sistema competencial. Por un lado hay que pensar acerca de la capacidad recaudadora de los municipios, ya que será esta la que garantice que los mismos puedan implementar las políticas públicas que les compete con la autonomía que se presupone a la hora de diseñar el sistema. De una manera más concreta sorprende ver que se reconoce la exclusividad competencial del municipio en el ámbito del ordenamiento territorial, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística<sup>103</sup> y por otro lado se limita constitucionalmente la capacidad de implementación de esta competencia otorgando al presidente la autoridad de permitir o no, a los ayuntamientos, la enajenación de inmuebles<sup>104</sup>. No olvidemos que el planeamiento urbano tiene como finalidad normativa que el espacio público no se vea atacado por el privado y que el uso del suelo sea racional y acorde a lo que la ciudadanía demande. En este sentido hay que señalar que la aprobación del plan de ordenamiento urbano depende del concejo municipal donde no hay participación ciudadana directa, perpetuando así el modelo democrático liberal-representativo. Esto no preocuparía si el sistema de representación ciudadana no estuviera marcado por el clientelismo y la corrupción.

Siguiendo con el análisis de los planes de ordenamiento territorial es necesario poner de manifiesto la falta de definición sobre la coordinación entre el plan nacional y los municipales. Véase como ejemplo lo planteado en la ley general sobre medio ambiente y recursos naturales. Los planes de ordenamiento territorial son definidos como un instrumento para la gestión del medio ambiente y tienen como objetivo alcanzar la máxima armonía en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza<sup>105</sup>. Esta definición legal que recoge la visión que desde la vida digna se persigue no deja de ser una declaración retórica

---

<sup>103</sup> Art. 19d. ley 176-07 del distrito nacional y los municipios.

<sup>104</sup> Art. 128-3d Constitución República Dominicana.

<sup>105</sup> Art. 27 y 31 ley general sobre medio ambiente y recursos naturales 64-00.

sin alcance de factibilidad. Lo primero es que los planes de ordenamiento territorial municipales no cuentan con el poder ciudadano para ser aprobados y lo segundo es que no hay definido un sistema que permita la coordinación entre la voluntad del gobierno local con la del central en materia de clasificación del suelo. No sucede así con el ordenamiento hídrico que queda en manos del plan de ordenamiento nacional<sup>106</sup>.

A la hora de profundizar un poco en la financiación de los ayuntamientos vemos como esa autonomía local no es tanta y está fuertemente condicionada por el poder central. El nuevo marco jurídico municipal supone un avance muy importante en materia de descentralización administrativa y participación ciudadana, pero existe el ya conocido riesgo de la frustración social si no va acompañada de una mejora de la capacidad financiera de los ayuntamientos. La ley 166-03 establece el modelo de financiación de los ayuntamientos. Aquí preocupan varias cuestiones que en ralentizan el proceso de descentralización y ponen en duda la justicia social del propio modelo. Los municipios tienen dos grandes tipos de ingresos, los propios y los que reciben del gobierno central.

Los ingresos propios son aquellos que provienen de tasas, arbitrios o impuestos que el ayuntamiento puede imponer a los ciudadanos, estos apenas llegan a representar un 4.2% como media en municipios dominicanos. El porcentaje varía dependiendo del municipio y puede llegar hasta un 45% como en el caso de Cabarete o un 40% en el distrito nacional<sup>107</sup>. En general se observa una desigualdad grande respecto a la importancia de los ingresos propios en los presupuestos municipales. Lo preocupante es que el peso de los ingresos propios en los ayuntamientos ha caído desde 1995 hasta 2008 más de un 30%, pasando de una media del 38% al 4,2% actual<sup>108</sup>. Sencillamente, los municipios dependen cada vez más de los ingresos del gobierno central para poder implementar unas competencias propias.

Respecto a los ingresos que reciben del estado central hay también unos puntos a señalar. El estado está obligado a transferir el 10% de sus ingresos a los municipios desde el 2005<sup>109</sup>. La realidad es que para el año 2009 el porcentaje fue de un 6.8%<sup>110</sup>. Al margen de la ilegalidad de la gestión del actual gobierno es interesante acercarse a la distribución estos fondos transferidos tal y como la ley lo estipula. Un 25% está destinado para gastos de personal, un 40% para gastos de capital e inversión y tan solo un 35% para servicios municipales y gastos de operación<sup>111</sup>. Se gasta casi lo mismo en personal del ayuntamiento que en los servicios para todos los ciudadanos. Por último remarcamos que el monto de la transferencia a los municipios esta exclusivamente en función del número de habitantes, existe un mínimo para aquellos municipios con muy poca población. Aun así llama la atención que el criterio no incluya indicadores sociales sobre las condiciones de vida.

---

<sup>106</sup> “El plan Nacional de ordenamiento territorial establecerá la zonificación hidrográfica” Art.129 ley 64-00

<sup>107</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2008. PNUD

<sup>108</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2008. PNUD

<sup>109</sup> Art.3 ley 166-03

<sup>110</sup> Cámara de cuentas de la república. “Informe al congreso. Año fiscal 2009”

<sup>111</sup> Ley 166-03

Resulta también preocupante que cargos administrativos con carácter funcionarial sean elegidos por el concejo de regidores. Sin profundizar, tan solo diremos que dejar en manos de la decisión política cargos ejecutores reduce la profesionalización de la administración pública, aumentan el clientelismo político y hacen que la gestión pública sea de menor calidad. Ambiente que se reproduce mientras los cargos administrativos de los ayuntamientos no sean vetados por un sistema de profesionalización de la función pública donde el mérito y la capacidad sean un filtro inquebrantable para la intrusión política.

Concretando, el proceso de descentralización competencial diseñado en la ley 176-07 del distrito nacional y los municipios contrasta de sobremanera con el alto grado de dependencia financiera de los municipios al gobierno central. La autonomía para gestionar de los ayuntamientos no es tal, por falta de implementación legal y por falta de capacidad recaudatoria. Esto no hace sino potenciar el peligro de que el gobierno local deseado se convierta a corto plazo en una perpetuación del caciquismo basado en el clientelismo político. De ahí la importancia de la participación ciudadana y de la ampliación de los espacios de decisión política.

Ahora bien, el sistema político local dominicano ha incluido en su última ley otra figura de gobierno local que responde a la posibilidad asociativa de los municipios. Las mancomunidades tienen como finalidad la cooperación intermunicipal para implementar competencias propias, mejorar la prestación de un servicio o para la realización de alguna obra que pueda beneficiar a varios municipios<sup>112</sup>. Es curioso ver como no existe ninguna condición territorial para que varios municipios se mancomunen. Aquí es necesario comentar que la participación ciudadana no tiene acceso a los órganos de gobierno y tan solo accede a la decisión política a la hora de aprobar la integración del municipio a la mancomunidad. Sobre la financiación de sus acciones, poco dice la ley. El problema es el mismo que con las competencias municipales, descentralización administrativa en el papel y centralización financiera sin reconocimiento del poder ciudadano como sujeto de autogobierno en la realidad.

Cambiando el rumbo del análisis, vamos ahora a presentar las particularidades de la participación ciudadana a nivel local. El gobierno local no solo depende del sistema institucional diseñado sino que debe ser consciente del grado de maduración democrática de sus ciudadanos para poder integrar los intereses sociales en el proceso político.

Lo primero que tenemos que tener en cuenta es que, según LAPOP<sup>113</sup> (Latin American Public Opinion Project), el ciudadano dominicano es el que más confía en el gobierno municipal de toda América. Su puntuación llega a 63 puntos sobre 100. Sin especular demasiado podemos decir que mientras más cercano está el poder al ciudadano más se confía en él. Resulta contradictorio, sin embargo, que partiendo de esta base, la ciudadanía

---

<sup>112</sup> Art.72 ley 176-07 del distrito nacional y los municipios.

<sup>113</sup> LAPOP. "Cultura política de la democracia en República Dominicana" 2008

dominicana sea de la cuarta de América que menos apoya los procesos de descentralización, tanto competencial como financiera. Esto es comprensible desde la perspectiva de un conservadurismo que concibe un buen gobierno local y desea que la situación no cambie. La satisfacción con los servicios municipales es alta situándose detrás de Brasil que encabeza el ranking, de todos ellos el que mejor puntuación se lleva es el de la recogida de residuos, competencia exclusiva de los municipios.

Los datos acerca de la percepción ciudadana muestran como existe una satisfacción y confianza en el gobierno municipal, de hecho supera en un punto al nacional, pero hay desconfianza en la gestión de los ayuntamientos, lo que indica que es necesaria una mayor transparencia en la gestión municipal si la administración quiere jugar un papel reconocido en el gobierno local. Aquí resulta importante señalar que la ley 200-04 de libre acceso a la información regula el acceso a la información pública como herramienta ciudadana de control y, que su implementación no está teniendo a las administraciones públicas como líderes del proceso, más bien esta siendo la ciudadanía la que está lo está propiciando. A nivel municipal resultaría curioso poder ver cuántos ayuntamientos cuentan con una oficina de acceso a la información.

Pasando al nivel de participación ciudadana y a la luz de los datos de LAPOP<sup>114</sup> es importante señalar que la ciudadanía dominicana es la que más participa en reuniones municipales de toda América, sin embargo se queda en la mitad del ranking a la hora de hacer peticiones formales a los ayuntamientos. Es curioso observar como la participación comunitaria tiene un origen y una vinculación fuerte con movimientos religiosos, lo que no hace sino dejar latente la importancia que las comunidades religiosas de base tienen como articuladoras del movimiento social. En general, se observa como existen insumos de participación suficientes para poder situar a la ciudadanía como protagonista del gobierno local.

El nuevo marco jurídico municipal reconoce y regula varios espacios y procedimientos de participación ciudadana. Aquí es notorio ver cuál es la realidad confrontada a la idealidad. Al margen del carácter apenas consultivo que el poder político otorga al ciudadano, existen algunos espacios legalmente creados que dan a la ciudadanía el poder de participar en la decisión política como el plebiscito, el consejo económico y social o el presupuesto participativo.

Este último se ha convertido en el motivo de lucha de gran parte del movimiento social a nivel local. Después de tres años de la ley que lo crea tan solo un 60% están formulando esta modalidad de participación ciudadana<sup>115</sup>, además, poco o nada se sabe acerca de la calidad de estos procesos. Sobre la ejecución del presupuesto formulado, la experiencia nos dice que el retraso es estructural y obliga incluso a la no ejecución por falta de tiempo, ya

---

<sup>114</sup> LAPOP. "Cultura política de la democracia en República Dominicana" 2008

<sup>115</sup> Cámara de cuentas de la república. "Informe al congreso. Año fiscal 2009" y FEDOMU.

que se solapan los ejercicios presupuestarios. Valga la pena acercarnos a la realidad del Distrito Nacional para ver que los mecanismos de participación que se aplican en el municipio no son los que la ley plantea para la realización del PPM y que no permiten la integración de la ciudadanía en los procesos municipales y, por tanto, obvia el ABC del desarrollo local, es decir, el empoderamiento de la gente<sup>116</sup>.

Podemos afirmar que existe mucha formalidad y espacios de participación ciudadana a nivel legal, pero con escaso grado de implementación a nivel real. Por ejemplo, No hay datos sobre el número de municipios que cuentan con un consejo económico y social, órgano con representación ciudadana que aprueba el plan municipal de desarrollo. La propia ley no estipula el peso que tiene el poder ciudadano en dicho órgano, hay indeterminación sobre el acceso a la decisión política por parte de la ciudadanía, y éste acceso es vital para el gobierno local. Garantiza que la diversidad de actores y movimientos sociales formen parte de la dinámica endógena del proceso político.

Resulta necesario analizar la realidad socioeconómica del país si queremos hacernos una mirada global sobre la situación del gobierno local en República Dominicana. El 63% de la población dominicana es urbana.<sup>117</sup> Esta concentración está directamente relacionada con la concentración de la inversión en las ciudades. Véase por ejemplo que el 39% de la inversión en proyectos del año 2008 se realizó en el Distrito Nacional<sup>118</sup>. Sin profundizar más, se quiere dejar de manifiesto que la situación de centralización del sistema administrativo estatal que ya se ha visto más atrás se traslada también a la realidad socioeconómica, y esto es una gran dificultad a superar si se pretende implementar un sistema de gobierno local cercano al ciudadano. El modelo económico centralizado en la urbanización y apoyado en capital extranjero rompe directamente con las dinámicas locales endógenas. América Latina está llena de ejemplos de propuestas económicas con visión social e incidencia directa en los indicadores sociales de las realidades locales. Sirva de ejemplo el modelo de Empresas de Producción Social<sup>119</sup>. En este sentido es positivo mostrar la experiencia que República Dominicana tiene en modelos de economía solidaria que se alinean directamente con esta visión de economía real que buscan mejorar las condiciones locales y la vida digna. El sector cooperativista aglutina en República Dominicana cerca de 600.000 asociados y tiene un patrimonio de unos 30 mil millones de pesos dominicanos<sup>120</sup>. No está de más decir que estos modelos de economía solidaria generan dinámicas de inclusión social y movilizan los flujos productivos locales, son una herramienta de lucha contra la pobreza y representan un alternativa real al modelo neoliberal, injusto, centralizador y endeudado que actualmente tiene nuestro país.

---

<sup>116</sup> Centro de Estudios Juan Montalvo. "Impacto de la inversión social en el Distrito Nacional y Bocha Chica" 2009. J.Torres. A. Cellucci y A. Coronado.

<sup>117</sup> Alianza Internacional del Hábitat, 2008.

<sup>118</sup> Corporan y Torres. "Reconstrucción de las políticas sociales Dominicanas, 2010"

<sup>119</sup> "Empresas de Producción Social. Nuevas oportunidades para el desarrollo." Ministerio de Comunicación e información, República Bolivariana de Venezuela.

<sup>120</sup> IDEAC, 2009.

Concluyendo. El gobierno local requiere de un sistema institucional que garantice la autonomía del poder ciudadano y República Dominicana debe mejorar el diseño de descentralización para lograrlo. El gobierno local necesita la participación ciudadana para poder darse y en República Dominicana hay mucha, solo que tiene poco acceso al poder de decisión política y a la gestión local, únicos espacios de participación que garantizan el cumplimiento de la voluntad del poder ciudadano. Por último, el gobierno local requiere de un modelo socioeconómico alternativo enfocado a la lucha por la vida digna y el actual rompe directamente con esta visión.

La END propuesta por el poder ejecutivo no tiene en cuenta en la formulación de líneas de acción las potencialidades que tiene el actual modelo de gobierno local que la ley pretende y la ciudadanía busca y se queda en un mero enunciado retórico que no recoge la realidad social como elemento de partida.

## 5.1. Propuesta de metas para el Desarrollo Local

Objetivo General: Una sociedad solidaria que luche contra la pobreza, la desigualdad social y económica.

Objetivos específicos	Acción Estratégica
<p>Impulsar el desarrollo local mediante una gestión municipal de calidad que gobierne el territorio partiendo de la iniciativa ciudadana, orientada al cumplimiento del marco legal existente y coordinando la acción del ayuntamiento con los demás actores sociales.</p>	<p>Implementación las vías y órganos de gobierno local que garanticen el acceso de la ciudadanía a la decisión y gestión política y administrativa y que garanticen el apoyo a la economía solidaria local.</p> <p>Implementación de un plan de ordenamiento territorial municipal basado en la decisión ciudadana, que implique una distribución justa de la tierra y la racionalización del uso del suelo, coordinado con el ordenamiento territorial nacional.</p> <p>Implementación de una gestión municipal descentralizada, con autonomía financiera y competencial de los ayuntamientos que garantice la transparencia y la profesionalización de la función pública, guiada por los planes de desarrollo municipal.</p>

Implementación las vías y órganos de gobierno local que garanticen el acceso de la ciudadanía a la decisión y gestión política y administrativa y que garanticen el apoyo a la economía solidaria local.

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Se ejecuta el presupuesto participativo en todos los municipios.							
Se constituye un consejo económico y social en todos los municipios.							
Se constituye un comité de seguimiento y veeduría social en todos los municipios.							
Se constituyen los consejos comunitarios en todos los municipios.							
Se reglamenta la legislación existente en materia de participación ciudadana. Los servicios sociales básicos son ofertados en todos los municipios. Se implementa un sistema de subvención pública a cooperativas cuya producción tenga impacto en el desarrollo endógeno de la realidad local.							

Implementación de un plan de ordenamiento territorial municipal basado en la decisión ciudadana, que implique una distribución justa de la tierra y la racionalización del uso del suelo, coordinado con el ordenamiento territorial nacional.

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Se aprueba un plan de ordenamiento territorial en todos los municipios aprobado por plebiscito.							
Se aprueba un plan de ordenamiento territorial nacional aprobado por referéndum.							
Los pequeños productores campesinos acceden a la propiedad colectiva de la tierra a través de su cultivo cooperativo. Las instancias de gobierno local regulan y monitorean el control de las reservas naturales. Las instancias de gobierno local y monitorean el control de las cuencas hidrográficas.							

Implementación de una gestión municipal descentralizada, con autonomía financiera y competencial de los ayuntamientos que garantice la transparencia y la profesionalización de la función pública, guiada por los planes de desarrollo municipal.

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Los ayuntamientos tienen capacidad recaudatoria que le garantice la gestión autónoma de sus competencias propias.							
Los ayuntamientos tienen competencia propia en servicios básicos y lucha contra la pobreza							
Todos los ayuntamientos cuentan con una oficina de acceso a la información							
Los cargos funcionariales del ayuntamiento son elegidos por criterios de mérito y capacidad.							
Se diseña un plan municipal de desarrollo de manera participativa y se aprueba por referéndum en cada municipio.							
Hay una política pública diseñada y en ejecución desde el gobierno local para las personas discapacitadas. Hay una política pública diseñada y en ejecución desde el gobierno local para el sistema de atención sanitaria primaria.							

## 6. Políticas Migratorias para la Vida Digna

### 6.1. Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo no. 13, establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. (Unidas, 1948). Migrar es un derecho que asiste a todas personas sin distinción de raza, color, religión o condición económica.

A pesar de que las últimas décadas la migración transnacional ha registrado un aumento significativo, el hecho de migrar no es nuevo, ha sido un modo de proceder registrado históricamente atado en algunos casos a hechos concretos que impactan la vida familiar o individual, pero en la mayoría de los casos con el fin de obtener mejor condición de vida. Según los datos de la Oficina Internacional para las Migraciones-OIM, en la actualidad en el mundo hay cerca de 214 millones de personas que se encuentran fuera de su país de origen.

Este aumento de la población migrante se ha venido dando paralelamente a los procesos de globalización y establecimientos de libres comercio que se han llevado a cabo a nivel mundial. Sin embargo todo el discurso globalizador se ha centrado en aspectos económicos, mientras cada vez más las políticas gubernamentales son más restrictivas para la población que migra.

Las políticas restrictivas, la negación de servicios sociales en los países receptores, son parte de las estrategias utilizadas por los gobiernos receptores vulneran el ejercicio pleno del derechos de los migrantes, tal y como lo establece la Relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estas medidas responden a “el fortalecimiento de las políticas de seguridad y la tendencia a considerar la migración como un asunto relacionado con los planes de seguridad estatal, suponen una amenaza para los derechos humanos de los migrantes. Las estrategias y políticas adoptadas por los gobiernos para responder a los problemas relacionados con las dimensiones actuales de la migración a menudo no han logrado asegurar que los gobiernos cumplan sus obligaciones en cuanto a los derechos humanos de los migrantes.” (Humanos)

Las razones de migrar están vinculadas a malas condiciones de vida en el país de origen (desempleo, pobreza, represión política etc) y cuando estas se mezclan con políticas restrictivas en los países receptores, llevan en muchos de los casos, a buscar acciones alternativas como la trata o tráfico, lo que conllevaba a grandes riesgos de los derechos de las personas involucradas y de sus familias.

Ya en el territorio receptor, la población migrante se enfrenta a otros grandes retos, entre los que se pueden destacar. Condiciones laborales deplorables, residiendo en condiciones de vida poco dignas y rechazados, en muchos de los casos, por la población y las acciones propias de estructuras excluyentes. Estas acciones dan muestra de las fallas estatales de llevar a cabo procesos de integración entre la comunidad de origen y la receptora y más aún, muestran en cada acción la visión capitalista, de obtener mayor ganancia a costa de tener una población trabajadora explotada y sin derechos garantizados.

La República Dominicana como país emisor y receptor no escapa a esa realidad. Por un lado cerca de 1.5 millones de dominicanos/as residen en el exterior básicamente en Estados Unidos, Puerto Rico y España. Mientras que por otro, cerca del 4.2% (Migraciones, 2009 ) residente de la isla tienen otro país de origen, siendo los de mayor cantidad la población migrante haitiana.

Un factor propio de los flujos migraciones son las remesas, las cuales en los países de América latina tienen un peso importante en la composición del Producto Interno Bruto. En los países del Caribe este es un elemento muy importante, países como República Dominicana y Jamaica, son de los países que reciben más remesas per-cápita. (Nurse, 2006). Y en la actualidad recibe más de 3 mil millones de dólares anuales en remesas.

Los elementos anteriormente descritos es necesario releerlos desde una perspectiva distinta a la que se ha estado haciendo, en la que la población migrante es vista por un lado como generadores de riquezas y por otro como mano de obra barata, que es considerada laboriosa en tanto aporte a los principales sectores del país. En ese sentido es necesario hacer una lectura desde la perspectiva de derechos, partiendo de una visión intercultural.

En esta sección como Mesa de políticas Migratorias de Foro Ciudadano, nos proponemos hacer una revisión general del contexto migratorio actual en República Dominicana y en un segundo momento de los objetivos y líneas de acción que consideramos han de estar incluidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

## **6.2. Contexto Migratorio en República Dominicana**

Como se ha especificado anteriormente diversos factores intervienen en los procesos migratorios a nivel general. Para analizar estos factores en el caso dominicano y contar con un panorama, vemos necesario analizar dos aspectos: emigración e inmigración, conocer los datos más relevantes de estas dos dimensiones y las condiciones de vida en las que residen y trabajan migrantes en ambas direcciones.

## **6.3. Migración de dominicanos/as a Estados Unidos**

En las décadas de los 70 y 80, la migración dominicana tenía como destinos principales Estados Unidos, Puerto Rico, España y Venezuela. La migración dominicana a Estados

Unidos se acrecienta tras la caída del régimen trujillista y coincidió con el establecimiento de la política de *puertas abiertas* de este país para la inserción de mano de obra barata en sus medios de producción.

Para entonces las principales causas de migración de los/as dominicanos/as a esta zona se resumen en cinco<sup>121</sup>:

1. La inestabilidad política del postrujillismo, caracterizada por la sucesión de golpes militares y la caída del efímero gobierno democrático de Juan Bosch, la guerra civil de abril y la segunda intervención militar norteamericana en 1965.
2. La movilización social urbana.
3. La crisis económica fruto del crecimiento del desempleo y la pobreza producidos por el abandono del campo y la masiva migración interna hacia los grandes núcleos urbanos.
4. La represión política del régimen de los doce años de Joaquín Balaguer (1966-1978).
5. La política de control de crecimiento de la población, basada en la idea de que la emigración contribuye a reducir la presión poblacional y acelera el desarrollo económico.

Según los datos del Censo de Estados Unidos del 2000 sobre la Población Hispana, la comunidad dominicana representaba el 2.2% de la población latina para entonces, con 764,945 dominicanos/as residiendo en ese país. De este total más del 65% son mujeres.

De la población dominicana en EE UU el 62% aproximadamente se concentra en estas seis ciudades: Nueva York, Lawrence, Paterson City, Providence, Boston y Jersey City. La mayor concentración de dominicanos se encuentra en la isla de Manhattan, Nueva York. Para el 2000, el 5.08% de la población residente en esa ciudad era de origen dominicana, representando más del 50% de la diáspora en ese territorio.

En lo que respecta al estatus legal de la población dominicana en este país, tenemos que para el año 2000 éramos el séptimo en la lista de 15 países, con una población estimada de 91 mil emigrantes en condición de irregular-sin documentación que avale su situación migratoria-, los cuales representan aproximadamente el 1.3% de la población en esta condición, residente en el país en cuestión.

En lo que respecta a la población en condición legal tenemos que la mayor cantidad de dominicanos legalmente establecidos se ha registrado en las décadas de los 70, 80 y 90. En

---

<sup>121</sup> Jiménez Polanco Jacqueline. Citando a Hernández y Rivera-Batiz, 1997, pp. 21-23. Ponencia sobre Migración Dominicana a Estados Unidos. Seminario de la Mesa Nacional de Migración de FLACSO 2005.

esta última se registraron, según la Oficina de Asuntos Públicos de los Estados Unidos en República Dominicana, una población de 359,818 dominicanos/as residentes legalmente. En los años transcurridos de este siglo, residen legalmente en Estados Unidos un estimado de 182,436. En estos siete años, la mayor cantidad de personas registradas como residentes legales ha sido en el 2006. Se estima que en territorio norteamericano se encuentra un estimado de 1.5 millones de dominicanos y dominicanas, tanto regularizados como no regularizados.

Un fenómeno que se presenta en el movimiento migratorio es el de las deportaciones y repatriaciones. En el caso de los Estados Unidos en los últimos 16 años han sido deportados/as aproximadamente 32, 700 mil dominicanos y dominicanas por actos catalogados por ese país como criminales o no. El total de personas deportadas en condición de criminales asciende a las 21,700 para un 66% respecto al total de personas deportadas. Sobre este tipo de emigración el Estado dominicano no cuenta con políticas de re-integración, las acciones que se hacen con esta población está bajo la responsabilidad de organizaciones no gubernamentales<sup>122</sup>.

A pesar de ser un Estado de los Estados Unidos, el flujo migratorio entre Puerto Rico y República Dominicana es necesario hacer una diferenciación dada las características propias de este fenómeno. Tradicionalmente Puerto Rico ha sido un trampolín para la población dominicana que quiere llegar a Estados Unidos, específicamente Nueva York y Miami. Según el informe de Desarrollo Humano del PNUD realizado en el año 2005, para el 2004 en Puerto Rico residía un estimado de 78,355 dominicanos/as.

La migración dominicana a este país se caracteriza, entre otras razones por su condición irregular. La cercanía de estas naciones caribeñas facilitan que dominicanos/as se arriesguen a tomar embarcaciones frágiles, las llamadas Yolas, para llegar a costas puertorriqueñas. Este tipo de viajes comenzaron a ser visibles a partir de la década de los 80. El punto de partida de estos viajes por lo general son las playas de la región Este del país, mostrando en gran medida la deficiencia de la guardia costera dominicana y más aún, la deficiencia del Estado dominicano, al no ofrecer a su población una vida digna, que le permita quedarse en su territorio sin arriesgar su vida de esta manera.

Desde la década de los ochenta, la Guardia Costera de los Estados Unidos ha detenido unos 33, 978 dominicanos/as en costas Puertorriqueñas. Según una noticia publicada por la entidad anteriormente resaltada, entre octubre de 2006 y junio de 2007 fueron detenidos un total de 1,144 dominicanos/as, mientras que en el año anterior, abarcando desde octubre

---

<sup>122</sup> Bienvenido Seas es una organización sin fines de lucro, no gubernamental que trabaja en el acompañamiento y re-integración de la población dominicana deportada desde Estados Unidos.

de 2005 a septiembre de 2006, fueron detenidos/as 3, 011 dominicanos/as los/as cuales representan un 38% aproximadamente del total de personas arrestadas en ese año por intentar penetrar a territorio norteamericano de manera irregular.

#### 6.4. Migración Dominicana a Europa

El caso de la migración dominicana ha territorio europea se registran comunidades significativas en Italia, Suiza y España, siendo esta última la más numerosa e histórica. En los tres países la migración se ha caracterizado por ser mayormente femenina.

Según datos arrojados en estudio del INSTRWA para la década de los 90, el 85% de las persona migrantes a España eran mujeres, tendencia que sigue en la década del 2000, según datos del SJRM. Este elevado porcentaje proviene básicamente de comunidades ubicadas al sur del país, entre las que se destacan: Vicente Noble, Tamayo y Postrer Río. El trabajo desempeñado por estas mujeres es básicamente doméstico, un tipo de trabajo que tradicionalmente es relegado al género femenino. Las comunidades de procedencia de esta población están ubicadas en la región más empobrecida del país, en la frontera con el vecino Haití. La falta de condiciones para tener una vida digna, es el principal motor que propicia la migración. En este sentido, se pueden ver tres factores específicos, según el estudio *Migración Dominicana a España*<sup>123</sup>. Estos factores son:

1. El factor Direccional: España comenzó a ser un importante destino de migración de dominicanos/as luego que Venezuela dejó de ser opción por la crisis económica presentada en la década de los 80 y porque Estados Unidos aumenta los requisitos de documentación para entrar a su territorio.
2. El factor de atracción, ya que a mediados de la década de los 80 España experimenta una situación de bonanza en lo referente a economía, factor que se fortalece con la incorporación de este país receptor a la Comunidad Europea.

Además de las razones expuestas en la parte histórica, la falta de requisitos legales para entrar a territorio Español, facilitó que para la década de los 80 y principios de los 90, el flujo de dominicanos/as que emigraban a esa nación se intensificara. Sin embargo, el mayor crecimiento de la población dominicana en ese país fue entre 1995 y 2002. Según el Instituto Nacional de Estadística de España, para 1995 la población dominicana registrada en ese país era de 14, 470, llegando en el 2002 a 32, 040.

---

<sup>123</sup> La Migración Dominicana Hacia España: Factores Condicionantes, Evolución Y Desarrollo. Juan Manuel Romero Valiente. Departamento de Geografía - Universidad de Huelva. Facultad de Humanidades - Campus de "El Carmen" - Avenida de las Fuerzas Armadas s/n - 21071 HUELVA. E-mail: valiente@uhu.es. Tfno: 959-227805

A pesar de que los requisitos para el visado tanto de turista como residente en España se han incrementado, la población dominicana en ese país, según datos oficiales, es de 61, 071 personas, de las cuales el 60.53% son mujeres y el 39.46% son hombres.

Vale la pena resaltar que hablamos de una población joven. El 69.5% no sobrepasa los 39 años. La mayor número de dominicanos/as residentes en España se concentra entre los 25 y 39, población en edad productiva, una brecha demográfica importante tanto en el aspecto laboral como en el educativo.

Por último, y no menos importante, es el desplazamiento de la población dominicana a este país europeo con fines de estudio. Este objetivo se ha venido incrementado en los últimos 10 años, debido a las facilidades de becas por parte del gobierno dominicano y agencias de cooperación, así como la calidad educativa atribuida al sistema educativo de ese país.

Otro elemento importante destacar es los convenios laborales que ha firmado el Estado dominicano por medio de la Secretaría de Estado de Trabajo, para insertarse al sector de la construcción, comercio, hostelería, electricidad, chofer y trabajo domésticos, trabajos que están en los escalafones de menos remuneración en el país europeo. Estos acuerdos datan del 2001 y en el 2004, se establece un acuerdo entre ambos ministerios de trabajos, el español y el dominicano, en el que se procura garantizar la protección social de dominicanos y españoles residentes en los territorios de esos dos países. Este tipo de medidas no ha de ser inocente, una de los grandes beneficios de la población migrante dominicana es su aporte en remesas que impacta en el PIB.

Un elemento importante a destacar (el cual se escenifica tanto en España con otras ciudades europeas) es el hecho de que muchas mujeres son víctimas de la trata de personas para ejercer la prostitución. Según datos de la OIM, en las ciudades europeas de España, Suiza e Italia hay un promedio de 50 mil dominicanas que tiene la prostitución como medio de trabajo. Las acciones estatales sobre este tema han sido tímidas. El tema comenzó a ser motivo para legislaciones a partir de la década de los 90 y es en 2003 cuando se promulga la ley no. 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

## 6.5. Población Migrante en República Dominicana

Por lo general cuando se habla de población migrante en República Dominicana se asocia de inmediato a la población haitiana y sobre ella se enfocan todas las acciones restrictivas o de control, como denomina el Estado dominicano las políticas migratorias. Sin embargo es importante tener en cuenta que en el país hay un significativo número de migrantes de nacionalidades diversas, de ahí que es necesario considerar esta realidad para llevar a cabo políticas inclusivas de la población migrante.

La cantidad de migrantes en República Dominicana a nivel general no ha podido ser determinada, ya que el estado no ha realizado ningún levantamiento que así lo especifique. En el Censo Nacional de Población y Vivienda del 1981 y del 2001, se registra población diez grupos migratorios mayoritarios:

**Tabla 17. Población inmigrante a la República Dominicana empadronada en los censos de población de 1981 y 2002, según país de origen**

País de origen	Población inmigrante	
	Censo de 1981	Censo del 2002
Alemania	226	1,680
China	1,193	1,192
Colombia	404	1,552
Cuba	1,536	2,255
España	2,739	2,430
Estados Unidos	11,369	3,012
Francia	229	834
Italia	448	2,300
Puerto Rico	4,577	2,897
Venezuela	882	4,704
Haití	60,162	61,863
Resto del mundo	4,591	11,510
<b>Total</b>	<b>88,356</b>	<b>96,229</b>
<b>Fuente: CNPV 1981 y 2002</b>		

Como se puede ver en la tabla anterior la población haitiana es la de más presencia en el país, sin embargo es importante destacar, que tanto para este como para otro grupo, las estadísticas son conservadoras y tiene un sub-registro importante, pues aquí se resalta sólo la población que está registrada en la Dirección General de Migración. A pesar de esto, la mayor preocupación, en términos de cifras, está sobre la población migrante haitiana y bajo los imaginarios de invasión que han impregnado por años la relación entre ambos pueblos.

Históricamente el trato dado a los grupos migratorios ha estado matizado por la nacionalidad y posibilidades de inversión. En los siglos XVI y XVII los/as grandes empresarios/as y autoridades, especialmente agrícolas, se vieron obligados incentivar la

migración trayendo a diferentes grupos canarios de distintas ciudades y por distintas razones: en algunos casos simplemente para evitar las despoblaciones de algunas ciudades, o bien para aumentar el desarrollo agrícola, ganadero u otros oficios.

En la actualidad grupos europeos y estadounidenses son atraídos por las facilidades que ha dado el Estado Dominicano, desde la década de los noventa, a la Inversión Extranjera Directa. Estos grupos se han concentrado especialmente en los sectores de servicio, hoteleros y de restaurantes.

## **6.6. Población haitiana en República Dominicana**

Para comprender la migración haitiana en República Dominicana consideramos que es necesario hacer un recorrido histórico de las llegadas de esta población, que además nos permitirá ir desmontando constructos desarrollados sobre esta población por medios de grupos de poder.

Desde la época de la colonia de Saint Domingue, los/as esclavos/as que huían de esa terrible explotación se refugiaban aquí, y muchas de nuestras luchas y sublevaciones negras contaban con el apoyo de negros/as de la parte occidental. Pero es a partir de dos grandes oleadas migratorias que se acentúan las relaciones raciales y culturales con el pueblo haitiano: una está relacionada con la migración de fines del siglo XIX vinculada al desarrollo de la industria azucarera nuestra y la otra es de finales del 1960 hasta el momento, insertándose en la producción agrícola no azucarera, la industria de la construcción y el trabajo doméstico.

Aparte de la proximidad, varios hechos de naturaleza histórica condicionan o gravitan las relaciones de estos pueblos:

1. La presencia haitiana de 1822-1844, que ha creado un velo de tinieblas sobre el camino de la convivencia.
2. El impacto del capitalismo dependiente y la ocupación norteamericana en 1915-1934.
3. La matanza del 1937, autorizada por el dictador Trujillo y más o menos justificada por algunos de sus principales ideológicos.
4. Crisis estructural y dictadura Duvalierista 1946-1971.
5. Nuevo Proyecto industrial y agudización de la crisis agrícola 1971-1983.

Las principales causas de migración de haitianos a República Dominicana, al igual que la dominicana en otros países, viene dada por la falta de empleo, bajos salarios, inestabilidad política y ciudadana y reunificación familiar. Cabe resaltar que las causas anteriores son las que mayormente justifican la migración masculina. En el caso de la femenina, la principal razón para venir a República Dominicana es la reunificación familiar.

Las principales características de la población haitiana no la podemos describir con exactitud, dada la carencia de datos sobre la misma, se cuentan con aproximaciones dadas por estudios realizados por organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales. Una de las principales discusiones de sobre la presencia haitiana en República Dominicana, es la cantidad. Organizaciones como Human Rights Watch y Banco Mundial han estimado la presencia de mano de obra haitiana cerca del medio millón en la primera mitad de la década del 2000. Para el 2006, la OIM con sede en Haití estimaba que cerca de un millón de población haitiana residía en República Dominicana. Otras fuentes como el PNUD y una encuesta realizada por FLACSO-OIM, estiman que esta población representa cerca del 3% de la población residente en República Dominicana, teniendo como fecha de referencia el 2002.

Es importante tener en cuenta que las cifras anteriormente expuestas son estimaciones, que han sido trabajadas sin tener una base empírica real, la cual es muchas veces manipulada para fomentar imaginarios de invasión que tienen un lastre histórico. Al mismo tiempo es necesario tener en cuenta que esta cifra puede estar subestimada y que al momento de hacer un análisis sobre la misma el subregistro, propio de la situación que se da en la frontera, puede ser significativo.

Según el Informe de las Naciones Unidas sobre Políticas Sociales, la población haitiana residente en el país se inserta en los sectores de construcción, agricultura no azucarera, servicios, agricultura azucarera y comercio. Conocer algunos indicadores importantes sobre esta población en estos sectores, así como las condiciones de vida en la que residen, son elementos necesarios a tener en cuenta en un plan país, que busque garantía de derechos y propicie un estado intercultural.

### **6.7. Características generales de la población migrante haitiana en RD**

La población haitiana en República Dominicana es básicamente femenina. La Encuesta de FLACSO/OIM, resalta que el 75% de la población corresponde a este género, coincidiendo con las tendencias que brinda la Nueva Inmigración Haitina (Rubén Silié, 2002). A diferencia de la migración que llegó en los años de zafra azucarera, los/as migrantes son relativamente jóvenes, pues más del 80% está entre los 24 y 39 años de edad.

Esta población se inserta básicamente en zonas urbanas, básicamente. Esto es entendible, ya que los trabajos en los que se inserta esta mano de obra se desarrollan mayormente en esta zona, tal es el caso del sector construcción y el sector servicios.

Según los datos de la FLACSO/OIM, esta población tiene pocos años residiendo en el país. El 44% de la misma tienen menos de 5 años y, en este periodo, el 80% ha ido varias veces a Haití a visitar su familia. Al cuestionar la forma en que llegaron al país, la mayoría de los

hombres relataban que llegaron solos (40%) y con amigos (32%). En el caso de las mujeres, la mayoría llegaron con algún familiar(31%).

Las principales causas para que esta población migre a República Dominicana están relacionadas con la falta de empleo en Haití y las bajas condiciones de vida. El 90% de la población en cuestión declaró que viajó a RD porque aquí había empleo, hay mejores salarios y por su cercanía con Haití, elemento que se resalta en el componente histórico.

En lo que respecta a su nivel educativo, el 57% de la población declaró estar alfabetizado; el 56% dijo haber alcanzado 8 grados o menos de instrucción en un centro educativo en Haití. Una baja proporción ha logrado acceder a cursos técnicos.

La población haitiana que viene a República Dominicana presenta un alto grado de movilidad. El 92% dijo haber emigrado de un barrio a otro. Este dato es entendible ya que un porcentaje significativo trabaja en el sector construcción, lo que implica moverse del lugar donde vive si el lugar de trabajo está muy retirado de su zona primaria de residencia. En este sentido, el 68% de las personas entrevistadas por la fuente que utilizamos para la descripción de este componente, dijo que vivía en ese lugar por la cercanía con el trabajo.

Cabe destacar que otras de las razones por las que esta población vive en un determinado barrio es porque, en el 80% de los casos, algún familiar o amigo vivía en el mismo lugar, y en el 70% porque en el lugar vivía alguien de su país. Este alto porcentaje da sentido a la corriente de las Redes Migratorias, la cual enfatiza la capacidad que tienen las personas migrantes de articularse en colonias en los países receptores.

## **6.8. Condiciones Laborales de la población Haitiana en República Dominicana**

En este apartado resaltaremos algunos de los indicadores más destacados de la población haitiana, según sector, teniendo en cuenta las condiciones de vida de los mismos.

### **6.8.1. Sector Agrícola**

Como se resaltó en el apartado anterior, inicialmente la población haitiana se insertó en la producción azucarera y en las últimas décadas esta situación ha cambiado concentrándose mayormente en la producción de frutos para la exportación, tal como el Banano, el Melón y el tomate. Esta producción mayormente se desarrolla en las comunidades de las provincias de Valverde Mao y Montecristi, en la Línea Noroeste.

En lo que respecta a la producción de banano, el 70% de los trabajadores es mano de obra haitiana, que desempeñan la labor de deshoje y transporte del fruto. En lo que se refiere a la producción arrocera, la mano de obra haitiana es mayor que la dominicana y representa el 90%. Estos agricultores realizan trabajos de trasplante, limpieza o mantenimiento de las fincas. En este tipo de producción los hombres siguen siendo mayoría. La participación de

la mujer en el sector agrícola está muy vinculada a la producción tomatera, en la cual labora como recolectora. (Rosario, 2007 )

Los trabajadores viven, por lo general, fuera de las fincas, en pequeñas colonias. Según la información ofrecida por un estudio realizado en este sector desde Solidaridad Fronteriza<sup>124</sup>. El 53% de estas viviendas son básicamente individuales y en el 35% piezas de cuartería. Las viviendas, en su mayoría, están construidas de tablas de palma, predominantemente techadas de zinc y canas. Cabe resaltar que más de la mitad de la población entrevistada en este estudio son inquilinos que pagan entre 100 y 300 pesos mensuales.

Según datos recolectados (Rosario, 2007 ), el 56% de estas casas tiene piso de tierra y el 88% de las instalaciones sanitarias son letrinas, las cuales, muchas veces son compartidas con otras familias. Para el abastecimiento de agua el 29% de la población entrevistada dijo abastecerse de camiones cisterna lo que conlleva un costo aproximado de 25 pesos por tanque. La labor de abastecimiento del líquido es realizada principalmente por los hombres.

En cuanto a las fuentes de energía el 50% de la población entrevistada utiliza lámparas de keroseno para iluminarse. En una proporción parecida están los hogares que reportan quemar la basura para eliminarla.

Las ideas expuestas describen la precariedad en la que viven los/as migrantes haitianos/as que trabajan en el sector agrícola. Esta situación, aun cuando las estadísticas siguen las mismas tendencias de las provincias, se recrudece cuando se observan las condiciones en las que duermen estos/as migrantes. El 26% lo hace en camas improvisadas hechas de cartón, seguido por el 21% que dice dormir en colcha espuma.

En lo que respecta a las condiciones de trabajo de esta población, tenemos que el 97% de los trabajadores cuentan con contrato verbal. Cabe destacar que aunque esta modalidad de contrato esté contemplada en la Código de Trabajo Dominicano, este tipo de acuerdo pone en mayor nivel de vulnerabilidad al trabajador, ya que al no poseer nada escrito carece de una garantía real para reclamar lo acordado en caso de incumplimiento por parte del contratante.

El pago a la persona trabajadora, varía según el tipo de trabajo. De conformidad con lo presentados por Del Rosario, para el 2004 los pagos oscilaban entre 126 y 150 pesos semanales en la siembra y trasplante del producto, en los casos específicos de arroz y banano. Mientras que en las siembras tomateras, el pago se hace entre 8 y 10 pesos por caja. Las mujeres son mayoría en este trabajo y recogen un promedio de 20 cajas diarias. Algunas de las mujeres consultadas durante el levantamiento, dijeron que el capataz por lo

---

<sup>124</sup> Es una institución de la Compañía de Jesús en República Dominicana. Centro Social dentro del que forma parte el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

general les paga menos cantidad de cajas que las que ellas recogen. Esta situación se agudiza si tomamos en cuenta la población infantil que allí trabaja. Según los datos recolectados, esta población tiende a rendir más que la adulta y el trabajo que realiza solo es pagado en un 50%.

Es importante destacar, (elemento de mucha preocupación en las organizaciones que trabajan con migrantes) que a los migrantes se les hacen descuentos importantes, para servicios que luego no disfrutan. En este sentido, se resaltan descuentos para Seguridad Social (beneficio que no es recibido porque para estar en ella es necesario tener documentación dominicana en que casi en su totalidad los haitianos no poseen). Así mismo se les hacen descuentos por mercancía consumida, cambio de cheques y carné de migración.

Tanto las mujeres como los hombres se quejan de la sobrecarga de trabajo y, que de no cumplir con lo exigido por los capataces, no pueden recibir el pago del día completo. En el caso de las mujeres, algunas de las entrevistadas dijeron haber sido irrespetadas por el capataz.

### **6.8.2. Sector Construcción**

La población migrante que se inserta en este sector es básicamente joven, según un estudio realizado en el Distrito Nacional por el SJRM en el 2008. Según este estudio el 83.93% de los trabajadores haitianos entrevistados tienen menos de diez años residiendo en República Dominicana.

La mayoría de mano de obra haitiana en el sector es irregular, y no cuenta con documentos que avalen su estatus migratorio. Cabe destacar que al 53% de los trabajadores encuestados en este estudio no le fue solicitado ningún documento al momento de ser contratados. En cuanto al tipo de contratación, se presenta un panorama similar al del sector agrícola. El 78% de la mano de obra no recibió contrato de trabajo y si o recibió, fue verbal.

El Código de Trabajo de República Dominicana establece que el 80% de los trabajadores ha de ser dominicano y el 20% restante puede ser extranjero. En el caso del sector construcción la distribución es a la inversa.

Esta mano de obra se inserta básicamente en escalafones de baja calificación. El 85% dijo trabajar como ayudante, lo que implica hacer mezclas de cemento y arena y cargar desperdicios y bloques; el 71% dijo hacer de todo, es decir, que hace lo que se le ordene. Los trabajos más especializados de pañete y terminación, son realizados por los dominicanos. (Adames, 2008)

Según (Adames, 2008), los trabajadores no calificados ganan un promedio de 200 pesos por día, siendo el extremo mínimo de 180 pesos y el máximo de 250. Estos montos fueron

igualmente declarados por los dominicanos que laboran en construcción sin embargo, cabe destacar que para ambas nacionalidades los pagos están por debajo de los establecido legalmente. Según la resolución No.3/2007 de la Secretaría de Estado de Trabajo, sobre el salario mínimo para el sector construcción, el mínimo para los ayudantes de este sector es de 414 pesos al día. En este sentido, cabe destacar que a más de la mitad de los trabajadores haitianos no se les informó cuánto se les iba a pagar al momento de hacer su contrato de trabajo, el cual es, en la mayoría de los casos, verbal.

En lo que respecta a la cantidad de horas trabajadas, tenemos que el 80% de los trabajadores labora 8 horas diarias, en una jornada de ocho de la mañana a cinco de la tarde, pero que muchas veces, según resaltan algunos empleados entrevistados en el estudio, los empleadores les hacen trabajar más horas, dándoles solo una hora de descanso al medio día (80% del total entrevistado) y a más de la mitad de ambas poblaciones, no se les pagan las horas extras.

En su ambiente laboral, la población trabajadora se enfrenta a situaciones laborales poco favorables. Más del 50% de los trabajadores haitianos no tiene acceso a agua potable para beber durante el trabajo y para abastecerse del líquido tienen que compararla o tomarla de la llave sin ninguna garantía de potabilidad.

Estos trabajadores tampoco tienen un lugar para el depósito de excretas. Del total de trabajadores haitianos entrevistados, el 57% afirmó hacer sus necesidades en el baño; sin embargo, no se cuestionó la ubicación de los mismos (fuera o dentro de la construcción). Otros entrevistados especificaron hacer sus necesidades dentro de los bloques o en las fundas de cemento.

Un dato importante, por la peligrosidad del trabajo que se realiza, es la seguridad para trabajar. En este sentido, el 87% de los trabajadores haitianos considera su trabajo peligroso, e igual proporción comenta no contar con mecanismos de seguridad, ni siquiera mecanismos mínimos como chalecos, cascos y guantes. En este orden, por lo general, en la construcción, no se cuenta con un botiquín para ser utilizado en casos de accidentes. El 67% de los haitianos lo expresó así.

### **6.9. Condiciones de Vida en las Zona Bateyera:**

El batey ha estado tradicionalmente ligado al cultivo y recolección de la caña de azúcar. Hasta hace un par de décadas, el azúcar era el principal producto de exportación con que contaba la República Dominicana. Pero, además, ha estado ligado históricamente a condiciones difíciles en términos socioeconómicos y sanitarios para los trabajadores.

Un factor que es importante tener en cuenta es que tradicionalmente, por el tipo de trabajo y los procesos históricos, la población haitiana es o era la que mayormente tiene estas zonas

para su residencia. Aunque en la actualidad, al igual que en las otras zonas del país, no podemos hablar de zonas exclusivas de población haitiana, sino de interacción cotidiana entre dominicanos y haitianos, es necesario tener en cuenta algunas características de estas zonas, por dos razones básicas:

1. La presencia de haitianos/as es importante y vive en condiciones de pobreza.
2. La mayor vulnerabilidad la tiene los-as hijos-as dominicanos de padres haitianos-as residentes en esta zona y bajo la cual analizaremos algunas situaciones en el apartado siguiente.

Según la encuesta de ENDESA-Bateyes del 2007, el 31% de las cabezas de hogar son mujeres. Cada hogar tiene un tamaño promedio de 3.2 personas, mostrando una disminución mínima respecto al 1997 que era de 3.4. Esta proporción también es más baja en comparación con la del país que es de 3.7.

En lo que respecta a la composición por género de los bateyes, el 52% son hombres y el 48 % restante, mujeres. Esto es entendible ya que los primeros asentamientos fueron de hombres, debido a las características del trabajo del corte de caña de azúcar.

El nivel de instrucción en la población bateyera es bajo. El 25% de la población de seis años y más no tiene ningún nivel de instrucción y el 61% solo ha alcanzado algún grado en educación primaria. En las edades entre 15-24 años el promedio de años de escolaridad alcanzado es de 6.3 años, muy por encima del total de la población que es de 2.4 años.

Las tasas de repitencia para los bateyes muestran niveles relativamente altos, en comparación con los promedios nacionales, sobre todo para la mitad inferior del ciclo primario: 16 por ciento en el primer grado y entre 7 y 9 por ciento en los grados de segundo a cuarto cursos de Educación Primaria.

Situación contraria a la anterior, se da en la deserción escolar, ya que en los bateyes ésta es menor que el resto del país. Las tasas de deserción escolar en los bateyes son inferiores a las correspondientes al total del país, según ENDESA 2007, variando entre 2 y 3 por ciento en la mayoría de los grados y alcanzando el 7 por ciento en el octavo curso. (Informe Bateyes 2007).

En lo que respecta a documentación, según la fuente consultada el 22 por ciento de la población total de los hogares entrevistados no posee documentos, situación que se presenta en el 48 por ciento de los niños y niñas de 0-4 años y en el 30 por ciento de los de 5-9 años. Esta situación es grave en dos dimensiones: la primera, la falta de documentos que impide que las personas puedan ejecutar algún acto civil y limita el acceso a la salud y, la educación; la segunda, porque esta población es, en su mayoría, descendiente de haitianos y en la actualidad, por disposiciones de la Junta Central Electoral, está teniendo dificultades

para obtener sus documentos. Sobre este elemento profundizaremos en el componente legal.

## 6.10. ¿Podemos Hablar de Políticas Migratorias en República Dominicana?

La respuesta a esta cuestionante tiene grandes aristas. Para estos fines nos centraremos en analizar lo relativo a las cuestiones legislativas y al peso presupuestario asignado a las dependencias encargadas de estas acciones en el presupuesto nacional emitido anualmente.

### 6.10.1. Montos asignados al trabajo migratorio según presupuesto nacional 2010

Los principales montos con los que se cuenta para el trabajo del tema migratorio se encuentran dentro de dos dependencias del poder Ejecutivo: El ministerio de Interior y Policía y el Ministerio de las Fuerzas Armadas. El primer encargado del Consejo Nacional de migración, según lo contemplado en la ley 285-04 y el segundo del control fronterizo.

Según el presupuesto establecido para el 2010 los montos relativos al trabajo sobre el tema migración, dentro del Ministerio de Interior y Policía, asciende a 303, 190, 672, lo que equivale al 1.2% de un total de 23,902.874, 923 que fueron asignados a esa cartera.

Como se muestra en la tabla siguiente del total asignado a asuntos migratorios el 56.57% es para los servicios de control de entrada y de salida de territorio nacional, seguido por el 38.78% vinculados a servicios de control migratorio y el resto, 4.65% servicios de control de extranjeros en el territorio.

**Tabla 18. Presupuesto Nacional 2010. Montos destinados a asuntos migratorios.**

Ministerio	Monto	Concepto
<b>Ministerio de Estado de Interior y Policía</b>	117,571,777	Servicios y control de migración
	14,113, 173	Servicio y control de extranjeros en el territorio
	171, 505, 722	Servicio y control de entrada y salida de territorio nacional
<b>Ministerio de las Fuerzas Armadas</b>	77,095, 206	Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza
	17, 269, 478	Capacitación militar de Derechos Humanos
<b>Fuente: DIGEPRES, presupuesto 2010, Tomo I</b>		

En lo que respecta al Ministerio de las Fuerzas Armadas, en sentido general el presupuesto de esta dependencia abarca el 4.68% del monto total del presupuesto nacional. De los 12,328,290,284 destinados a este Ministerio sólo el 0.76% es destinado a las acciones fronterizas y formación en derechos humanos.

Sobre estos dos aspectos cabe destacar que las acciones se quedan en el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza-CESFRONT-, teniendo un peso importante lo destinado a salarios.

A pesar de que directamente no es una accionar sobre la cuestión migratoria, sino un eje general de las acciones que implican la intervención de las Fuerzas del Orden, el monto destinado a la formación en Derechos Humanos es mínimo. A nuestro entender disponer de tan limitados recursos, es una muestra de la visión de derechos que tienen el estado dominicano, partiendo que estos cuerpos han de ser garantes, tanto de nacionales como de emigrantes, de conocer y dar a conocer los derechos, así como de su protección.

### **6.11. Fallos de las políticas migratorias en República Dominicana**

En este apartado es importante contar con la panorámica de las políticas vinculadas a la población dominicana que ha emigrado y la de otras nacionalidades que residen en el país.

En primer lugar, en lo que respecta a la población dominicana residente en el exterior, se pueden resaltar “en primer lugar, las políticas de apertura o promoción emigratoria han dado paso a políticas implícitas de fomento de la emigración bajo la forma de “exportación de personas”, con énfasis en los beneficios de retorno vía remesas y otras transferencias monetarias y no monetarias” (PNUD, 2005)

Así mismo como resalta el Informe del PNUD, en la década de los 80 y 90, se intensificaron los vínculos políticos de las comunidades de migrantes en los países receptores, demandando políticas públicas de apoyo a sus necesidades.

Esos dos factores resaltados anteriormente han colocado en estado de abandono las políticas migratorias que impactan directamente en la salida de dominicanos/as a otros países. Las acciones gubernamentales han estado vinculadas a:

- No existencia de políticas que garanticen el derecho que tiene la población dominicana residente en otros países, a vivir dignamente en RD. Todo lo contrario: 1. La migración dominicana es vista como enviada de remesas, que permitan mantener un elevado PIB y 2. Se sigue alimentando el sueño americano intentándonos vender en discursos y hechos un Nueva

York chiquito, reforzando el imaginario que quien puede migrar está en “progreso”.

- Como acuerdos intergubernamentales que garanticen los derechos de la población dominicana en estos territorios, sólo se ha llevado a cabo el del 2004 entre las dependencias estatales de España y RD, en la que se daba garantía a ambos grupos migratorios, en los respectivos países, sobre la tenencia de Seguridad Social.
- Otro hecho es el incremento de personas que son tratadas o traficadas, que al no poseer condiciones de vida digna, se ven forzadas a caer en manos de traficantes, como un negocio muy lucrativo. Este fenómeno está muy ligado a la explotación sexual y laboral. La población dominicana que se ve envuelta en esta situación es básicamente femenina, según apunta el COIN y sus principales zonas de destino son: Caribe Insular, Panamá y Argentina en Latinoamérica. Mientras que en Europa los principales países son Holanda, Bélgica, Suiza y Austria. Aunque no se cuentan con datos oficiales sobre la situación, se estima que cada año entre 300 a 500 mujeres salen del país en estas condiciones.

#### 6.12. Legislativo

En lo que respecta a la población migrante haitiana en República Dominicana, podemos establecer que las acciones del Estado han sido históricamente excluyentes en dos aspectos básicos: el legislativo y el de reconocimiento.

Una de las principales debilidades cuando nos referimos al tema migratorio en República Dominicana, son las legislaciones que regulan la misma. La primera ley de Migración elaborada en República Dominicana se realizó en el 1939; la misma fue derogada por la ley 285 en el año 2004. Sin embargo, el reglamento que ampara el funcionamiento de la misma no ha sido elaborado por las autoridades competentes, situación que encaja en una especie de limbo este marco jurídico y permite que la aplicación de la misma se haga bajo el libre albedrío y entendimiento de las autoridades de turno, haciendo especial énfasis en la población haitiana.

La elaboración del reglamento se ha visto afectada por el proceso de Reforma Constitucional, iniciado en el año 2006 por la gestión gubernamental del Presidente Fernández, quien ha dispuesto el no trabajar sobre el mismo hasta tanto no se contara con la nueva Constitución. Sin embargo a siete meses de que la misma haya sido promulgada, 26 de enero del 2010, no se ha tenido ninguna iniciativa de poner en marcha el plan. Sobre esta temática desde el 2009, la OIM

ha estado trabajando en una propuesta, a solicitud del Consejo Nacional de Migración, sin embargo no ha impulsado nada.

Por otro lado, desde el 2009, el Consejo Nacional de Migración ha estado discutiendo un Plan de regularización para las personas migrantes. Este plan, contemplado en la ley general de migración, establece como plan piloto iniciar por el registro de la población migrante haitiana, sin embargo este levantamiento no garantiza la regularización de su estatus migratorio. En este sentido, es necesario que el plan de regularización garantice los derechos de la población migrante residente en el país, incluya otros grupos migratorios y garantice que la información levantada no será utilizada como instrumento de persecución o amenaza a esta población.

En lo que respecta a las reglamentaciones sobre **trata y tráfico** de personas (dificultad permanente en cuestiones de migración) en la República Dominicana se cuenta con la ley N° 137, promulgada en agosto del 2003. Esta disposición legal nace, entre otras cosas, por las transformaciones y auge de la trata de personas, tanto de nacionalidad dominicana como extranjera.

Según esta ley, se entiende por **Trata y Tráfico de personas** la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, a la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, o situaciones de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, para que ejerza cualquier forma de explotación sexual, pornografía, servidumbre por deudas, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, adopción irregular, esclavitud y/o prácticas análogas a ésta, o a la extracción de órganos.

Uno de los elementos más importantes y que dificulta la lucha contra la trata de personas es que en esta acción ilícita están involucradas autoridades gubernamentales y militares que por lo general ocupan altos cargo. Los casos y redes son comunes en la frontera, en la que además hace falta trabajar de manera mancomunada entre las distintas entidades estatales dominicanas y las haitianas.

En lo que respecta a las personas en situación de **Refugio**, en el país existe una Comisión Nacional para los Refugiados/as, creada en el decreto No. 1569 en noviembre de 1983. Este Organismo está integrado por autoridades vinculadas al tema migratorio y de seguridad nacional. La misma nace con la función de estudiar y dar seguimiento a los casos de solicitud de refugio en el país.

Sin embargo, esta Comisión no ha asumido el objetivo para el cual fue creada ya que desde su creación sólo se ha reunido dos veces. La última sesión se realizó en el 2004, para conocer cuatro casos y a la fecha no se ha tenido ninguna respuesta sobre los mismos. Ante esta situación, el Servicio Jesuita a Refugiados, junto con Catholic Relief Services y La Pastoral Haitiana están atendiendo y tramitando estos casos ante los organismos internacionales, siendo la primera institución el enlace del ACNUR en el país.

### **Legislaciones y acuerdos con Haití**

Una de las principales discusiones sobre el tema migratorio es el referido a las políticas sobre el caso haitiano y a las disposiciones fronterizas. La República Dominicana y Haití han firmado desde 1899, hasta la fecha, más de 25 convenios de colaboración y/o declaración conjunta. Los cuales, en su mayoría, nacen por una coyuntura específica, por lo general violenta, como es el caso del Acuerdo, firmado en 1937, tras la matanza de haitianos por orden de Trujillo .

La historia en materia legal de la relación dominicana y haitiana ha tenido soporte en tratados y convenios sobre manejo de la línea fronteriza, la comercialización binacional y de cooperación.

Según Ruben Silié, las acciones más importantes en términos legislativos o que dieron pasos a los mismos son:

- Visita del Primer Ministro, Robert Malval, en 1993, al entonces presidente Joaquín Balaguer. Con esta visita se inició un período de búsqueda de acercamiento y acuerdos para la cooperación entre los dos países.
- En marzo de 1996, el presidente René Preval visitó el país y estableció importantes acuerdos con el presidente Balaguer, entre los cuales está la creación de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana.
- En agosto de 1996, el Primer Ministro Rosny Smart, asistió a la toma de posesión del presidente Leonel Fernández, y quedaron establecidos los vínculos con el nuevo gobierno dominicano y, sobre todo, el acuerdo de continuar profundizando las relaciones.
- En 1998, el presidente Fernández se convirtió en el primer presidente dominicano, que desde mediados del pasado siglo, hacía una visita de Estado a su homólogo haitiano, René Preval.

De lo anterior, la Comisión Mixta Bilateral fue reactivada en el 2005, con el objetivo de seguir profundizando las relaciones entre República Dominicana y Haití, así como establecer un marco legal de común acuerdo para ambos países; es uno de los pasos más importantes por la integración de representantes de

ambos. Esta Comisión integra representantes de los gobiernos de ambas naciones, así como también personalidades de la sociedad civil. Sin embargo, el accionar de esta comisión ha sido limitado y hasta la fecha no ha parido frutos concretos a favor de las relaciones de las naciones vecinas. En el mes de agosto del 2010, ambos presidentes, Preval y Fernández, acordaron reactivar la comisión, a raíz de los efectos del terremoto que afectó a Haití en enero del 2010.

Uno de los puntos más críticos de la falta de legislaciones claras en el país es el de las Repatriaciones. En el año 2002, ambos países suscribieron un protocolo sobre repatriaciones en el que establecían procedimientos básicos a seguir en el momento de que una repatriación, por el motivo que fuere, se llevara a cabo. Sin embargo estas medidas se han aplicado, en muchos de los casos de manera aleatoria y sin respetar los procedimientos establecidos. Por colocar un caso que nos sirve de ilustración, en el año 2005, tras la muerte de una dominicana por un ciudadano haitiano, las autoridades llevaron a cabo repatriaciones masivas abusivas, expulsando por la frontera norte niños, niñas, mujeres embarazadas, sin verificar status migratorio.

Estas acciones no sólo violentan los Derechos Humanos de los ciudadanos/as haitianos/as, sino que también violentó el proceso de repatriación establecido por la ley de Migración número 285-2004 y por el Protocolo de Entendimiento sobre Mecanismos de Repatriación entre la República Dominicana y la República de Haití, suscrito el 2 de diciembre de 1999. Además, se está violando la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en lo que se refiere a los derechos de los/as extranjeros/as que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado parte del convenio, y expresamente, la expulsión colectiva de extranjeros/as (Art. 22.9 CADH). Este tipo de acciones, que han sido características de nuestros gobiernos, en vez de buscar soluciones reales a los problemas, dejan en la imagen de la población dominicana que el peligro está en la población haitiana, sin cuestionar de fondo nuestra falla de interrelación con población dominicana y receptora.

Otras disposiciones en pro de controlar la cuestión migratoria han estado en manos de organismos descentralizados como la Junta Central Electoral. Desde el 2007, esta institución ha puesto en funcionamiento el Libro de Extranjería. El mismo tiene por objetivo contar con un registro de los/as hijos/as de padres extranjeros/as sin documentación, el cual, según las autoridades, está sujeto al capítulo 28 de la ley de migración, que dice en su numeral 2:

.. en el caso que la madre sea no Residente.. “todo centro de salud deberá entregar a la Junta Central Electoral y a la Secretaría de Relaciones Exteriores constancia de nacimiento de niños/as de toda madre extranjera, lo que se registrará en un libro para extranjeros...”

Esta disposición si bien es cierto que registraría los/as nacidos/as de madres extranjeras y de padres dominicanos es en sí discriminatorio. Los niños/as nacidos/as de padres extranjeros no han de ser inscritos en el mismo. Esta situación agravaría el problema del sub-registro que tenemos en el país. Cabe destacar que este libro sólo está en funcionamiento en la Maternidad la Altagracia y San Lorenzo de los Minas, ubicados en el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, los que implica que no cubre una parte representativa de los hospitales en el país y se enfocan en la población haitiana, que es la que recibe asistencia, mayormente, en estos centros de salud.

A pesar de que el libro ya está en funcionamiento, el mismo puede ser desestimado ya que no ha sido aprobado por el Consejo Nacional de Migración, órgano rector instaurado en la ley, para los asuntos migratorios. Al mismo tiempo, dicho registro fue creado sin tener la ley el reglamento, acción que podría ser vetada o regulada al momento que se reglamente.

Por otro lado, desde el 2007, las Fuerzas Armadas han designado un Cuerpo Especializado de Militares con asentamiento en las provincias fronterizas de Dajabón, Elías Piña y Jimaní. Este Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT) sustituirá a las unidades tradicionales del ejército, con medios técnicos modernos, a fin de realizar un control más eficaz en temas como la inmigración ilegal, el narcotráfico, el contrabando y el comercio ilegal de armas, todo ellos incluidos en las actuales nociones de la seguridad nacional.

La presencia militar en la frontera ha sido históricamente represiva. La misma no ha garantizado ningún cambio en los procesos ilícitos que se escenifican en las comunidades fronterizas. El trabajo a realizar en la frontera va mas allá de la presencia militar; es un trabajo estructural más profundo, tanto del cuerpo del orden como de los organismos migratorios, al mismo tiempo que estas medidas deben estar acompañadas de planes de producción, educación y salud para estas zonas, en un proceso compartido entre ambas naciones.

En sentido general y teniendo en cuenta el panorama migratorio anteriormente presentado las acciones del Estado dominicano se han caracterizado por:

Las acciones del gobierno con el tema migratorio han sido timoratas y las mismas han estado vinculadas a, en materias de legislación y planes de acción,

coyunturas políticas y sociales que por lo general han sido conflictivas, sobre todo cuando nos referimos a migrantes haitianos/as. Estas legislaciones sólo enfocan un eje del fenómeno migratorio desde la población que entra en el país y no toman en cuenta las medidas que son necesarias para regular la población que sale. Es evidente que estas medidas no han dado el resultado que las autoridades se suponen esperaban, pues los casos de viajes frustrados, de documentación ilegal que entra y sale del país, son elementos que están en el día a día e involucran en las mismas a autoridades.

En este sentido entendemos que las políticas migratorias no han de estar motivadas por acciones de control aplicadas de manera coyuntural, sino que se debe llevar a cabo un plan de regularización de la cuestión migratoria de manera integral, que garantice los derechos y el trato digno a la persona migrante y que no sea aplicada con discriminación a una nacionalidad específica, sino aplicada a cualquier nacionalidad que decida entrar a territorio dominicano.

Al mismo tiempo entendemos que la cuestión migratoria no ha de ser trabajada o puesta en regularización en las zonas fronterizas como se ha caracterizado el accionar de los gobiernos en estas materias. Cualquier proceso de regularización migratoria ha de ser llevado a cabo a nivel nacional, teniendo en cuenta los diferentes puertos y modos de entrada y salida de la población. Con esta acción el Estado ha construido el imaginario de que sólo la cuestión tiene que ver con la población haitiana.

La Seguridad Nacional es por lo general vista como la no haitianización, manejándose en un dualidad de amenazantes vs peligrosos, civilizados vs salvajismos y víctimas vs salvadores. Este proceso llevado históricamente se ha institucionalizado en la República Dominicana, a nuestro entender en dos sentidos: 1. Estructural, desde la misma concepción ideológica de las leyes que vinculan la migración y la frontera y 2, del reconocimiento, negando los factores que nos unifican como cultura y estructura y fortaleciendo en discursos y acciones las diferencias.

Esta concepción de la persona migrante, sobre todo de la haitiana y la forma en que la discriminación se reproduce en las distintas esferas del quehacer nacional, muestran lo fallido del Estado dominicano, de ejecutar políticas de integración e interculturalidad entre la población dominicana y receptora, que ha sido mantenida a como de lugar por grupos de poder político ligados a los gobiernos de turno. Un ejemplo de ellos es el debate que se da en los medios de

comunicación en el que se resaltan los conflictos que da entre las comunidades con presencia haitiana, sin embargo son escasos los que resaltan elementos culturales o de integración entre ambas poblaciones, aportes de los migrantes haitianos a la cultura y a la economía dominicana “son escasamente debatidas en los medios de comunicación y es que como bien resalta Camilo Venegas en un artículo escrito en Clave Digital “demasiados prejuicios y malas intenciones han impedido por siglos el reconocimiento mutuo y orgánico de dos de las identidades más diversas del Caribe<sup>125</sup>””. (Amézquita, 2009 ).

Es importante tener en cuenta que en el punto anterior se refleja, como ya se ha visto antes, incoherencias importantes del accionar del Estado, ya que se resalta como bueno y válido todo lo que sea foráneo y el reconocimiento de nuestras raíces en territorios donde la población dominicana se ha insertado, sin embargo hemos sido incapaces de hacer dicho reconocimiento desde casa.

Otra de las características del tema migratorio en República Dominicana es que el mismo se ha quedado en propuesta de acciones en el discurso de algunos funcionarios y el mismo ha sido mayormente tratado en utilizando los medios de comunicación como escenario. Una de las discusiones que se han venido manteniendo con el paso del tiempo y sobre el que las autoridades ni en el medio ni de manera empírica han dado un resultado, es la presencia de migrantes haitianos. A este debate en los medios y con el aval de las autoridades se han tratado en bajo:

- **La cantidad:** Esto se ve con calificativos como: es una invasión pacífica, son el 10% de la población, son más de medio millón en RD. El tema migratorio y más la migración sin documentación solo se enfoca en la población haitiana, sin embargo como resaltó el Canciller de la República Carlos Morales Troncoso: "Aquí hay muchos europeos, norteamericanos, sudamericanos que están en condición irregular y se está trabajando en eso a través del consejo de dirección, para establecer su estatus", informó. En otro orden, Morales Troncoso, Diario Libre 2/12/2008
- **Colman los servicios públicos:** básicamente los que tiene que ver con salud pública y más vinculado a la cantidad de haitianas que dan a luz en los hospitales dominicanos, especialmente en los ubicados en las provincias fronterizas.
- **El principal problema del país:** arrabalizan las zonas de trabajo, quitan empleo a los/as dominicanos/as sobre todo en la construcción, en el sector turístico y son una carga. Sin embargo el/la migrante haitiano/a es bien visto

---

<sup>125</sup> Tomado de Clave Digital en julio del 2007

en tanto aporte económicamente al país o a sectores privilegiados por el gobierno, posterior a ello es una carga de la cual es necesaria liberarse.

Sobre ninguna de estas temáticas hasta que no hablemos con datos creíbles, propios de procesos empíricos no viciados, estamos haciendo referencias a percepciones que contribuyen con la idea de invasión de grupos conservadores.

En lo que respecta al tema emigratorio, los procesos de promoción de emigración han sido constantes en el país, bajo una visión hacia el norte (EE UU y Europa), en donde la población dominicana se inserta en trabajos de baja calidad.

La construcción de la sociedad dominicana y fortalecida por el mismo estado es que migrar, sobre todo a Estados Unidos, sin importar las condiciones es signo de “progreso” y de ahí que ciframos en lo foráneo el mejor modelo de vida y que se justifiquen obras suntuosas, vendiéndonos la idea de un Nueva York chiquito.

La presencia de dominicanos en el exterior es vista como clave para garantizar la recepción de remesas y que al mismo tiempo aligera la demanda de puestos de trabajo y servicios, que ha sido visto el estado es incapaz de ofrecer con calidad y de manera universal.

### 6.13. FAMILIAS Y REMESAS

El aspecto **familiar** es uno de los principales factores que provocan la migración sobre todo en el caso de las mujeres y los niños y niñas. Según establece la Estrategia Nacional de desarrollo propuesta por el Ejecutivo “...los países fuente de migrantes deberán enfrentar las tendencias de descomposición social y familiar asociada con la separación de los hogares cuando parte de sus miembros abandonan el país de origen” (Ministerio de Economía, 2009).

Esta forma de ver el impacto de las familias compuestas por migrantes es limitada y está montada bajo la idea tradicional que familia es la monoparental. El hecho de migrar como familia o que un miembro de la familia lo haga no lleva a que estas se descompongan, más lleva, como parte de los cambios de grupos sociales, a que las estructuras de las mismas cambien y funcionen en base a los parámetros que este grupo social ha establecido. En algunos casos, esto lleva a que la estructura familia se maneje dentro de los parámetros de dos modelos, aquel que ejerce el padre, madre o familiar que resida en el país y los lineamientos propios de las personas que residen fuera del país.

Lo anterior no excluye a que haya impactos negativos de sobre las familias. Según una investigación realizada por el ISNTRAW, las familias, denominadas por ellos “transnacionales”, se enfrentan a dificultades de conducta por parte de los hijos/as o abandono del hogar por parte de la pareja que se encuentra en el lugar de origen. En el caso de la migración femenina la transformación familiar en los hogares de estas mujeres tiende a ser más notorio, ya que a pesar de que esta acción otorga a las mujeres mayor autonomía y reconocimiento, no implica la eliminación de la presión machista de responder a su rol de madre y de esposa.

En el aspecto **económico** nos encontramos con el aporte dado por las remesas, cuya recepción se ha convertido en una de las principales actividades económicas del país. Para el 2002 el 10.2% de la población dominicana reportó recibir remesas de otros países según el CNPV realizado en el año citado.

Según el PNUD 2005, las remesas de los/as dominicanos/as han registrado un importante incremento desde inicios de los años 90. Para el 2003, las remesas familiares se elevaron a 6.8<sup>126</sup>%, representando un 12% del PIB.

Según datos suministrados por el Banco Central, para el primer trimestre del 2010, dentro de los renglones de crecimiento se desatacan los US\$40.5 millones alcanzado por las remesas familiares, lo cual, como destacan “reafirma la importancia de este renglón en el total de ingresos de divisas a la economía, y en el mejoramiento de las condiciones de vida de una parte de la población dominicana. Dentro de los factores que podrían explicar el aumento de las mismas puede señalarse la mejoría que viene registrando la economía norteamericana, donde reside la mayoría de los inmigrantes dominicanos”. (Dominicana, 2010 (enero-marzo))

Esta afirmación confirma una vez más, la importancia para la economía dominicana de la migración de nuestros nacionales, de ahí que no ha de extrañarnos que los gobiernos dominicanos sigan estimulando el movimiento migratorio e intente reforzar sus derechos en otros territorios y no garantizar condiciones de vida digna en el propio.

---

<sup>126</sup> CEPAL . Estudio Económico de América Latina y el Caribe • 2004 – 2005. República Dominicana.

#### **6.14. Objetivos Específicos y Líneas de Acción propuestos por la MPM**

Ante el panorama anterior como MPM consideramos que es necesario hacer transformaciones profundas desde las estructuras estatales, que propicien una nueva visión de la migración en el territorio dominicano.

Tal y como establece la Vida Digna, proponemos un Estado garante de derechos desde una visión intercultural, que necesariamente parte de:

- El reconocimiento del otro como igual y legítimo.
- Cuestiona la visión que tenemos de superiores frente a los haitianos/as que es la población migrante más vulnerable en el país.
- Tener una visión política inclusiva, en las que sean claves estrategias de reconocimiento de la diversidad, que impacte y pueda transformar las dinámicas hegemónicas, que oprimen, limitan y excluyen. Es proponer otra forma de relacionamiento con la población que vive en un territorio.

La visión anterior y teniendo en cuenta las dinámicas históricas de exclusión, consideramos que la END, necesariamente tiene que ser transformada, como decíamos antes, desde la concepción misma de migración, hasta sus objetivos y líneas de acción. Por lo anterior se propone:

Objetivos específicos	Acción Estratégica
<p>1. Proteger a todos los grupos vulnerables en el país, incluidos los migrantes e impulsar su inclusión en la sociedad dominicana (Obj. No. 9 de la END)</p>	<p>1.1 Fomentar una cultura de respeto y protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes y afro descendientes.</p> <p>1.2 Desarrollar mecanismos integrales y faciliten la integración, económica y social, política y cultural de la población inmigrante.</p> <p>1.3 Mejorar las condiciones de vida de la población migrante, con mayor prioridad la asentada en zonas vulnerables y de mayores niveles de empobrecimiento. (bateyes, zonas agrícolas, etc)</p> <p>1.4 Programas de protección a la población inmigrante envejeciente y a la infantil en edad escolar.</p>
<p>2. Regular los flujos migratorios desde la perspectiva intercultural, garantizando la vida digna del migrante y de la población receptora. (Obj. No. 10 en la END)</p>	<p>2.1 Reordenar el marco legal e institucional, a fin de garantizar la regularización de los movimientos migratorios desde el marco garantista de derechos de la población migrante. Ratificando y cumpliendo con los acuerdos internacionales existentes sobre la materia.</p> <p>2.2 Crear mecanismos para la regularización de la población que entra y sale del país, desde una visión garantista de derechos y prevención de trata y tráfico.</p> <p>2.3 Establecimiento de un sistema de contratación de la población migrante en el país, bajo el marco legal previsto en el país. Al mismo tiempo que se requiere dar cumplimiento a los lineamientos internacionales referidos a la población trabajadora migrante y sus familias.</p> <p>2.4 Fortalecimiento de mecanismos eficaces para la trata de personas y el tráfico de migrantes.</p>
<p>3. Promover y proteger la garantía de la población dominicana residente en el exterior y propiciar el intercambio cultural</p>	<p>3.1 Promoción de una relación intercultural entre la población emigrante, resaltando elementos del país receptor y de origen, así como el surgimiento de otras manifestaciones que surjan en el proceso de relacionamiento</p> <p>3.2 Promoción de canales de interacción en los que la población dominicana residente en el exterior pueda tener contactos económico, social, político, cultural con su país y zona de origen.</p> <p>3.3 Establecimiento de programas de retorno de la población dominicana al país, que permita que la misma tenga condiciones de vida digna en su mismo territorio.</p>
<p>4. Promover la mejora de las condiciones de vida de los pueblos fronterizos. (obj no. 15)</p>	<p>4.1 Diseño y ejecución de políticas públicas que garanticen condiciones de vida digna en la zona fronteriza, tomando en cuenta su condición socioeconómica, rural, ambiental y</p>

Objetivos específicos	Acción Estratégica
de la END) <sup>127</sup>	<p>cultural de la zona y partiendo de su desatención histórica.</p> <p>4.2 Impulsada y asegurada políticas de producción enfocadas en lo rural y las características de producción de la zona fronteriza.</p> <p>4.3 Regularización del comercio de la frontera, desde una perspectiva binacional y en base a un marco legal justo para las partes que comercializan.</p> <p>4.4 Se cuenta y aplica un marco legal construido de manera binacional, que permita y garantice relaciones sociales interculturales entre los territorios de ambos países que hacen frontera y la población haitiana residente en las diferentes regiones del país.</p>
5. Fortalecer y desarrollar procesos y manifestaciones culturales y artísticas de carácter participativo y pluralista para la construcción de una sociedad intercultural. (Obj no. 19 de la END)	<p>5.1 Apoyo modelos de gestión cultural participativa a nivel local, provincial y regional en colaboración con las autoridades y redes sociales que hacen vida en el territorio.</p> <p>5.2 Promoción de políticas de apoyo e impulso de manifestaciones culturales, culturas orales, tradicionales, costumbres propias de nuestro pueblo y aportadas por otras nacionalidades que hacen vida las diferentes regiones del país.</p>
6. Proteger la población inmigrante garantizando la vigencia plena de sus derechos políticos sociales, económicos y culturales. (Añadido 1).	<p>6.1 Fortalecimiento de los servicios de migración, documentación y extranjería.</p> <p>6.2 Regularización de los acuerdos con otros estados en materia migratoria y de servicios consulares.</p> <p>6.3 Creación e implementación mecanismos de orientación, integración a la población migrante, con una visión intercultural.</p> <p>6.4 Garantía de derechos de las personas migrantes, mediante la acción de las diferentes instancias de la administración pública. Que el servicio esté como eje transversal el respeto a los derechos humanos.</p> <p>6.5 Mejora de las condiciones laborales de la población migrante, según los establecido en los acuerdos internacionales y las disposiciones estatales en la materia.</p>

<sup>127</sup> La línea 15.2 se elimina desde esta propuesta.

**1. Objetivo Específico: Proteger a todos los grupos vulnerables en el país, incluidos los migrantes e impulsar su inclusión social**

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Porcentaje de población migrante participando en espacios asociativos y/o políticos, reconocidos por el Estado Dominicano	Porcentaje	2010	0	20%	40%	60%	80%
Porcentaje de población inmigrante e hijos-as de inmigrantes insertos en los centros educativos a nivel nacional	Porcentaje	2010					
Porcentaje de trabajadores migrantes dentro del Sistema de Seguridad Social	Porcentaje	2010	0% ¿	5%	15%	25%	50%
Porcentaje de población envejeciente con acceso a su fondo de pensiones	Porcentaje		¿				

**2. Objetivo Específico: Regular los flujos migratorios desde la perspectiva intercultural, garantizando la vida digna del migrante y de la población receptora. (Obj. No. 10 en la END)**

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Censo sobre la población migrante realizado		2010	0		Realizado		Realizado
Plan de Regularización de la población migrante ejecutado a nivel nacional e incluyendo todas las nacionalidades		2010	Elaboración	Implementado	Revisado		Revisado
Porcentaje de población migrante insertada con documentación regular laborando en los diferentes sectores del país.	Porcentaje	2010	0%	30%	60%	90%	100%
Casos reportados anualmente de población tratada y traficada en el país.	Casos	2010	500	300	150	0%	0%

3. <sup>128</sup> Objetivo Específico: Promover y proteger la garantía de la población dominicana residente en el exterior y propiciar el intercambio cultural							
Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Programas de intercambio entre población dominicana residente en otros países y de esos países residentes en RD	Unidad	2010	Diseño	Evaluación Plan	Fortalecimiento		
Porcentaje de remesas recibidas o beneficios de la misma, destinados a programas comunitarios.	Porcentaje	2010	0%	5%	10%	15%	
6. Proteger la población inmigrante garantizando la vigencia plena de sus derechos políticos sociales, económicos y culturales. (Añadido 1).							
Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
% del Presupuesto Nacional dirigido a políticas migratorias	Porcentaje	2010	%				
Servicios consulares y migratorios ofrecidos de manera eficiente a la población migrante residente en República Dominicana. Cantidad de centros de atención en materia migratoria según región.	Unidad-regiones.	2010	4	6	8		
Acuerdos realizados con estados donde haya población dominicana residiendo y que tengan	Cantidad de acuerdos	2010	2	6	10	14	

<sup>128</sup> Para este indicador consideramos que garantizar condiciones de vida digna para que la población dominicana puede ejercer el derecho de quedarse en su país, es importante tener en cuenta los demás indicadores contemplados en este mismo eje, en lo que tiene que ver con pobreza y exclusión social. De ahí que sólo trabajaremos los elementos que tienen que ver, para fines de indicadores con los programas de integración y relacionamientos propuestos.

población de esa nacionalidad residiendo en el país, a fin de garantizar los derechos de estas poblaciones en ambos territorios <sup>129</sup> .							
Porcentaje de Migrantes que conocen sus derechos por medio de mecanismos de difusión propuestos por el Estado	Porcentaje	2010	0%	30%	60%		100%
No. Acuerdos ratificados por el Estado Dominicano en materia de derechos laborales para trabajadores migrantes <sup>130</sup> .	Cantidad	2008	0	2	+		
Porcentaje de hechos violentos entre población migrante y dominicana	Porcentaje	2007	30 <sup>131</sup> %	15%	10%	0%	0%
Porcentajes de migrantes que viven en barracones <sup>132</sup>	Porcentaje	2002	10%	5%	0%		
Porcentaje de población Migrante que vive con pisos de tierra	Porcentaje	2002	20.59%	10%	0%		
Porcentaje de migrantes que viven en viviendas precarias	Porcentaje	2002	73.9%	60%	40%	20%	0%

<sup>129</sup> A la fecha el Estado Dominicana ha suscrito programas con Haití (educación, frontera, repatriaciones, Comisión Mixta) y España (Garantía de derechos laborales). El Objetivo es que se puedan realizar acuerdos bilaterales que garanticen con los países donde se concentra la mayor cantidad de población migrante dominicana e inmigrante aquí, a saber: España, Puerto Rico, Estados Unidos, Suiza e Italia. Y por otro lado Haití, Estados Unidos, España, Suiza y Francia. (Migrantes, 2008)

<sup>130</sup> Ratificación de la Convención del 90 sobre trabajadores migrantes y sus descendientes. Que vaya ratificando los acuerdos según los mismos han serán emitidos en el transcurso de los años.

<sup>131</sup> Desde el 2007, de 10 hechos reportados por la prensa nacional como violentos en la que se involucra población migrante haitiana con población dominicana, por lo menos el 30% han tenido como motivo o fin muerte de personas de una u otra nacionalidad.

<sup>132</sup> Informe del PNUD en Base a la CNPV 2002.

## 7. Un Sistema Tributario y una inversión social que empobrece

Tanto el marco tributario, como la inversión social pertenecen al ámbito de lo público y de la justicia distributiva. Según Bobbio es ella de la que se inspira la autoridad pública para la distribución de honores y gravámenes: su objetivo es que a cada uno le sea dado lo que le corresponde con base en criterios que pueden cambiar, de acuerdo con la diversidad de las situaciones objetivas o de los puntos de vista del sistema (Bobbio, 1985). Así mientras que la justicia conmutativa ha sido definida como la que tiene lugar entre las partes (o sea en lo privado), la justicia distributiva regula la sociedad de desiguales como la familia y el Estado.

Es pues, el Estado quien debe ejercer la justicia distributiva, sobre todo en sociedades caracterizadas por una alta desigualdad. Cuando este espacio de lo público es controlado por lo privado, la lógica que reina es la de la justicia conmutativa y la distribución es contaminada manejándose la falacia de una igualdad irreal de mercado. Entonces se tiende a despenalizar a los que más tienen, y a reducir la inversión en los que menos tienen.

Los ingresos fiscales del sector público dominicano están compuestos por varios tipos de fuentes, destacándose dentro de estas los ingresos tributarios integrados por una diversidad de impuestos, los ingresos no tributarios que provienen de la venta de bienes o servicios y de las rentas de la propiedad entre otros. En menor medida se encuentran los ingresos de capital producto de la venta de activos, así como las donaciones del exterior y las fuentes financieras internas y externas.

Históricamente los ingresos del Sector Público Dominicano sin incluir las fuentes financieras, han provenido de fuentes principalmente tributarias, cuyas recaudaciones son obtenidas casi en su totalidad por el Gobierno Central y en muy baja proporción por los municipios y el resto del Sector Público No Financiero. En la actualidad la base de los ingresos fiscales del país descansa en cinco (5) figuras tributarias por medio de las cuales se obtiene la mayor parte de los ingresos fiscales. En el 2008, el 90.4% de los ingresos fiscales sin fuentes financieras del Gobierno Central fueron aportados por cuatro (4) categorías de impuestos que representaron el 94.5% del total de los ingresos tributarios en ese año. Dentro de estos tributos se encuentran: el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios conocido por sus siglas como ITBIS (IVA) que aportó, para ese año, el 31.5% de los ingresos representando una carga tributaria equivalente al 4.7% del PIB; los Impuestos Selectivos sobre mercancías y servicios que tuvo una participación de 26.5% en los ingresos y 4.2% del PIB; el Impuesto sobre la Renta que contribuyó con el 23.7% de los ingresos y un 3.7% del PIB y los impuestos sobre comercio exterior que pese a la disminución de su participación en las recaudaciones, aportaron alrededor del 10% de las recaudaciones y un 1.6% del PIB. Esta estructura tributaria se distingue por cuatro características fundamentales: a) es pequeña (basada en una presión fiscal de alrededor de un 15% del PIB), b) es regresiva, c) es interna (se observa una disminución progresiva de los aranceles) y d) está orientada a satisfacer convenios, acuerdos y cartas de intención con organismos internacionales y el empresariado (Corporan & Torres, Reconstrucción de la Política Social, 2010).

De este modo se privilegian grupos poblacionales en el país. Un ejemplo de esto es lo sucedido con el impuesto al comercio exterior, el cual va franco desmonte. En 1999 este impuesto producía el 25.2% de los ingresos fiscales y el 29.1% de los ingresos tributarios. Para el 2008 esta participación se redujo en un 7.3% y 8.9% respectivamente.

Otro ejemplo, no menos importante es que en la República Dominicana existe un amplio y variado sistema de incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias, cuyo peso específico en las recaudaciones del gobierno, según los cálculos oficiales, es equivalente a 32.7% del presupuesto del Gobierno Central y 5.5% del PIB en los años 2008-2009. Los incentivos y exenciones fiscales están contenidos en una diversidad de leyes, normas y disposiciones que son complementadas además, con acciones discrecionales y medidas discriminatorias que pueden ser tomadas por el Presidente de la República o por los funcionarios de las aéreas tributarias; esto pese a que la Constitución establece que solo mediante ley del Congreso Nacional se pueden establecer impuestos o exonerar su pago. Estos incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias son parte de luchas ganadas por importantes grupos económicos del país.

La omisión de cargas impositivas tan relevantes como porción de los ingresos, restringe la inversión social y ha colocado una pesada carga sobre la población en general por medio de impuestos indirectos.

En el 2008 más de dos terceras partes de los ingresos tributarios del Gobierno Central en República Dominicana, provinieron de impuestos indirectos. Los impuestos directos por su parte si bien han aumentado su participación en las recaudaciones tributarias, continúan teniendo una baja ponderación en el total de los tributos. Los principales impuestos directos existentes en el país son: el ISR y los Impuestos Sobre el Patrimonio.

El predominio de los impuestos indirectos sobre los directos en la estructura tributaria dominicana, pone en evidencia el carácter regresivo del sistema impositivo y las 3 limitaciones del mismo para atenuar la desigual distribución del ingreso y las riquezas, lo cual dificulta los esfuerzos por reducir los niveles de pobreza y desigualdad en el país.

En República Dominicana la carga impositiva por año tiende a empobrecer a la ciudadanía mientras que el comportamiento de las exenciones, privilegios y exoneraciones tiende a enriquecer a la población ubicada en el último quintil, exacerbando cada vez más la desigualdad.

Cuantificación de la evasión en R.D., de acuerdo con las estimaciones de la DGII, a partir de 2004, los niveles de evasión tributaria el ITBIS han disminuido significativamente, al pasar de un estimado de 42.8% en el 2003 a 24.9% en el 2008.

Si admitimos como valido el supuesto de que una tasa de evasión en el ITBIS, generalmente deviene en una tasa de evasión significativamente mayor en el ISR, entonces debemos concluir que un nivel de evasión de un 24.9% del ITBIS, esconde un porcentaje de incumplimiento defraudador del ISR cercano al 40%, la evasión fiscal promueve la desigualdad.

Esta desigualdad se expresa, día a día en el territorio a través del deterioro de la calidad de vida de la gente, lo cual se expresa, a su vez, en las luchas que se libran en el marco del movimiento social de RD. Es así como la lucha por los servicios sociales alcanzan casi el 70% de motivos de los conflictos sociales del país, seguidos por el motivo la lucha contra la corrupción. Lo cual evidencia violaciones de derechos fundamentales como son garantizar la inversión en Educación, Vivienda, Salud, Seguridad Social y Agua es garantizar los derechos básicos de las personas (Corporan, 2010).

Al analizar el comportamiento de los servicios sociales dentro del gasto público total encontramos que durante los últimos 20 años, siguen siendo relegados por parte de los distintos gobiernos en la República Dominicana. Durante el periodo 1991-2010, los recursos presupuestarios destinados a los servicios sociales, como porcentaje del PIB, han sido inferiores a los asignados para gastos en servicios no sociales. El monto promedio destinado a los servicios sociales durante el periodo de estudio es de 6.3% del PIB y para los servicios no sociales es de 8.5% PIB. Al relacionar los gastos sociales y los no sociales respecto al gasto público total observamos que se viene mermando el nivel destinado, se refleja disminución del porcentaje durante cada periodo 47.2% (1992 - 1995), 44.4% (1996 - 1999), 44.3% (2000 -2003), 40.2% (2004 - 2008).

Debemos remarcar la disminución del gasto social respecto al no social aunado a la falta de calidad del mismo y el manejo poco transparente de los recursos, condiciones que afectan el alcance de una vida digna para la población dominicana.

## Objetivo Específico 2.

### Primera Matriz

Objetivos específicos	Acción Estratégica
<b>Objetivo General:</b> Una economía solidaria, justa, que promueva una estructura productiva que genere empleo decente en situación de igualdad, con relaciones comerciales	<p>Impulsar un pacto fiscal orientado a garantizar sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, la calidad del gasto y una distribución más equitativa de la renta nacional, dotando de mayor transparencia a la acción fiscal</p> <p>Consolidar el sistema tributario orientado a fortalecer la progresividad en base a criterios de equidad, reducción de pobreza y de inclusión social. Mediante la racionalización del gasto tributario destinado al sector empresarial, protegiendo la exención del ITBIS a los productos de la canasta básica familiar, incremento en la eficiencia recaudatoria y la disminución de la tasa de evasión creando mecanismos que hagan transparente la recaudación de los impuestos.</p> <p>El Sistema de Planificación e Inversión Pública como mecanismo de priorización de la asignación del gasto público y elevación de la calidad del mismo en particular, de los proyectos de inversión, en función de las necesidades hacia lograr una vida digna.</p> <p>Profundizar y consolidar el proceso de reforma de la gestión presupuestaria y financiera del Estado, y los procesos de control interno y externo, incluyendo el control social con miras a una gestión por resultados, la transparencia y la rendición de cuentas con sus respectivas sanciones.</p>

Indicadores	Unidad / Escala de medición	Año Base		Meta			
		Año	Valor	2015	2020	2025	2030
Gastos Tributarios	% PIB	2010	5.78%	3.2%	3.2%	3.2%	3.2%
Presión Tributaria	% recaudación total / PIB	2009	15.4%	19%	20%	22%	24%
Impuestos Directos	% ingresos tributarios	2008	30%	40%	50%	60%	70%
Impuesto Indirectos	% ingresos tributarios	2008	70%	60%	50%	40%	30%
Evasión fiscal	% del total de ingresos por ITBIS	2008	24.9%	20%	15%	10%	5%
Open Budget Index	Provee y publica los documentos presupuestarios	2008	11%	50%	75%	100%	100%

## 8. Mercado<sup>133</sup> Laboral y Empleo en la República Dominicana.

### 8.1. Introducción

Si definimos el trabajo como todo esfuerzo humano que añade un valor de uso a un bien o a un servicio, entonces no podemos reducir el trabajo a mercado laboral. Estamos hablando de toda actividad que se realice para el intercambio (monetario o no), desde las efectuadas para la reproducción individual o social o para el disfrute de otro (Tilly & Tilly, 1998). El trabajo es mucho más que el mercado, que una compraventa de una mercancía. Es claro que el **mercado de trabajo** solo está formado por los patrones-as y los trabajadores-as, más el trabajo no. Si dejamos el trabajo solo en el mercado, en sentido formal, no se diferencia la ingenio del trabajo humano y lo dejaremos al libre juego de oferta y demanda: ahí está el riesgo.

Es pues necesario extender el concepto de trabajo más allá de la noción convencional del empleo, pues esta última se reduce a una relación de salario y de subordinación del capital. En otras palabras, se debe trascender la óptica de trabajo como factor de producción o de condición de demanda derivada; en tal sentido será necesario destacar tanto su valor como generar de ingreso (salarios u otros) como en sus efectos sobre la calidad de vida (Max-Nef, 1993).

Una persona que trabaja por cuenta propia vende el resultado de su trabajo, no su fuerza de trabajo. Este trabajo puede asumir un carácter individual, como es el caso de los autoempleados, o colectivo organizado en familias, asociaciones, pequeñas organizaciones comunitarias, micro-empresas, etc. No siempre el trabajo en estos ámbitos tiene motivaciones exclusivamente económicas, si bien en la mayoría de los casos surge de la necesidad de obtener ingresos. El trabajo también puede ser solidario, movilizador de energías sociales, participativo, dirigido a mejorar la infraestructura social o bien consagrado a lograr alguna conquista política como puede ser la generación de mayor autonomía en las decisiones comunitarias.

### 8.2. Cambios en el Mercado Laboral de la República Dominicana

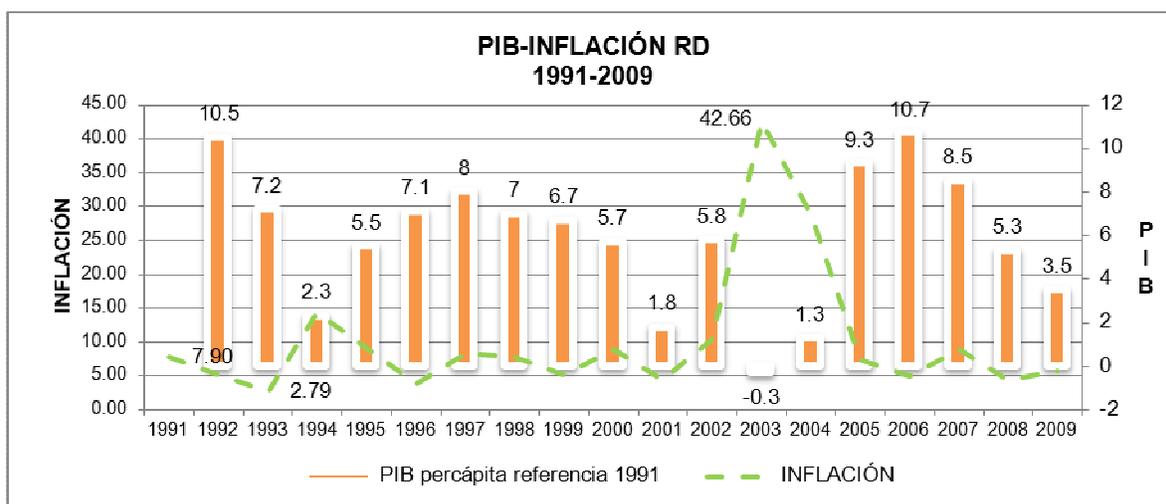
Los cambios estructurales de los 80s, conllevaron mudanzas importantes en el mercado de la República Dominicana pasando de una economía primaria (ganadería y agricultura) a una economía terciaria basada en servicios (zona franca y turismo). Los esfuerzos del desarrollo cifraron sus esperanzas en que una política que mejore la estabilidad de la moneda, que equilibre la balanza de pago, que modere la inflación repercutiría directamente en una mejora del PIB y por tanto redistribuiría puestos de trabajo. Esto aunado, a la potenciación del sector servicios traducidos concretamente en la proliferación de zonas francas y en la adecuación de atracciones turísticas sería la mejor política para producir empleo. Fuera de estas disposiciones, no existe en el país una política de empleo salvo intermitentes programas coyunturales generados para apaliar las deficiencias del sistema.

---

<sup>133</sup> El término laboral supone un acto de compraventa de una mercancía. De forma que supone un acto de venta de la mercancía de fuerza de trabajo y su compra.

No por menos una de las banderas levantadas por los gobiernos de los últimos 50 años es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el cual ha estado entre los mejores de la región de América Latina. Sin embargo debemos tener en cuenta que para el año 2003 la República Dominicana vivió una de sus peores crisis de los últimos 20 años<sup>134</sup>. En marzo de 2003, se revela un episodio de vulnerabilidad financiera que junto a la política económica llevada a cabo para su enfrentamiento (en el marco de esta coyuntura internacional menos favorable), desarticula el aparato productivo nacional. Adicionalmente, las autoridades cesan de honrar las obligaciones financieras internacionales, se origina un déficit cuasi-fiscal no despreciable<sup>135</sup> y se alcanza una tasa de crecimiento negativa por primera vez en 13 años, situándose en -1.9%. La inflación alcanza 42.7% y 27.8% en el 2003 y 2004, producto de la fuerte depreciación cambiaria<sup>136</sup>.

Sin embargo, esta crisis, y de manera particular, medido en términos nominales, para el año 2005 y 2006 alcanzó 9.3% y 10.7% del PIB respectivamente, lo que nos colocaba entre las más descomunales crecimientos del mundo, exhibiendo una fenomenal recuperación. En estos momentos, los años 2008 y 2009, los indicadores nos muestran una reducción de la tasa de expansión del Producto Interno Bruto, que repercute, a su vez, en una caída de los ingresos y un repunte de la inflación, augurando, si no se toman las medidas monetarias adecuadas en una posible remonte inflacionario y/o en la profundización de la deuda del país para evitar –temporalmente- males peores.



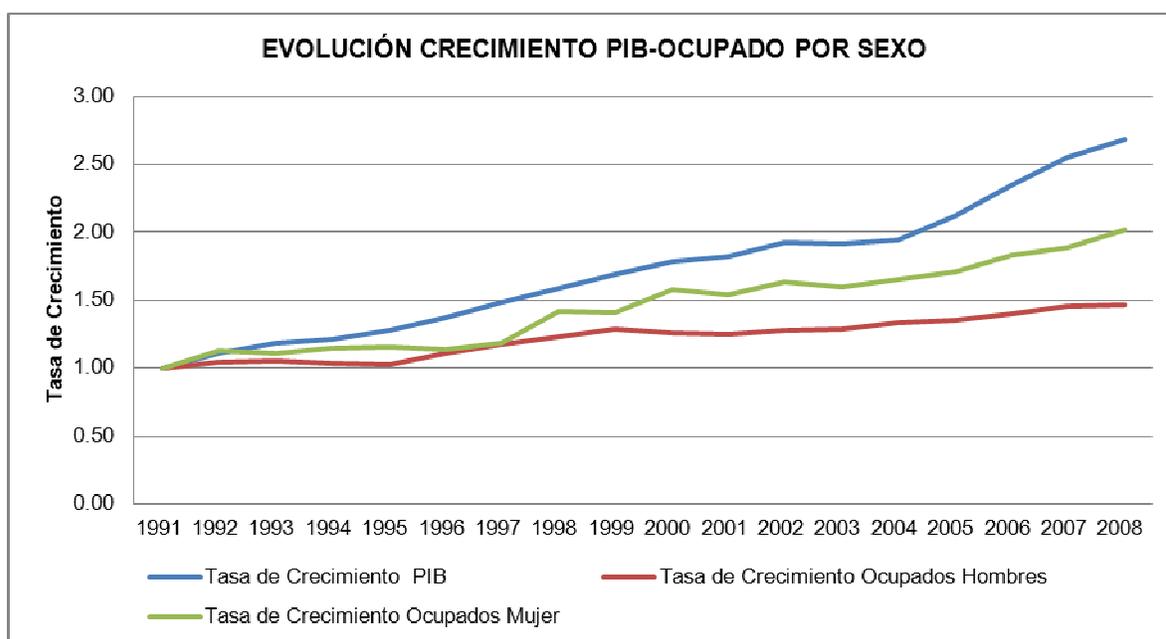
Fuente: Construcción propia a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana

<sup>134</sup> El colapso de uno de los mayores bancos del país y la subsiguiente crisis en la confianza y la fuga de capitales provocaron que el peso dominicano se depreciara en un 100 por ciento. La depreciación del peso y el subsiguiente aumento de la inflación provocaron una reducción del 30 por ciento en los ingresos promedios reales, lo que condujo al empobrecimiento de un 15 por ciento adicional de la población y llevó a cerca de un 7 por ciento a no poder satisfacer los requerimientos alimenticios mínimos. La tendencia a la baja incrementó las tasas de pobreza a 31 por ciento en las zonas urbanas y 45 por ciento en las zonas rurales, y llevó a la extrema pobreza a un 13 por ciento, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004).

<sup>135</sup> Déficit cuasi-fiscal es aquel que se origina cuando un Banco Central tiene gastos que superan sus ingresos.

<sup>136</sup> La tasa de cambio RD\$ por US\$ a cierre del año se depreció en un 117% entre 2001 y 2003, la depreciación medida en el interior del 2004 fue mucho mayor al llegar la moneda estadounidense a cotizarse por encima de los 50 pesos.

Este elevado crecimiento del PIB real durante más de 50 años (en promedio) no logró grandes influencias en el mercado de trabajo en términos de producción de puesto de trabajo, a pesar del recurrente supuesto que la expansión de la producción tiene un efecto directo en el empleo. Un ejemplo de esto es lo sucedido en mercado laboral en los últimos 17 años (1991-2008); mientras que el PIB se multiplicó por 2.68, el empleo generado aumentó en 1.62 veces. Estos valores denotan una elasticidad empleo/producto promedio de 0.397, es decir, por cada uno por ciento de crecimiento del PIB, la cantidad de personas ocupadas crecía la dos quintas partes, o sea menos de la mitad<sup>137</sup> (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Como se puede ver, la relación elasticidad del empleo/producto ha disminuido, lo que puede estar indicando alto desgaste de la capacidad del modelo preponderante para generar puestos de trabajo.

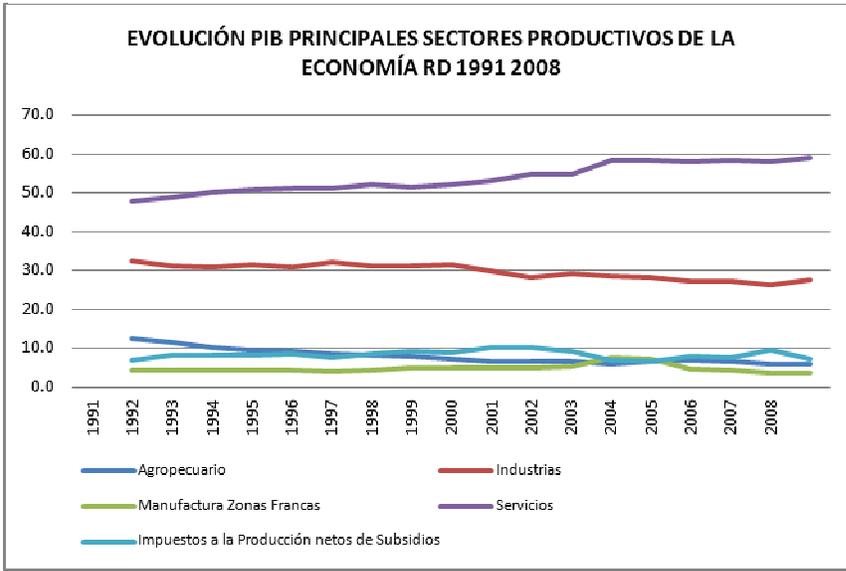


Fuente: Construcción propia a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana

Tal dificultad tiene relación con la opción de los gobiernos, a partir de recetas de los organismos multilaterales en los últimos 17 años, de priorizar sectores que prometían un aumento del producto y que proporcionarían “manos de obras decentes”, pero que definitiva no han estado a la altura de lo esperado ni en términos cuantitativo, ni en términos cualitativos. Así, en los últimos 17 años en RD ha aumentado la brecha de crecimiento entre los sectores productivos como industriales, agropecuaria versus el sector servicio, siendo abismalmente más grande este último. Entre 1997-2007, el empleo agropecuario se redujo de 20% del total a 14.5%, y el de manufacturas de un 18 a un 14%.

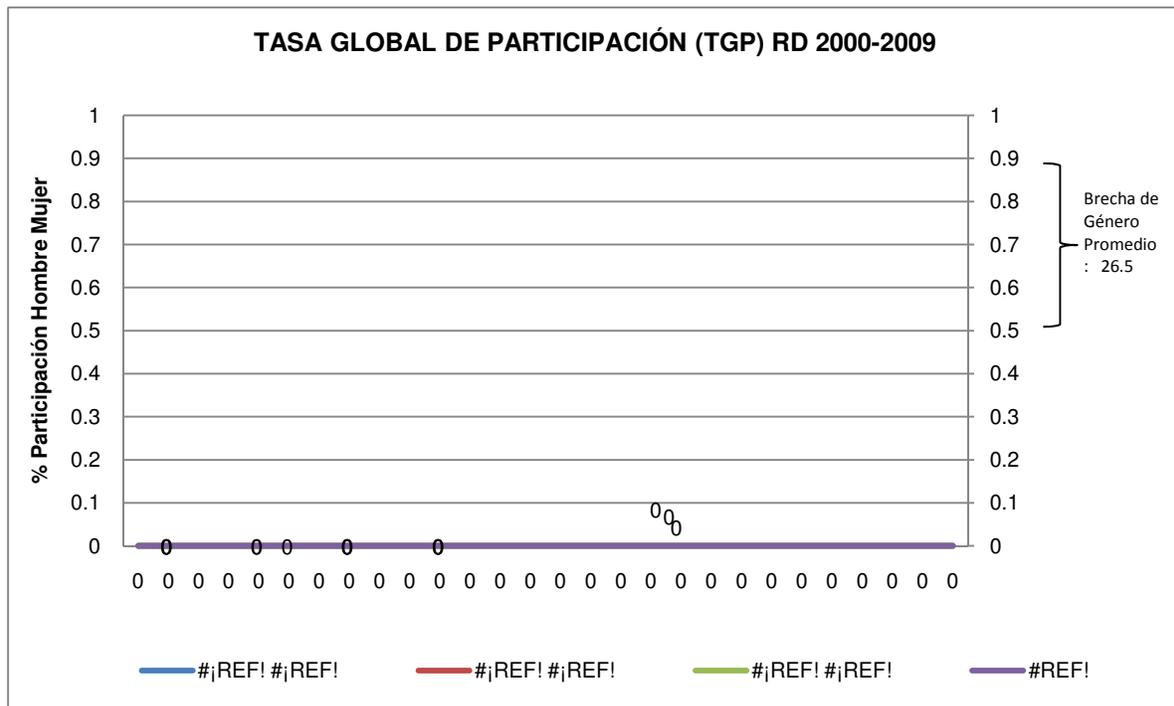
<sup>137</sup> Según la Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo (SEEPyD) la variación en las elasticidades empleo/producto por sector económico y por período decrece quinquenalmente entre 1991-95 (elasticidad 0.56), 1996-1999 (elasticidad 0.75) y 2000-06 (elasticidad 0.38), llegando en último período a ser menor a una quinta parte del primero (Bencosme, 2008).

**Ilustración 12: Evolución PIB principales sectores productivos de la economía RD 1991-2008**



Fuente: Construcción propia a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana

A pesar de este crecimiento, si observamos el comportamiento de los diferentes sectores podemos verificar que no son precisamente los sectores que muestran mayor crecimiento en su participación en el PIB los que generan mayor cantidad de puesto de trabajo, lo que implica que en este momento seguir impulsando este modelo como política de producir empleo sería una decisión desacertada.

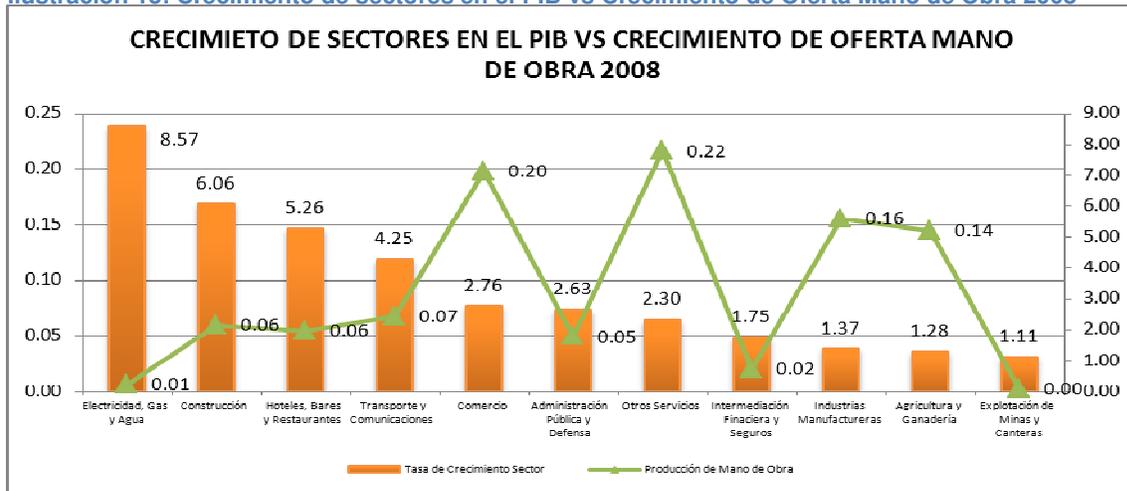


Cuando desagregamos según nos damos cuenta que las ramas que mostraron mayor

crecimiento en el país del para los años 2000 y 2007 fueron el 1) transporte y comunicaciones, 2) Intermediación financiera y seguros 3) Hoteles, bares y restaurantes. Estas tres ramas son responsables del 60.2% del aumento del PIB promedio anual entre 2000 y 2007, pero solamente aportaron el 29.3% del aumento del empleo para el mismo período, equivalente a unos 21.2 mil empleos adicionales anuales. Lo que significa que los sectores de mayor crecimiento económico aumentan poco la cantidad de personas ocupadas.

Si observamos en el 2008, nos damos cuenta que donde se concentra la mayor cantidad del crecimiento de manos de obra son otros servicios, comercio, industrias manufactureras, agricultura, los cuales han presentado menor crecimiento en su participación en el PIB.

**Ilustración 13: Crecimiento de sectores en el PIB vs Crecimiento de Oferta Mano de Obra 2008**



Fuente: ENFT 2000-2009

En República Dominicana, en promedio, el 73.95% de los ingresos de las familias les lleva por vía de un empleo, 79.8% por medio de los hombres y 63.11% por medio de las mujeres, lo que nos dice de la importancia de tener un empleo para el bienestar de la familia, pero también de que existen brechas importantes entre hombres y mujeres. No obstante estos datos la Tasa Global de Participación en el mercado laboral es baja y no mejora con el tiempo. Así se verifica que en abril del año 2000 esta era de 56.4% (mujer 41.5 y hombre 72.1) bajando a abril del 2009 a 53.6 (mujer 40.1 y hombre 67.2). Lo que puede explicarse por la cantidad de personas que dejaron de buscar en empleo, dado la debacle de las zonas francas y la baja del turismo en este primer cuatrimestre del año 2009. Este indicador percibe brechas enormes de género (para el 2009 de 26.5), siendo más profunda en la zona urbana que en la zona rural en desmedro de la mujer, según los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) (**ver anexo**); lo cual es un indicio de persistentes barreras para la mujer ingresar al mercado laboral.

Así, por ejemplo para abril 2009 la participación del hombre en el mercado laboral de zona urbana era 2.73 mayor que el de zona rural, y el de la mujer 2.73% mayor en términos absolutos. Y términos porcentuales sigue siendo mayor TGP en 3 puntos para los hombres de la zona urbana vs rural y 1 punto la de las mujeres de la zona urbana versus la rural (**ver anexo**).

Otro indicador profundamente deprimido es la tasa de ocupación, la cual históricamente nunca ha saltado el umbral del 50%; más bien todo lo contrario, para el año 2009 este deprimió en dos puntos porcentuales a 45.6%. Lógicamente al igual que la TGP, la tasa de ocupación observa profundas brechas de género y por zona (rural-urbano). Debemos tener en cuenta que en República Dominicana una persona ocupada se mide a partir de una edad de trabajar (PET) de 10 años en adelante. Lo cual incluye niños, niñas y adolescente, de alguna forma, en el mercado laboral. La última Encuesta nacional de Trabajo Infantil (ENTI) encontró alrededor de 436,000 niños, niñas y adolescente entre 5 y 7 años trabajando<sup>138</sup>.

### **8.2.1. Incertidumbre en la demanda de empleo en el Mercado de Trabajo.**

A pesar de que no se puede hablar de una elasticidad producto empleo en el país, debido a la debilidad que exhibe, sí se puede decir que la inestabilidad de la economía repercute directamente en el mercado laboral. Los cambios en la economía son pasados directamente a los-as trabajadores-as y no son amortiguados por el empresariado. Así, la caída del PIB, la caída de las recaudaciones fiscales y la balanza de pago negativa que se verifica en la macroeconomía ha generado serias incertidumbres en el la demanda de mano de obra en país; lo cual se verifica en la profundización del desempleo, la ampliación de la cantidad de trabajadores-as por cuentas propias y los subocupados. De forma que esto pone en riesgo la calidad de vida de la gente.

### **8.2.2. Desempleo o desocupación**

En los últimos años hemos presenciado reducciones en la generación de empleo en sectores esenciales como turismo y zona franca, sin embargo estas no se reflejan en las estadísticas oficiales. Este fenómeno ha sido tan evidente que el PNUD en su informe 2008 plantea “las cifras del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) y del Banco Central, si bien reportan un aumento del desempleo no reflejan las magnitudes que se han venido denunciando públicamente de 30, 40, y hasta 50 mil empleos. Aquí cabrían dos hipótesis: que los instrumentos estadísticos del Banco Central y del CNZFE son deficientes y no captan la magnitud del desempleo en toda su intensidad o que estamos en presencia de un problema real... (PNUD, 2008)” A pesar de este y otros cuestionamientos presentados por diversos economistas del país, proporcionaremos los datos del desempleo a partir de la ENFT del Banco Central de la República Dominicana.

En República Dominicana se distinguen dos tipos: “Desocupación Abierta” y “Desocupación Ampliada<sup>139</sup>”, empero la que se usa normalmente para comparación internacional es la ampliada. Esta última tiene un componente que está muy relacionado con el tiempo que tiene la gente buscando empleo y no consigue, de forma que es posible que haya dejado de buscar, pero que está dispuesto a trabajar si le llaman. De forma que la

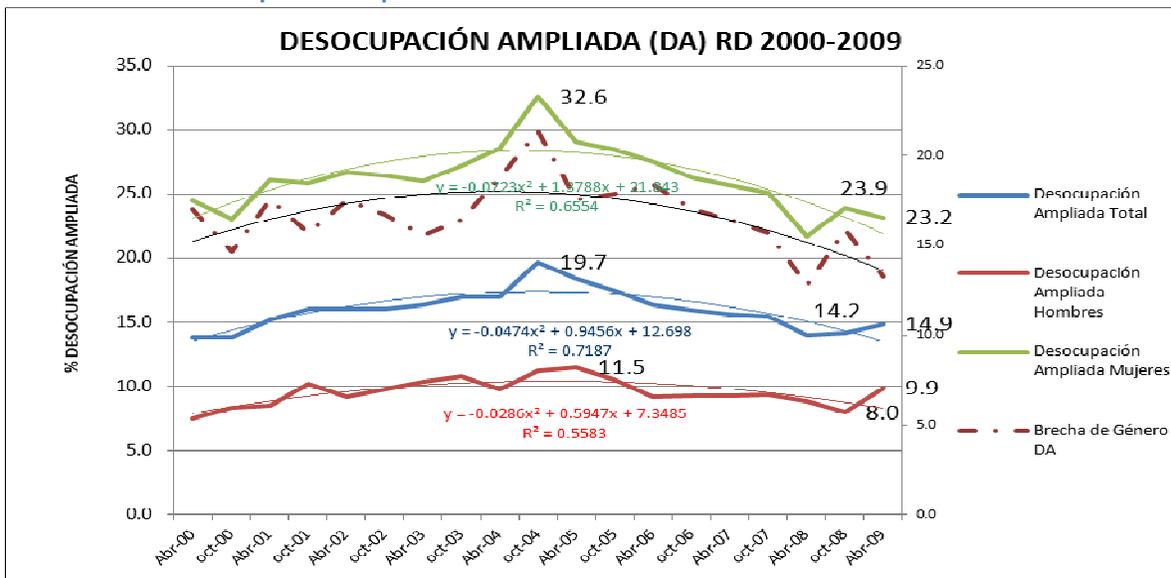
<sup>138</sup> Hasta el momento es el dato más reciente, no necesariamente sea el que impera en el 2009. Este decía que los niños, niñas y adolescente se encuentran en agricultura, en trabajo infantil urbano y en trabajo domésticos.

<sup>139</sup> La desocupación ampliada corresponde a un concepto flexible en la definición de desocupación usualmente utilizada en el ámbito internacional. El mismo deriva de la disposición adoptada por la OIT para países, como en el caso de República Dominicana, con mercados de trabajo de bajo nivel de organización, en donde una significativa porción de la PEA o fuerza de trabajo se encuentra ocupada por cuenta propia. En este contexto, el significado de “buscando trabajo” como el único criterio para la determinación de la condición de desocupado asume una pertinencia restringida. Así, en adición, también se toma en cuenta que la persona está “fuera del trabajo y disponible para trabajar”, en la definición de desempleo, denominándose en el ámbito local “desocupación ampliada”.

diferencia entre la Desocupación Abierta y la Ampliada nos pudiera estar indicando una aproximación a la tasa de desempleo de larga duración (**ver anexo**).

Los datos de la ENFT muestran que el nivel de desempleo (ampliado) se había reducido en el país vertiginosamente desde el año 2003 hasta el 2008. Sin embargo para abril del 2009 experimentó un aumento hasta llegar a 14.9%. Estos datos en términos absolutos revelan que actualmente en el país más de 624 mil personas están desocupadas. Lo cual es desigual para hombres y mujeres, pues la tasa de desempleo promedio de las mujeres en el período de 2000 al 2009 fue de 2.4 veces mayor que la de los hombres. De igual forma, a pesar de que las mujeres exhiben un mayor nivel educativo que los hombres, estas reciben un salario inferior y tienden a ocupar puestos de trabajo de menor calidad (Corporán, 2009).

**Ilustración 14: Desocupación Ampliada 2000-2009**



Fuente: ENFT 2000-2009

En los últimos 10 años la tasa de desempleo urbano ha sido más alta que el desempleo rural en términos relativos, no obstante para el año 2009 estas se han equiparado vertiginosamente, aunque esto pudiera ser pasajero por la estampida de personas que fueron al campo a raíz de la debacle de las zonas francas.

Ahora, es precisamente en el la zona rural donde permanecen mayor desigualdad entre hombres y mujeres, así mientras que los hombres exhiben una tasa de desempleo de 7.77% (contra una tasa de 10.92% urbana), las mujeres exhiben una tasa de 25.60% (contra una tasa de 22.62%) rural.

### 8.2.3. La fuerza laboral excluida: Subempleo (subocupación) e Empleo por cuenta propia

Como en casi todos los países de América Latina, República Dominicana se caracteriza por tener una fuerza del trabajo fuera y semi-excluida del mercado laboral, pero que existe y pervive por medio al subempleo y al autoempleo, conocido como informalidad. En el país

no existe una taxonomía que pueda medir sus característica desde el mundo semántico donde opera sin tener que apelar a las categorías propias del mercado laboral que responde a la lógica de lo formal, es por esta razón que a este grupo humano se le llama los informales y en otros casos hasta los ilegales. El mismo opera bajo códigos que no lo entiende el mercado, ni la modernidad, pero que en cierto sentido ha logrado conformarse y resolver problemas vitales tantos sociales como individuales.

No se trata de idealizar el sector el trabajo por cuenta propia. Allí también se dan aberraciones que atentan contra la vida, pero precisamente por esto deben existir políticas que permitan sacarlo de la ilegalidad y lo separen de acciones como el narcotráfico, el trabajo infantil y la sobreexplotación.

En el país existen diversos sectores que no son contabilizados en las estadísticas nacionales y que tienden cierta estabilidad. Como son, las pepeceras<sup>140</sup> de la provincia de Dajabón, la Pulga<sup>141</sup> de San Pedro, los moto-concho<sup>142</sup> de San Cristóbal, los mercados populares<sup>143</sup> de Polo, los mercados fronterizos<sup>144</sup>, los convites<sup>145</sup> del Ramón, el movimiento mutualista<sup>146</sup>, el sector transporte<sup>147</sup>, entre otros.

Debido a las características del sistema, donde la referencia es el mercado, ser parte de este sector se convierte en riesgo. Empero, por no tener formas actuales de palpar su dinámica, nos recurriremos a los medios existentes para presentar al menos su profundidad.

En el caso del subempleo, la ENFT clasifica a los subempleados en dos categorías atendiendo a las siguientes características:

- ✓ Subocupados visibles: son personas que laboran una jornada inferior a la establecida.
- ✓ Suocupados invisibles: personas que laboran una jornada igual o mayor a la establecida, pero reciben un salario por debajo del mínimo para esa actividad.

De acuerdo a esta definición el 28.5% en promedio de las personas ocupadas en los años 2004 – 2008 eran subocupadas, de estas 55% eran visibles y el 45% eran invisibles. En este período un incremento de más de 3 puntos porcentuales, lo cual refleja un deterioro de la calidad del empleo y constituye un factor de riesgo y muestra la incapacidad del mercado laboral para absorber manos de obra en mejores condiciones laborales.

Otro elemento de alto riesgo es la informalidad. Actualmente en República Dominicana se está discutiendo los criterios de medición de la informalidad, los cuales hasta este momento

---

<sup>140</sup> Vendedoras de mercancías nuevas y usadas (sobre todo ropa) ubicadas mayormente en la provincia fronteriza de Dajabón.

<sup>141</sup> Es un mercado popular en donde se ofertan diferentes productos en su mayoría usados a precios muy bajos.

<sup>142</sup> Es una modalidad de medio de transporte ofrecido por motocicletas.

<sup>143</sup> El Festival de Café Orgánico es una fiesta comunitaria que reúne a las familias productoras de café orgánico de la región Suroeste, que comparten tres días de celebración por los resultados de la cosecha del año y la comercialización de sus productos.

<sup>144</sup> Los mercados fronterizos se desarrollan en Elías Piña, Jimaní (municipio de la provincia Independencia), Pedernales y Dajabón, territorios ubicados en la frontera con Haití que dependen grandemente del comercio informal desarrollado en estos mercados. En los tres territorios, los encuentros comerciales se desarrollan los días lunes y viernes.

<sup>145</sup> Un tipo de trabajo solidario usado en el sur de la República. Todos los vecinos van a trabajar a la parcela de un beneficiario, este último garantiza la comida, la música y los tragos.

<sup>146</sup> El mutualismo en República Dominicana funcionó, en ausencia de cobertura de la seguridad social, como protectora de los riesgos que corre la gente. Sobre todo en el momento de morir, situación que puede empobrecer extremadamente a la familia.

<sup>147</sup>

se agrupan en tres enfoques, a nuestros juicios aún perfectibles: la definición Legalista<sup>148</sup>, la definición de la Seguridad Social<sup>149</sup>, la definición de la OIT150 (SEEPYD-BCRD, 2007).

La definición que retomamos, a pesar de sus limitaciones, es la de OIT, que es la usada por el Banco Central de la República Dominicana pues es la que nos permite comparar con las estadísticas oficiales. Así, según la encuesta de abril 2009, los ocupados en el sector informal de la economía mantienen una elevada participación, esto es, de cada 100 ocupados 56 trabajan en establecimientos con menos de cinco empleados o pueden realizar actividades por cuenta propia o como patronos en las siguientes ocupaciones: agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos, comerciantes y vendedores, servicio doméstico o ser trabajadores-as no remunerados-as; en tanto que los 44 ocupados restantes se insertan de manera formal en el mercado de trabajo según la ENFT.

Es importante señalar que el sector informal no incluye la denominada economía subterránea ni actividades ilegales tales como la evasión fiscal, la piratería, la producción y tráfico de drogas, la usura, la reventa de taquilla, el comercio y transporte de mercancías de contrabando o las intervenciones quirúrgicas desautorizadas, entre otras.

Si vemos como riesgo la profundización de la informalidad del mercado laboral tenemos bastante por el cual preocuparnos pues en los últimos años estamos asistiendo a un incremento de las personas ocupadas que van al economía informal. Así, mientras que en el 2002 al 2006 se redujo cerca de 50%, entre los años 2007, 2008 y 2009 ha aumentado drásticamente.

Para el año 2009 la estructura de la informalidad nos muestra en términos de categoría formal-informal que no existen grandes diferencias de género, no obstante si existe grandes diferencias por zona, siendo la zona urbana grandemente mayor que la rural. Este dato nos

---

<sup>148</sup> La primera definición descansa en un criterio legal y considera como “informal” a los siguientes grupos: los asalariados del sector privado que no tienen contrato firmado con la empresa o entidad para la cual trabajan ni gozan de la mayoría de los beneficios estipulados en la ley laboral (ver el siguiente párrafo), o cuya empresa o entidad no tiene licencia para realizar sus operaciones; los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos, y los patronos o trabajadores por cuenta propia sin licencia para operar. En contraposición, son considerados “formales” los asalariados del sector público, los empleados privados con contrato firmado o que disfrutan de la mayoría de beneficios laborales, los patronos de negocios cuyas empresas o entidades tienen licencia para ejercer sus operaciones productivas, y los trabajadores por cuenta propia que declaran tener licencia para ejercer su actividad.

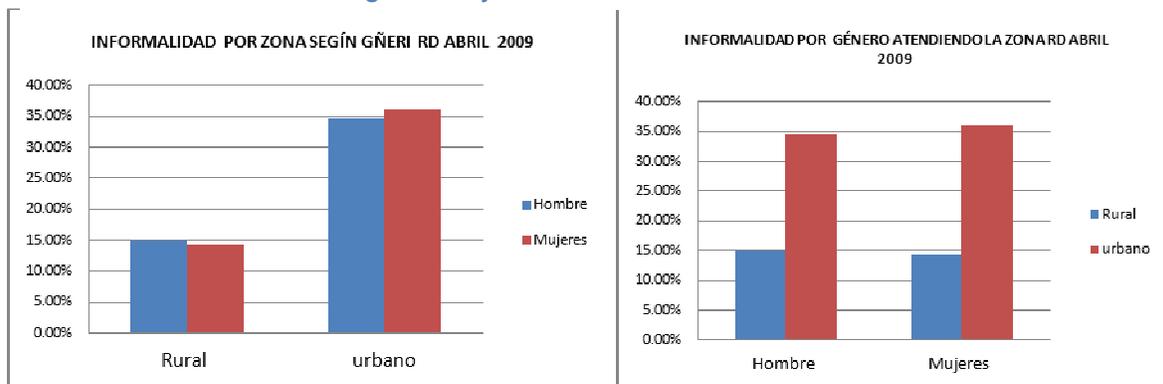
<sup>149</sup> La segunda definición de informalidad se basa en la incorporación o no de los trabajadores al sistema de seguridad social, entendiendo por éste el sistema en el cual las personas cotizan a un determinado plan de pensión, ya sea a través de una empresa para la cual trabajan o de forma individual. En este caso, los siguientes grupos de trabajadores son considerados como informales: los asalariados privados a los cuales no se les descuenta parte de su salario para tener derecho a una pensión en la vejez; los trabajadores por cuenta propia y los patronos de negocios propios que declaran no estar cotizando actualmente a un fondo de pensiones para tener derecho a una pensión al retirarse. Los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos son considerados como informales en su totalidad, mientras los asalariados del sector público son considerados como trabajadores formales. Esto concluye la definición de la informalidad según el criterio de Seguridad Social.

<sup>150</sup> La tercera definición está asociada a la tradición iniciada por la OIT, a partir de la Resolución I aprobada por la XIII Conferencia Internacional de Expertos en Estadísticas Laborales, realizada en 1982. Dicha resolución definía la informalidad a partir de las características demográficas de los trabajadores y las características de las unidades productivas. En ese tenor, el Banco Central de la República Dominicana ha venido definiendo como trabajadores informales a los siguientes grupos:

- Asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados
- Trabajadores por cuenta propia y patronos en los grupos ocupacionales agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes, vendedores y trabajadores no calificados
- Trabajadores no remunerados y servicio doméstico

muestra la concentración en las ciudades de la gente que va a buscar trabajo a la zona de mayor movimiento.

**Ilustración 15: Informalidad según Sexo y zona 2009**



Fuente: ENFT 2009

Los-as trabajadores-as que operan en el sector informal se concentran en comercio, otros servicios, agricultura, construcción, transporte y comunicaciones, en ese orden de importancia; los sectores con los más altos índices de informalidad son la agricultura y la construcción, con porcentajes mayores al 80% en 2006, seguido por el transporte y el comercio (Sánchez, 2006).

Otro elemento de suma importancia de la fuerza de trabajo en de la República Dominicana es la presencia de inmigrantes haitianos, los cuales se estima que más del 90% se ha ubicado en el sector informal a partir de la caída de los ingenios, pasando a formar parte en su mayoría al sector construcción. Estos trabajadores-as pasan a ocupar la parte más baja del escalafón y por tanto en la zona urbana, al menos no deprimen los salarios. El Banco Mundial estima que la oferta de trabajo inmigrante de hecho deprime los salarios en las zonas rurales y particularmente en la agricultura, mas no así en las zonas urbanas (Banco Mundial, 2006).

De igual forma, a la informalidad se asocian diferentes salarios. El salario promedio por hora de un trabajador informal urbano es 22% menor que el de uno formal, según la definición oficial de informalidad (Guzmán, 2007). Fenómeno que se agrava por no tener la posibilidad de entrar en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, pues estos quedan totalmente desprotegidos, en términos de salud, pensiones y riesgo laborales.

#### 8.2.4. Política Salarial

Los salarios son un síntoma importante del funcionamiento del mercado laboral de un país. En nuestro país, por ejemplo es evidente la diferenciación de los salarios en términos del ámbito geográfico o en términos de género y en términos de empleos principal y secundario. Según la ENFT de octubre 2009, el salario promedio mensual en el país es de 11,208.44, siendo 1.3 veces mayor el promedio del trabajo de los hombres que el de las mujeres.

El fenómeno de los bajos salarios está muy ligado al establecimiento de los salarios mínimos. Lo cual, en nuestro país, tiene dos modalidades dependiendo del ámbito público y privado. En caso del sector público se establece por vía administrativa, generalmente por ley, mientras que el salario mínimo privado establece por medio al Comité Nacional de Salarios<sup>151</sup> (CNS), el cual es el órgano institucional tripartito en el que participan el Estado, los patronos, y los sindicatos, para discutir y firmar acuerdos sobre el salario mínimo una vez cada dos años, en ningún caso con una frecuencia de menos de un año. Así, según el Código de Trabajo de República Dominicana, en su artículo 458, para la fijación de los salarios mínimos se debe tomar en cuenta:

- La naturaleza del trabajo.
- Las condiciones, el tiempo y lugar en que se realicen.
- Los riesgos del trabajo.
- El precio corriente o actual de los artículos producidos.
- La situación económica de la empresa en esa actividad económica.
- Los cambios en el costo de la vida del trabajador, así como sus necesidades normales en el orden material moral y cultural.
- Las condiciones de cada región o lugar, y
- Cualesquiera otras circunstancias que puedan facilitar la fijación de dichos salarios.

Es en este ámbito que se dan las principales discusiones de salarios en el país, que evidencian la diferencia de poder entre los empleados y los empleadores, y que se concretiza en el comportamiento de los salarios mínimos<sup>152</sup> que han beneficiado a estos últimos por años.

El salario mínimo en un primer momento fue pensado como un mecanismo para frenar la explotación y competencia irrestrictas que ponían en peligro la reproducción de la fuerza de trabajo. O sea, como instrumento para imponer un límite a la capacidad unilateral de los empleadores de establecer los salarios.

Ahora bien, en este rejuego de discusión tripartita (empleador, gobierno y sindicatos), se ha olvidado el propósito inicial por el que fue creado, y se pasó por parte de los sindicatos, a apelar al costo de vida para demandar un aumento salarial, es decir, según los precios de los bienes y servicios para reproducir la fuerza de trabajo y su unidad familiar. Como si este fuera una herramienta para combatir pobreza y no como una herramienta para redistribuir riquezas.

---

<sup>151</sup> Art. 455, del Código de Trabajo de la República Dominicana dice: El Comité estará encargado de fijar tarifas de salarios mínimos para los trabajadores de todas las actividades económicas, incluyendo las agrícolas, comerciales, industriales o de cualquier otra naturaleza que se realicen en la República, así como la forma en que estos salarios deban pagarse. Dichas tarifas pueden ser de carácter nacional, regional, provincial, municipal, para el Distrito Nacional o exclusivamente para una empresa determinada.

<sup>152</sup> El Código de Trabajo establece que el salario mínimo es el menor salario que se puede convenir en un contrato de trabajo en el sector público y privado, el cual varía según la actividad económica.

Sin embargo, los empresarios responden con el argumento de que los aumentos salariales son inflacionarios; que no son momentos para aumentar los salarios; que reduciría la competitividad de las empresas; que aumentaría la demanda de bienes y servicios, y como no hay capacidad instalada se requiere satisfacer esa demanda con más importaciones de bienes y servicios, presionándose así el mercado de divisas y, por ende, el aumento de la tasa de cambio. Desde esta visión el salario mínimo se vislumbra como herramienta para mantener la estabilidad macroeconómica.

Lo cierto es que tanto el enfoque del empresariado, como el enfoque de los sindicatos carecen de una visión sobre el poder redistributivo de la plusvalía que debe poseer el salario. De forma que ahuyenta de la discusión la participación en las ganancias de las empresas, lo cual veda una realidad palpable en un país donde se evidencian tremendas desigualdades.

Según las estimaciones realizadas por Felipe Santos Reyes, Juan Valentín Melenciano y César Figuerero (en el marco de la discusión por los salarios), el sector empresarial presentó una tendencia alcista de su ganancia, lo cual se visualiza por medio del impuesto sobre la renta empresarial pagado y por la masa de plusvalía o ganancia generada por los trabajadores y trabajadoras desde 2002 hasta 2007. El Estado y los-as empresarios-as han sido los mayores beneficiarios de la inflación, el crecimiento y la llamada estabilidad macroeconómica, pues, ganancia e impuestos sobre la renta empresarial han sacado la mayor ventaja de la bonanza económica (Santos, 2008).

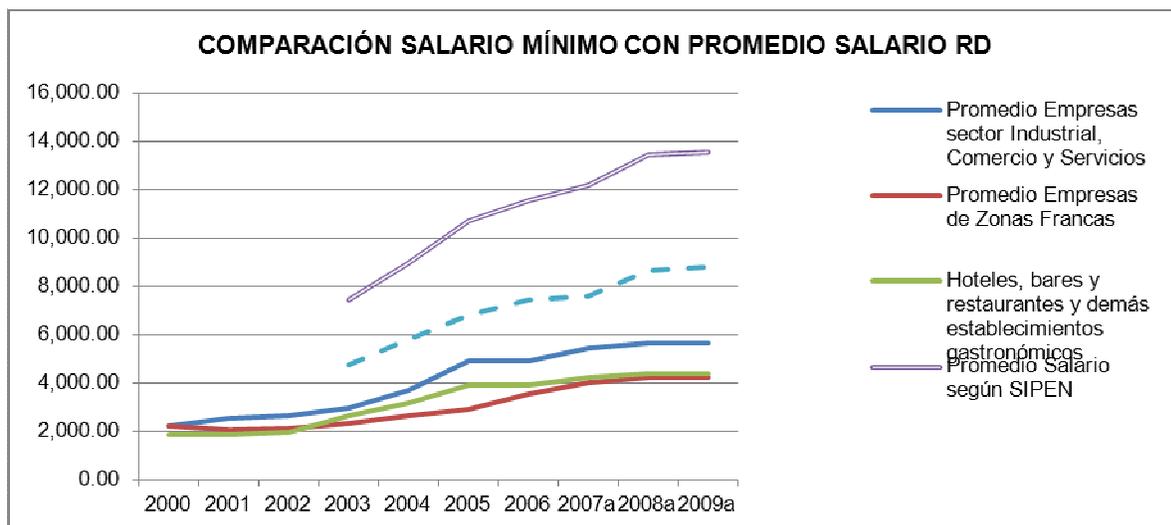
SALARIO PRECIO Y GANANCIA							
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Impuestos sobre la ganancia (en millones)</b>	7,063.00	7,170.00	9,355.00	11,631.00	16,154.00	16,451.00	24,219.00
<b>Ingresos de las empresas (en millones de pesos)</b>	470,866.67	478,000.00	623,666.67	775,400.00	1,076,933.33	1,096,733.33	1,614,600.00
<b>Ganancias</b>	<b>32,984.21</b>	<b>33,483.90</b>	<b>43,687.85</b>	<b>54,316.77</b>	<b>75,439.18</b>	<b>76,826.17</b>	<b>113,102.73</b>
<b>Inflación</b>	0.00	10.51	42.66	28.74	7.44	5.00	8.88
<b>Ingreso promedio por hora del empleado privado</b>	20.76	23.18	31.59	35.98	45.23	44.60	49.42
<b>Horas promedios trabajadas a la semana (empleo privado)</b>	42.91	42.27	44.39	44.32	46.34	44.33	43.77
<b>Numero de semanas al mes</b>	4.30	4.30	4.30	4.30	4.30	4.30	4.30
<b>Ingreso promedio al mes por trabajador empleado</b>	3,830.04	4,214.06	6,029.80	6,856.92	9,011.91	8,499.70	9,301.39
<b>Total trabajadores-as sector privado</b>	1,285,546.00	1,297,052.00	1,316,847.00	1,405,399.00	1,356,448.50	1,425,455.00	1,512,327.00
<b>Masa salarial sector privado (en millones de pesos)</b>	59,084.37	65,590.33	95,283.96	115,640.58	146,690.27	145,391.20	168,800.88
<b>Producción de ganancia por hora producida por la fuerza de trabajo al capital</b>	0.00	12,900,689.03	16,029,333.60	19,960,624.49	26,516,041.54	28,229,317.52	42,085,886.64

*Fuente: Felipe Santos Reyes<sup>153</sup>, Juan Valentín Melenciano y César Figuerero, economistas especialistas en mercado laboral.*

De forma que mientras no se discute las ganancias el trabajador medio recibe salarios muy bajos comparados con los parámetros mínimos establecidos en el país, pues los salarios vigentes resultan ser pírricos para algunas actividades de servicios.

<sup>153</sup> Asesor en materia salarial de varios sindicatos en República Dominicana

Otro signo de esta desigualdad es la diversidad de salarios creados<sup>154</sup>, pareciera que más que para la redistribución de la riqueza, están creado para evitar perjudicar al empleador. Es así como entre la amalgamas salarios persisten labores que tienen como sueldo mínimo montos que no llegan ni siquiera a la canasta mínima establecida. Es el caso de la zona franca con un monto de 3,600 pesos (Resolución No.6/2006) o de 4,000 pesos para el caso de los hoteles (Resolución No. 2/2007) cuando para el 2009 se estima la canasta básica del primer quintil es alrededor de 7,703.56 (**ver anexo**). Salarios que verifican pocos cambios, lo que puede implicar condena a la población a pobreza extrema generando patologías indeseables. Paradójicamente ni siquiera el salario mínimo utilizado para los cálculos de la Seguridad Social, Pensiones y Riesgo Laborales (6,969) es mayor que la canasta básica del primer quintil.



Fuente:

Las brechas encontradas entre los salarios mínimos promedio de las diferentes de las diferentes categorías ocupacionales, con el salario promedio del país son abismales año por año. Hasta el punto que la media del país es hasta 2.6 de la media país. En general los salarios mínimos (**ver anexo**) establecidos por la Secretaría de Estado de Trabajo son insuficientes para garantizar la subsistencia mínima de las personas trabajadoras y sus dependientes.

<sup>154</sup> Actualmente hay más de 17 diferentes salarios mínimos en función del sector económico, tipo de ocupación dentro del sector, tamaño y ubicación de las empresas.



Fuente:

Durante la presente década el salario mínimo real y el salario promedio (tanto el que se deduce de las cifras de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), como el de la ENFT) muestran una tendencia al deterioro pese a los aumentos en la productividad del trabajo. A partir de 2003 sufrió una reducción drástica como resultado de la crisis del 2003-2004. En el 2005 se registró una ligera recuperación. Pero aun así el salario real de las empresas grandes que para el 2009 era de RD\$ 7,360, equivale 86% del salario mínimo de las empresas grandes del 2000; de igual forma el salario real promedio (visto por la SIPEN o por la ENFT) equivale menos del 80% del salario promedio del 2000; fenómeno que implica, a su vez, un deterioro del poder adquisitivo de los-as trabajadores-as y su familia y una reducción de la participación de los salarios en el ingreso total. Lo que puede, a su vez, ser indicio de la profundización de la informalidad y el subempleo.

### 8.2.5. Política de Empleo en República Dominicana

El Artículo 62 de la recién modificada Constitución<sup>155</sup> de la República reconoce el trabajo como un derecho, un deber y como poseedor de una función social: “El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores-as, empleadores-as y el Estado.

Por su lado, el Código de Trabajo consagra a la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) como la más alta autoridad administrativa en todo lo relativo a las relaciones entre el capital y el trabajo, así como el mantenimiento de la paz laboral. Es pues la encargada de velar, establecer y garantizar los cumplimientos de las regulaciones relacionadas con el trabajo.

<sup>155</sup> El 26 de enero del 2010 se aprobó la nueva Constitución de la República Dominicana, tras un cuestionado proceso por medio a Asamblea Revisora.

Desde el 1983 existe en el país una Comisión Nacional de Empleo (CNE), la cual tenía funciones muy difusas y que había quedado obsoleto. En tal sentido, con el objetivo de disponer de un organismo asesor de las políticas públicas de empleo, que sea funcional, que tenga una clara definición de su rol y de sus atribuciones se modificó, el año 2009 (por medio al decreto 340-09) y se reestructuró una nueva CNE. Con esta modificación se le dio un carácter consultivo y de asesoría más que operativo al nuevo CNE. Este tiene como función, sobre todo, impulsar políticas activas de empleo. Esta comisión es de carácter tripartita, de modo que participan empleadores, sindicatos y gobierno.

De igual forma, existe en país el Comité Nacional de Salarios (CNS), que como decíamos anteriormente se encarga de fijar los salarios mínimos al menos cada dos años.

No obstante estos mecanismos, como habíamos afirmado antes, en República Dominicana no existen aún instalados y funcionando, propiamente dicho, políticas destinadas a la generación de empleos, aunque se está caminando hacia ello como veremos más adelante. Más bien se puede observar que el gobierno ha puesto su confianza en las instalaciones de zonas francas, complejos turísticos y en algún momento el respaldo a las micros, pequeñas y medianas empresas como estrategias de generación manos de obra. Y es que aunque, el mercado laboral de RD cuenta con un marco regulatorio extensivo y claramente definido en el Código Laboral (1992), persisten serias deficiencias en cuanto a su aplicación lo cual está fuertemente vinculada a la debilidad de la Secretaría de Estado de Trabajo. Institución que ha sido el factor determinante en la virtual ausencia de políticas activas y concertadas de generación de empleo.

Sin embargo, en los últimos años, han surgido programas para la generación de empleos, especialmente para la juventud, motivados por la Secretaría de Estado de Trabajo y el Gabinete Social de la República Dominicana, con el objetivo de mejorar la situación de desempleo que ha afectado estructuralmente a la población, en especial a los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y envejecientes). En la actualidad, el desempleo juvenil es el más elevado con respecto a los demás grupos etarios, siendo de 30% para el 2007, motivando la creación de los siguientes programas:

<b>PROGRAMAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>DESTINADO A</b>	<b>INSTITUCION RESPONSABLE</b>
<i><b>Juventud y Empleo</b></i>	Aumentar las posibilidades de empleo de los jóvenes beneficiarios, adecuando la oferta de capacitación y la demanda de mano de obra por parte del sector empleado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenecer a un hogar pobre (ingresos por debajo de US\$ 120 mensuales)</li> <li>• Edades comprendidas entre 16 y 29 años.</li> <li>• Ser dominicano.</li> <li>• No haber completado el bachillerato y tener 6 meses o más fuera del sistema educativo formal.</li> <li>• Estar desocupados, sub ocupados o inactivos.</li> </ul>	Secretaria de Estado de Trabajo (SET). <a href="http://www.set.gov.do">www.set.gov.do</a> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encargado del financiamiento. <a href="http://www.iadb.org">www.iadb.org</a>

<b>Vamo' Arriba: compuesto por los programas Sanea tu entorno, Cuidando los Monumentos y Playas Impecables</b>	Fomentar el empleo transitorio de los desocupados pobres desarrollando obras de infraestructura con participación comunitaria destinadas a mejorar las condiciones de vida de sus comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas que pertenezcan a hogares pobres (en especial hogares extendidos y con miembros discapacitados)</li> <li>• Hogares que no sean beneficiarios del programa Solidaridad.</li> <li>• Edades comprendidas entre 18 y 65 años.</li> <li>• Que pertenezca a la comunidad receptora de la obra.</li> </ul>	Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial. Dirección General de la Comunidad. Pro Comunidad. Dirección General de Desarrollo Fronterizo. Gabinete de la Política Social.
<b>Servicio Nacional de Empleo (Bolsa electrónica de empleos Emplateya)</b>	Instancia operativa de la Dirección General de Empleos de la SET que ayuda orientar a los trabajadores/as dominicanos/as en la búsqueda exitosa de empleos y proporcionar a las empresas candidatos para cubrir sus puestos vacantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos dominicanos y residentes legales.</li> <li>• Mayores de 16 años.</li> </ul>	Dirección General de Empleos (DGE) de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) Oficinas Territoriales de Empleos (OTE'S) <a href="http://www.emplateya.net">www.emplateya.net</a>
<b>Fuente:</b>			

Aunque estos programas han mostrado una solución a corto plazo al problema de la desocupación juvenil, no persiguen una mejora del desempleo a largo plazo. Entre las limitaciones que presentan estos programas se encuentran: En el caso de **Juventud y Empleo** que muestra un lento avance en el desarrollo del programa puesto que los talleres deben ejecutarse a propuesta de las empresas de la localidad que tienen que presentarse dispuestas a acoger con un empleo a los beneficiarios, (este inició en el 2003 y hasta la fecha sólo se han capacitado a 30 mil personas); en el programa **Vamo' arriba** sólo se generan empleos transitorios de tres meses, donde los beneficiarios realizan actividades de acondicionamiento en el sector de residencia, esto más que un programa de generación de empleos es de transferencias económicas puesto que los/as beneficiarios/as no aprenden ninguna técnica o actividad en la que puedan seguirse ocupando, en la **bolsa electrónica de empleos Emplateya** que sólo funciona para personas que no necesiten los ingresos producidos por el empleo de forma inmediata, pues el proceso de selección y contratación es largo. A pesar que la República Dominicana presenta un Bono Demográfico favorable (disminución de la población menor de 15 años y mayor de 65 “dependientes” y aumento en la proporción de personas en edad productivas 16-64), no se siente sus efectos debido a que el país no logra resolver la presión ejercida por el número de persona que cada año se integra a la fuerza de trabajo y que ante de ello demanda educación.

### 8.2.6. Sistema Nacional de Empleo

Además del avance de estos programas de corto plazo, la Secretaría de Estado de Trabajo se ha propuesto armar un Sistema Nacional de Empleo el cual pretende ser de largo alcance. El cual se propone fortalecer a la SET para la formulación de políticas activas de empleo, crear el Observatorio de Mercado de Trabajo y mejorar su capacidad institucional para vincular la oferta y la demanda de trabajo con los servicios de capacitación suministrados por la propia SET y por el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). Además tiene como meta reforzar el Servicio Nacional de Empleo mediante la modernización del sistema intermediación laboral, para lo cual potenciará la bolsa

electrónica de empleo, procurando la instalación de oficinas territoriales de empleo, desde las cuales se puedan realizar actividades en el territorio que pongan en contacto al empresario con los trabajadores-as y los comunitarios-as.

Una pieza importante de este Sistema es el Observatorio de Políticas de Empleo, el cual surge ante la necesidad de realizar estudios sistemáticos y confiables del mercado de trabajo, como base para orientar la intervención del Estado y del sector privado. Los resultados de los estudios servirán de apoyo en todo el proceso de definición y aplicación de políticas públicas de empleo.

El Sistema Nacional de Empleo, además procurará poner en marcha programas que busquen alternativas, en el corto plazo, a las dificultades que presenta el mercado laboral. Así es caso del programa Emprendedurismo creado recientemente con el fin de acompañar y asesorar a personas desempleadas interesadas en abrir su propio negocio y/o desarrollar o consolidar proyectos de negocios productivos.

En agosto del 2007 se firmó en el país un acuerdo tripartito para impulsar un **Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD)** para implementarse 2008-2011. El cual servirá de marco de operacional para todas las actividades que la OIT emprenderá en el país en esos tres años. En PNTD será la herramienta de gestión que permitirá a la Oficina Subregional de la OIT (OSR) organizar su labor. Este programa tiene como propósito “contribuir al Desarrollo económico y social del país a través de la generación de empleo y trabajo decente de forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social”. Se pretende, además, fortalecer la aplicación de la legislación laboral y las normas internacionales de trabajo en la generación y creación de empleos de calidad, en la protección social y el diálogo social.

Las prioridades definidas en el programa son las siguientes:

1. Promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) para mantener la paz laboral.
2. Fortalecer al gobierno y a las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores-as en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución de un Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNE).
3. Fortalecer la incidencia de las instancias tripartitas, de las Organizaciones de Empleadores (OE) y de las Organizaciones de Trabajadores (OT), en la Formulación y ejecución de políticas de desarrollo social.

Este proyecto intenta, en tres años, sobre todo pasar capacidades, teniendo como piloto la provincia de Monte Plata.

### **8.2.7. Otros Programas**

Además de los programas que tiene a cargo la Secretaría de Estado de Trabajo, esta colabora con otras secretarías y direcciones que, de laguna forma, llevan programa que tienen que ver con el trabajo en una población determinada:

1. Desde la **Secretaría de Estado de la Mujer**<sup>156</sup> se dirigen esfuerzos para impulsar la igualdad de la mujer entre hombres y mujeres en el ámbito laboral. En su primer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG 2002-2004) se incorporó el componente económico como uno de los ejes de trabajo. Sin embargo los avances logrados fueron magros. Actualmente está en operación el PLANEG II 2006-2016, el cual plantea fomentar el acceso a recursos económicos vía el empleo y el desarrollo empresarial, la eliminación de obstáculos que impiden a las mujeres su integración a cualquier tipo de ocupación y con igual paga que la percibida por los hombres en la misma actividad, eliminar las normativas que van en desmedro de la actividad laboral de las mujeres y la puesta en operación de reglamentaciones que establezcan, de manera explícita, la igualdad de oportunidades.
2. **El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional**<sup>157</sup> (INFOTEP) es el organismo rector del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Productivo, su función principal es capacitar la mano de obra del sector productivo nacional, asesorar a las empresas y regular la formación profesional a nivel nacional.<sup>158</sup> Su oferta formativa comprende carreras técnicas maestría técnicas y cursos técnicos a los fines de atender las necesidades de diferentes sectores, principalmente la industria, el comercio y servicios. Para desarrollar su oferta formativa el INFOTEP cuenta con los centros operativos organizados en Gerencias Regionales (Central, Norte, Sur y Este), así como en algunas “oficinas satélites”, Centros Tecnológicos, talleres y otros. A mayo del 2008, INFOTEP disponía de 198 centros operativos en todo el país, entre los cuales se incluyen universidades, asociaciones empresariales, centros tradicionales de formación de la zona, entre otros tipos de organizaciones. Igual que las otras instancias del sistema laboral, el INFOTEP está dirigido por una Junta de Directores tripartita, integrada por representantes de los sectores oficial, empresarial y laboral, y es administrado por una dirección general. Igual que otras instituciones, al trabajo realizado por el INFOTEP tiene limitaciones amplias debido al bajo financiamiento que se concretizan en su poca cobertura, baja diversidad formativa, limitada respuesta a la demanda de las empresas y limitado subsidio a sectores no formales para acceder a su oferta educativa.
3. Actualmente está en ejecución desde octubre del 2006 (termina el 31 de octubre del 2009) un proyecto que financiado por un préstamo del Banco Mundial que tiene por objetivo apoyar al Gobierno de la República Dominicana (GoRD) a mejorar la empleabilidad de los jóvenes pobres en riesgo mediante la formación de su experiencia laboral y de destrezas de vida, y expandir los programas de segunda oportunidad en educación para completar su educación formal. Específicamente, el programa se enfoca en dos canales complementarios para mejorar la empleabilidad, el cual se cimenta sobre dos iniciativas dominicanas : i) construir la experiencia laboral y las destrezas de vida de los jóvenes a través del Programa Juventud y Empleo administrado por la Secretaría de Trabajo (SET), y ii) expandir los

---

<sup>156</sup> En el 1999, la Ley 89-99 establece la Secretaría de Estado de la Mujer a cargo de la coordinación y ejecución de las políticas públicas con enfoque de género.

<sup>157</sup> El INFOTEP es una organización autónoma, investida de personalidad jurídica, de carácter no lucrativo y patrimonio propio, creado por la Ley 116, del 16 de enero de 1980, y regulado por el reglamento 1894, del 11 de agosto del mismo año.

<sup>158</sup> <http://www.infotep.gov.do/>

programas de “segunda oportunidad” en educación para completar la educación formal a través de clases nocturnas impartidas por la Secretaría de Educación (SEE). Además, comas tiene un componente que está enfocado a la Creación de capacidades en la Secretaría de Trabajo (SET), y el INFOTEP para enfocarse más efectivamente en la juventud en riesgo. Este proyecto que intenta re-impulsar el programa de Juventud y Empleo a pesar de que todas las evaluaciones decían que no cumplía con sus objetivos.

4. A pesar de que existen el Estado políticas explícitas para la integración de personas con discapacidad al mercado de trabajo, si existe una institución creada para trabajar directamente con este sector. En el año 2000 se promulgó la Ley General sobre Discapacidad (Ley No. 42-00)75, la cual se convirtió en el principal instrumento para establecer las políticas y otras normativas en beneficio de la población con discapacidad. Mediante esta ley se creó el **Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)** como organismo rector, responsable de la aplicación de dicha normativa. Este organismo tiene entre sus funciones generar política de integración socioeconómica de personas con discapacidad que tendrá como finalidad primordial su integración de personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación a un sistema de empleos protegidos o reservados que asegure a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo. Adicionalmente, la SET tiene entre sus atribuciones fomentar programas dirigidos a informar, orientar y promover el trabajo de personas con discapacidad a fin de facilitar su integración a la actividad productiva y debe velar por la aplicación de las disposiciones laborales relacionadas con las personas con discapacidad, establecida en la Ley 42-00.

### **8.3. Una Propuesta: Garantizar el trabajo estable, justo, solidario y digno en su diversidad de formas.**

Una vida digna tiene como elemento preponderante el trabajo como columna vertebral de la sociedad, por ser un tema fundamental de la persona, de la familia y del país. En cuanto a la persona, este es considerado como fuente de realización personal, en tanto existe la relación con el valor de uso de ese trabajo. Y en cuanto a la familia es la base de sustentación económica y es el motor de la economía del país. Una economía no puede estar basada en subsidios personales, familiares o grupales que sustituyan o apaleen el rol del trabajo. “El trabajo condensa múltiples dimensiones materiales y simbólicas, y está en el centro de una serie de relaciones complejas de producción y reproducción de la vida, que tienen implicación política, económica, laboral, social, ambiental y cultural”.

Históricamente, en República Dominicana, la explotación del trabajo ha consolidado una forma de acumulación que no está al servicio de quienes lo realizan. Más bien todo lo contrario, el modelo elegido nos ha llevado incluso a enajenar nuestras tierras en pos de un progreso que solo beneficia a los grandes capitales internos y foráneos.

“Con el pasar del tiempo se ha concebido el trabajo como un medio de explotación imprescindible, sometido a conveniencias y dinámicas externas a los fines intrínsecos a los procesos de producción, y ajenos al sostenimiento de los ciclos de vida familiar y social”.

Es necesario pues mudar el modelo a uno que de razón de las heterogeneidades en cuanto a la forma de organización de la producción, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Lo que implica la instauración de un sistema que reconozca los procesos de producción y de dotación de servicios que reconozca y evidencie las pequeñas y medianas unidades familiares, asociativas o individuales, cuyas dinámicas de economía popular familiar y solidaria buscan la subsistencia antes que la acumulación a gran escala. De igual forma, debemos buscar forma de que sea verifique la importancia del trabajo inmaterial, como un elemento fundamental de la producción económica y social, y generador de nuevas relaciones sociales de producción que dota de un valor distinto al trabajo material.

La cooperación social, característica de las economías de autosustento y cuidado humano, constituye un elemento fundamental para la construcción de una economía social y solidaria, y una sociedad más equitativa. Por esto, las formas asociativas de producción deben reproducirse en todos los sectores de la economía, para generar mejores condiciones para las personas que participan en ellas.

La nueva forma de concebir el trabajo implica la generación de condiciones dignas y justas para todas y todos los trabajadores-as –nacionales o extranjeros- y un tope a la acumulación. El Estado, para ello, debe actuar a través de regulaciones y acciones que permitan la integración de las diversas formas del trabajo y el control de los intentos de relaciones de opresión.

### **8.3.1. Producción y Trabajo, una dicotomía.**

La República Dominicana es un país con gran potencial agrícola, pues cuenta con suelo de gran fertilidad poseyendo tierras aptas para cultivos en diferentes regiones y productos, lo cual permitiría producir bienes agropecuarios de diferentes tipos en las distintas regiones del país.

Las decisiones políticas han llevado a que se reduzca vertiginosamente la disponibilidad de la tierra para el cultivo, y por tanto para la generación de un empleo que permite distribuir las riquezas. De forma que, a pesar de que los suelos y terrenos del país presentan alta fertilidad y vocación para ser desinados a diferentes tipos de cultivos atendiendo a zonas o regiones, cada vez más se destina la tierra a megaproyectos turístico, a la urbanización o se concentra la tierra en manos de unos pocos para la agroindustria.

La República Dominicana dispone de una superficie de 42.6 millones de tareas de tierra destinadas a la actividad agrícola. De este total 21.0 millones de tareas son tierras cultivables que representan el 55% de la superficie o área de cultivo, un total de 19 millones son dedicadas a pasto y 2.6 millones de tareas constituyen los bosques y montes. Con el censo agropecuario de 1981 se determinó que el 32% de los terrenos dedicados a la agricultura eran plantaciones cañeras, como consecuencia de la diversificación y el

deterioro experimentado por este rubro y la caída en los precios internacionales del crudo, las decisiones de las autoridades, el área ha sido significativamente reducida, y gran parte de esta tierra es utilizada en otros fines no agrícolas. El cultivo del café ocupa un 10% de las tierras agrícolas, cacao el 9% y el resto otros cultivos como frutales y coco.

Visto esta dificultad, se percibe la existe una alta migración del campo a la ciudad dado el gran número de campesinos que paulatinamente se ha quedado sin tierra. De acuerdo con las últimas estimaciones, la población rural dominicana actual representa el 37,4% del total de la población. Este proceso migratorio ha hecho que los pequeños productores vendan sus predios, dando como consecuencia una acumulación de tierras, hecho que queda demostrado en las últimas estadísticas, de las que se desprende que el 34,6% de la superficie total agraria pertenece a fincas de más de 100 ha.

No obstante el sector agropecuario sigue siendo el proveedor de alimentos básicos en la dieta dominicana, de donde se puede destaca el caso del arroz, que en los últimos años ha aumentado su producción hasta poder abastecer la demanda interior.

En lo referente al empleo, si bien hay una importante transferencia de la mano de obra rural a otros sectores productivos, la población dedicada a la actividad agropecuaria representa el 13,2%, y, como afirmamos antes, con una reducida tasa de desempleo, muy inferior a la existente en otros sectores.

### **8.3.2. Producción Agropecuaria y Sostenibilidad Alimentaria**

Utilizando las referencias del Banco Central, el sector agropecuario está compuesto por los subsectores agropecuario, ganadería, silvicultura y pesca y su aporte a la producción nacional está dado por la producción de cereales, cultivos tradicionales de exportación (Caña, Tabaco, Café, Cacao), oleaginosas, textiles (Algodón, Cabuya), leguminosas, tubérculos, frutas, hortalizas y productos varios.

Los principales productos agropecuarios son: caña de azúcar, café, cacao, tabaco, arroz, hortalizas, frijoles, carnes y huevos.

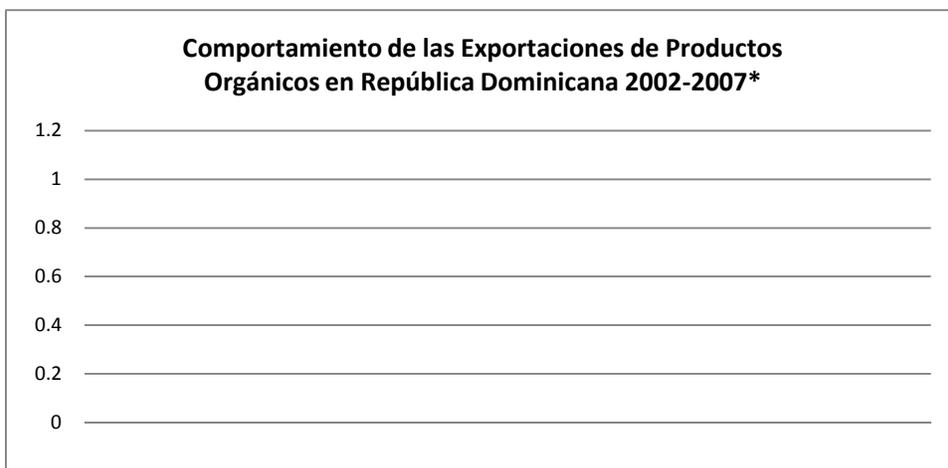
Tomando como referencia los precios de 1991 el aporte del sector agropecuario al PIB si bien es cierto que la participación de los diferentes sectores se ha disminuido como consecuencia de una mayor participación de otros sectores, también es cierto que el valor absoluto se ha visto incrementado en los últimos 10 años. Sin embargo, este crecimiento ha sido muy lento, lo cual ha influido negativamente en la economía; sin embargo se estima que el sector agropecuario proporciona alrededor del 60% de la materia prima utilizada en la producción manufacturera nacional.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB 2000-2009										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>PIB*</b>	<b>220,359.0</b>	<b>224,345.8</b>	<b>237,331.4</b>	<b>236,730.1</b>	<b>239,835.9</b>	<b>262,051.3</b>	<b>290,015.2</b>	<b>314,592.9</b>	<b>331,126.8</b>	<b>342,564.1</b>
<b>Agropecuario (Absoluto)</b>	<b>18,694.6</b>	<b>20,473.4</b>	<b>20,986.1</b>	<b>21,369.1</b>	<b>20,839.0</b>	<b>22,063.7</b>	<b>23,954.2</b>	<b>24,250.2</b>	<b>23,435.5</b>	<b>26,353.9</b>
Arroz	1,394.9	1,740.9	1,607.7	1,360.8	1,282.6	1,423.2	1,562.4	1,639.4	1,704.0	1,856.6
Cultivos Tradicionales de Exportación	2,087.6	2,300.5	2,378.8	2,358.2	2,428.9	2,291.4	2,338.2	2,396.6	2,277.4	2,379.9
Otros Cultivos	5,675.0	6,280.8	6,408.2	7,369.8	6,185.3	6,161.5	7,161.2	6,829.7	5,871.1	7,967.4
Ganadería, Silvicultura y Pesca	9,537.0	10,151.2	10,591.4	10,280.3	10,942.2	12,187.5	12,892.5	13,384.5	13,583.0	14,149.9
<b>Agropecuario (%PIB)</b>	<b>8.5%</b>	<b>9.1%</b>	<b>8.8%</b>	<b>9.0%</b>	<b>8.7%</b>	<b>8.4%</b>	<b>8.3%</b>	<b>7.7%</b>	<b>7.1%</b>	<b>7.7%</b>
Arroz	0.6%	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Cultivos Tradicionales de Exportación	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%
Otros Cultivos	2.6%	2.8%	2.7%	3.1%	2.6%	2.4%	2.5%	2.2%	1.8%	2.3%
Ganadería, Silvicultura y Pesca	4.3%	4.5%	4.5%	4.3%	4.6%	4.7%	4.4%	4.3%	4.1%	4.1%
*Millones de RD\$ Encadenados, año de referencia 1991										
Fuente: Banco Central de la República Dominicana										

Como se puede observar en el cuadro anterior, los productos tradicionales de exportación del sector agropecuario han disminuido la participación dentro del sector, esto se debe a un cambio en la dinámica del aparato productivo agropecuario y el surgimiento de productos no tradicionales como vegetales orientales, banano, productos orgánicos etc. Lo cual llama la atención sobre la inexistencia de una política adecuada que permita adaptar la producción de los productores agrícolas a las demandas nacionales e internacionales.

Un ejemplo de esto son los productos orgánicos, los cuales tienen un potencial muy marcado en los mercados internacionales que no siempre se ve reflejado en el mercado local. La República Dominicana es un importante exportador de productos orgánicos. Por el lado de la producción existen diferentes cultivos de estos productos de los cuales una proporción importante se destina a las exportaciones.

Los principales productos orgánicos de exportación son el cacao en grano tipo “Hispaniola”, los bananos, furfural, cacao en grano tipo “Sánchez”, cacao en grano, licor de cacao, café tostado molido especial (Gourmet), ajíes, aguacate y café verde en grano.



Otro rubro que ha tomado gran importancia es la producción de vegetales orientales en República Dominicana. Más de cinco mil productores realizan una actividad económicamente rentable en todo el país, son pioneros en esta importante actividad. Sus años de experiencia en el cultivo de esos rubros confirman la hipótesis respecto al avance de la producción de vegetales en el ámbito local.

Ahora bien, el lento aumento de la producción agrícola, ligado a la concentración de la tierra y el manejo de la agroindustria por unos pocos ha generado un proceso de insostenibilidad alimentaria. En un estudio realizado por Del Rosario, Ortiz y Bezuneh sobre el tema de la Inseguridad Alimentaria una gran parte del país, a partir de una muestra bastante significativa nos revela que la mayoría de los hogares describe la situación de la alimentación como insuficiente. “Apenas una pequeña minoría, que no alcanza el 10%, considera que la alimentación en su familia es suficiente y del tipo deseada. Esto implica calidades, marcas y variedades, entre otros atributos. El resto, en la mayoría de los casos, sufre insuficiencia, ocasional o frecuente. Esta situación es notablemente más crítica en la zona rural” (Del Rosario, Bezuneh, & Ortiz, 2008). En cuanto a los diversos niveles de severidad en la situación de inseguridad alimentaria, los resultados muestran que el 70% de los hogares tiene niveles de inseguridad alimentaria con hambre, más de la mitad de los mismos en condiciones severas. Es notable que menos del 10% puede entrar en la categoría de hogar con seguridad alimentaria.

En esta misma investigación se plantea que la insuficiencia de dinero para la compra de comida es, notablemente, la razón principal de esa situación de insuficiencia en los hogares entrevistados, tanto en lo relacionado con la cantidad como con el tipo de alimento demandado. Esto implica que la gente ha perdido, en cierta medida, la ilusión en poder alcanzar el sustento con el mero uso de la tierra. En su mayoría la gente expresó que alcanzaba hasta dos comidas diarios, existe una significativa cantidad de gente que declaró comer una vez al día.

Algunos elementos importantes para nuestro análisis, visto en el estudio citado realizado en el 2008, son los siguientes:

- En la zona rural los niveles de la inseguridad alimentaria adquieren características extraordinarias. El 78% de los hogares rurales encuestados se encuentra en situación de inseguridad con hambre, y cerca del 40% en condiciones severas. Se trata de hogares, en su mayoría pobres, que no tienen acceso, ni en cantidad, ni en calidad, ni en diversidad, a los alimentos que requieren, provocando situaciones de hambre en los miembros del hogar, incluyendo a los niños. Sin embargo, hay grandes diferencias entre las comunidades, asociadas probablemente a las dinámicas económicas que les caracterizan.
- Del total de hogares donde no hay miembros empleados, el 75% corresponde a los hogares que muestran situación de inseguridad alimentaria con hambre. Sin embargo, la presencia de empleo en el hogar no implica necesariamente un cambio significativo de la situación respecto a la inseguridad alimentaria.
- La situación de inseguridad alimentaria para los hogares que no tienen algún miembro empleado es peor en el caso de la zona urbana. Esto pudiera explicarse por las oportunidades de alimentación que pueden tener los hogares rurales a partir del autoconsumo, aunque no dispongan de fuentes externas de ingreso.
- La ausencia del trabajo remunerado de la mujer rural tiene una relación significativamente mayor con la inseguridad alimentaria, en sus condiciones más críticas, que en el caso de la mujer urbana. Pero a la vez, en los hogares donde hay trabajo remunerado para la mujer rural, es significativamente menor la inseguridad alimentaria en las condiciones más críticas que lo que ocurre en la zona urbana. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, en los hogares estudiados el empleo remunerado de la mujer tiene más importancia en la zona rural que en la urbana.

### 8.3.3. Amenaza y Vulnerabilidad de los Agricultores

Aunque como afirmamos antes, el campo dominicano se está quedando sin gente y el campesino que permanece, prácticamente sin tierras, coexiste con el agricultor que permanece múltiples amenazas y vulnerabilidades. Nosotros aquí nos referiremos al que entendemos que es la principal: la inseguridad.

La simple recopilación de los ciclones tropicales que han afectado al país, da una idea suficiente de la importancia del fenómeno y del grado de exposición de la agricultura dominicana a los riesgos ante el descuido sistémico ante los fenómenos naturales. Acontecimientos ajenos a la voluntad del agricultor y cuyas consecuencias se escapan, normalmente, de su capacidad para asumirlas.

Los aspectos más destacados en cuanto a las amenazas que generan a las que se encuentra expuesto el sector agropecuario, se concretan en:

- Los huracanes y otros fenómenos asimilables, como los ciclones tropicales, constituyen con carácter general, el riesgo básico de la agricultura dominicana, existiendo, lógicamente, diferencias notables en el grado de afección sobre los distintos cultivos en función de su porte.

- Las plagas y enfermedades se presentan con una elevada frecuencia, resultado tanto de las favorables condiciones climáticas para su desarrollo como por las limitaciones existentes en cuanto a su control.
- La sequía constituye un fenómeno de importancia que debe ser tenido en cuenta en el diseño de modelos de aseguramiento.
- Los restantes fenómenos tienen una presencia de carácter casi testimonial
- El arroz, las musáceas y el naranjo presentan los mayores niveles de vulnerabilidad, circunstancia esta que viene a dar la razón a las organizaciones de productores en sus demandas de expansión del actual modelo de seguro, a estos rubros.

Ante estos riesgos, el sistema de seguro agropecuario que existe en el país es muy precario y exclusivo y por tanto no permite al trabajar con tranquilidad a los campesinos y campesinas, que además no tiene la posibilidad de ser beneficiario crediticio de los bancos comerciales.

Es impresionante la cantidad de solicitudes que recibe mensualmente el Banco Agrícola sin poder satisfacer. La demanda del crédito del sector agropecuario se ha disparado a 38,000 millones de pesos anuales, pero esa entidad sólo dispone de una cartera crediticia en el campo de alrededor de RD\$8,000 millones, siendo prácticamente la única institución del sistema financiero formal que presta dinero a agricultores y ganaderos para la producción. Lo cual deja a mucha gente fuera de los beneficios<sup>159</sup>.

En este escenario se producen dos situaciones, por un lado aquellos productores que ante la falta de efectivo deciden abandonar la actividad agropecuaria y por otro lado aquellos que asumen un nuevo riesgo que es el de obtener el crédito de fuentes no institucionales, cuyas tasas de interés son desorbitadas.

Otro elemento que dificulta la posibilidad de adquirir un crédito y que causa una alta inseguridad entre los trabajadores agrícolas es la falta de títulos. En cualquier momento el gobierno saca al campesino y/o a la campesina de su tierra.

Como se puede notar estamos hablando de un campesinado constreñido y con poca posibilidad de incluirse en esta economía capitalista en la que estamos situados. Es por esta razón que será necesario trillar por caminos distintos.

#### 8.3.4. Desafíos del cambio de paradigma

---

<sup>159</sup> El Banco Agrícola tiene deudas viejas registradas a nombre del Instituto Agrario Dominicano (IAD), Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), Presidencia de la República, el Instituto del Tabaco (INTABACO) y el Ministerio de Agricultura. La Presidencia de la República adeuda al Banco Agrícola más de RD\$493.4 millones, el instituto de Estabilización de Precios RD\$350.7 millones y el Instituto Agrario Dominicano RD\$534.8 millones, entre otras. Una parte de la deuda de la Presidencia de la República se originó en los gobiernos del doctor Joaquín Balaguer por la entrega de arroz producido con financiamiento del Banco Agrícola para usarlo en programas sociales, mientras que otra parte es más reciente y tiene que ver con los compromisos asumidos por el Gobierno a raíz de las tormentas Noel y Olga, los cuales el Ministerio de Hacienda no ha honrado y entre ellos se puede destacar el crédito otorgado a los bananeros a una tasa de interés subsidiada. El INESPRES le adeuda al Banco Agrícola por la entrega de cosechas de clientes de la entidad para sus programas de comercialización, mientras que el IAD que por ley tiene compromisos por los préstamos fallidos de la Reforma Agraria, que han pasado a cuentas por cobrar del Estado dominicano.

Será necesario cambiar la mirada y para esto será necesario un acercamiento a la gente que trabaja. O sea a esos microespacios como unidad de análisis primordial para desaprender y aprehender la forma como la gente ha generado flujos de solidaridad y sobrevivencia ante el avance de la modernidad y el monstruo neoliberal. Tal acercamiento nos debe cambiar el lenguaje excluyente. Destituir la palabra informales, por trabajadores por cuenta propia. Así como mejorar la taxonomía, de forma que nos permita ver los sectores invisibles, en términos de Manfred Max-Neef.

Una taxonomía que reconozca la existencia de un importante subsistema extendido de personas que ocupan intersticios en la moderna economía de mercado, desde donde forjan alternativas en materia de organización productiva y organización social del trabajo, alternativas que son esenciales para su supervivencia individual y colectiva. Y sobre todo, alternativa que son, de por sí una crítica a la forma como el mercado acumula y distribuye.

Para esto será necesario extender el concepto de trabajo más allá de la noción convencional de empleo, pues esta última se reduce a una relación de salario y de subordinación al capital. En otras palabras, se debe trascender la óptica de trabajo como factor de producción o de condición de demanda derivada. Una perspectiva integral que dignifique la gente debe contar con un concepto más amplio del trabajo, entendiéndose tanto su función de generador de ingresos (salarios u otros) como en sus efectos sobre la calidad de vida, a saber: como satisfactor de necesidades humanas y como catalizador de energías sociales. En tal sentido se deben tomar en cuenta varios factores:

- a) el trabajo puede asumir un carácter individual, como es el caso de los autoempleados, o colectivo organizado en familias, asociaciones, pequeñas organizaciones comunitarias, micro-empresas, etc.
- b) No siempre el trabajo en estos ámbitos tiene motivaciones exclusivamente económicas, si bien en la mayoría de los casos surge de la necesidad de obtener ingresos. El trabajo también puede ser solidario, movilizador de energías sociales, participativo, dirigido a mejorar la infraestructura social o bien consagrado a lograr alguna conquista política como puede ser la generación de mayor autonomía en las decisiones comunitarias.

Por otro lado Max-Neef propugna la relación entre lo macro y lo micro. En tal sentido hace una opción específica por la sinergia, lo cual es una columna vertebral en el desarrollo de su teoría. En tal sentido hace el planteamiento de sustituir la racionalidad competitiva maximizadora del “homo economicus” por la racionalidad solidaria optimizadora del “homo synergicus”. Lo cual implica lapidar la radical misma de la concepción del desarrollo y que por tanto influir sobre el modo de hacer políticas públicas en un país.

A pesar de este planteamiento filosófico tan contundente, no queda claro la forma cómo se debe hacer tal revolución, solo se aventura a generar una hipótesis que nos sugiere el comienzo de la trayectoria hacia un camino distinto: *toda direccionalidad a priori que se imponga a un sistema socio-económico desarticulado, inhibe sus posibilidades de articulación. Dicho en otras palabras: no es la direccionalidad impuesta la que logrará la*

*articulación, sino, al revés, será la articulación la que determinará la direccionalidad deseable* (Max Neef, 1993).

Es desde aquí que propone la necesidad de la articulación entre lo macro y lo micro para lograr un verdadero proceso que anime a una Vida Digna, lo cual entiende este dilema es un problema aún sin resolver, tanto en la teoría económica como en las políticas de desarrollo. El autor resalta que el mercantilismo, primera visión del mundo económico, fue un enfoque macro-económico, lo que trajo como consecuencia que a la crisis del mercantilismo los otros tres modelos subsiguientes sean de enfoque microeconómico. La cuarta revolución, la del keynesianismo, volvió a la visión macroeconómica, dando origen a los indicadores agregados.

Los modelos de desarrollo surgidos después de la post-guerra han sido influenciados por la teoría económica reinante. Si esta ha sido la macro-economía el desarrollo se considera macro-desarrollos y los indicadores de este han sido los agregados, que aportó la teoría de Keynes. Aquí, en el proceso de desarrollo, no se ha encontrado tampoco la articulación entre macro-micro.

El autor resalta que el desconcierto de la situación actual, provoca discusiones extremas sobre una y otra. Por un lado los que entienden que el comportamiento es entendible sólo en términos individuales, haciendo alusión a los economistas de la escuela neo-austríaca, plantean que la teoría económica debería centrarse en la micro-economía. Por otro lado los que justifican que deben existir ambos niveles, sustentándolos empírica y matemáticamente. Estos últimos argumentan que no se pueden agregar las decisiones individuales y que la totalidad sea la suma de ellas. Las decisiones individuales consideradas como ideales, agregadas pueden ser funestas.

Comenta que pareciera que hay elementos medibles y entendibles a nivel individual, o sea en lo micro. Así mismo acepta que hay situaciones macro también entendible y observable, lo que no implica comportamientos macros. Considera que la propuesta posible es una relación dialéctica entre estados macros y comportamientos individuales, de tal manera que si se influye recíprocamente, ni uno ni los otros son predecibles mecánicamente a partir de una sola observación de su opuesto. Es decir, en un estado macro, económico, político, etc; influye en los comportamientos individuales y éstos a su vez lo hacen en los cambios de estados macroscópicos. Pero, plantea el autor, como los sistemas humanos no son mecánicos, las interacciones no lineales entre los micro-elementos de un sistema pueden dar origen a diversos estados macroscópicos compatibles con las interacciones microscópicas. En palabras de Manfred: *“la imposibilidad de la predicción mecánica en el caso de sistemas humanos, obliga a asumir la tarea y el esfuerzo de trabajar con nociones tales como inestabilidad, azar, incertidumbre, umbrales, desadaptaciones, catástrofes y efectos perversos”* (Max Neef, 1993).

Resalta que entre lo macro y lo micro existe una relación, la cual no implica vinculación. Esta articulación la concibe, sin intentar dar una definición, como la “efectiva complementación entre los procesos globales y los micro-espaciales de autodependencia, sin que suceda una cooptación de lo micro por lo macro. *Esta complementariedad vertical la entendemos acompañada, además, de una complementariedad horizontal entre los*

*diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica* (Max Neef, 1993). Se trata de un “deber ser” que para realizarse implica una transformación profunda en la forma de relacionamiento e interacción social. La transformación de persona-objeto a persona-sujeto y una racionalidad solidaria optimizadora.

En otro orden, considera que una sociedad articulada se construye y esto es posible con la acción de seres protagónicos y que se da en espacios a escala humana, donde la persona tiene presencia real y no se diluye en la estadística. De allí que los procesos de articulación deben darse de abajo hacia arriba, promovidos por sujetos-conscientes que lleven a una acción articuladora, que pueda actuar en sinergia.

La articulación se hace posible, considera, cuando el sistema social es capaz de adaptarse. Que el sistema pueda internalizar orgánicamente la innovación, el cambio cualitativo aun cuando estos sean imprevisibles. Pero aclara que los grados de adaptación de un sistema son inversamente proporcionales a la rigidez de su estructura, de ahí que la construcción desde abajo ayuda, como posibilidad, a mantener una estructura flexible capaz de articularse.

#### **8.3.5. Las micro-organizaciones en los sectores invisibles**

Una de las principales manifestaciones de los sectores invisibles la constituye un amplio espectro de micro-empresas y otras pequeñas organizaciones económicas que operan en los intersticios o brechas dejadas por el gran capital. Esas organizaciones poseen unas racionalidades que no tienen como fundamento único el principio capitalista de acumulación mediante el lucro. Y aunque es cierto que las micro-organizaciones económicas en la actualidad se encuentran subordinadas al núcleo capitalista, también es cierto que su racionalidad la diferencia de las empresas del sistema, sobre todo, en términos de Manfred Max-Neef dos tipos de organizaciones, de acuerdo a su productividad y sus ingresos:

- a. aquellas que nacen por falta de oportunidades en la estructura capitalista.
- b. Aquellas que nacen como alternativa consciente a la disciplina del trabajo asalariado o como mecanismo social de defensa frente a un ambiente social y políticamente hostil.

Estos últimos pueden desembocar en una estructura más duradera e inspirar la creación de nuevas estrategias, pues su motor es la búsqueda de una mayor autonomía. Ahora bien, ambas se caracterizan por que la heterogeneidad del sector es multidimensional. Así, a las dimensiones recién aludidas cabe agregar que los segmentos invisibles son también muy diversos en lo que se refiere al sector de actividad donde se localizan, a su producción y comercialización de bienes y servicios y a sus formas de organización social del trabajo (microunidades individuales, cooperativas, microunidades familiares, etc.).

Ahora bien, uno de los rasgos característicos de las micro-organizaciones es su dificultad para sobrevivir individualmente en este medio. Su supervivencia depende de factores tales como: tamaño del mercado, localización, estructura de costos, divisibilidad de las ventas,

posibilidades para ingresar en un mercado competitivo, posibilidad de diversificar sus fuentes de insumos y de materias primas, capacidad para evitar la dependencia respecto de pocos compradores (en especial los intermediarios), acceso al crédito, etc. Conociendo la importancia para apalear el desempleo, a partir de una nueva concepción de la gestión de los recursos económicos y sociales, y de una visión alternativa del proceso de desarrollo, puede atenuarse gradualmente el carácter dependiente, inestable e intersticial de las micro-organizaciones en sociedades que, como las latinoamericanas, cuentan con una aguda heterogeneidad estructural.

Es pues necesario que tanto el Estado, como el resto de la sociedad civil vean la importancia que tienen estas, como alternativas salidas desde la propia población. Es la articulación de lo micro con lo macro lo que permitiría sensibilizar la conducción de políticas pública hacia la mejora de la calidad de vida de la gente, de forma que ellas se conviertan en embrión de producción alternativa, por medio a proceso de encadenamiento justo.

Este proceso dependerá además del grado autodependencia (que nunca será total), de funcionamiento y gestión, que estas organizaciones puedan generar determinado por la forma de cómo se insertan y participan en el mercado y con las otras instituciones (partidos políticos y gobierno central y municipal). De manera que será necesario buscar formas de organización y operación internas y sistemas de relaciones con el mercado externo, que permitan a estas organizaciones conquistar grados crecientes de autodependencia<sup>160</sup> y autonomía para adoptar libremente decisiones en función de sus propios objetivos e intereses.

En tal sentido, en pos de evitar la cooptación e incrementar la autodependencia, será necesario una transformación estructural “de abajo hacia arriba”, políticas de recursos para el desarrollo local (descentralizadora y participativa) y para el desarrollo de las organizaciones locales que operan con una racionalidad contrahegemónica (solidaria, sinérgica, participativa). Estas asignaciones deben proceder de recursos internos para que sean sostenibles, en ningún caso de la cooperación internacional, ni de deuda pública.

### **8.3.6. El trabajo como un multi-recurso**

Para no instrumentalizar los embriones de células nacientes, es necesario entender el trabajo constituye mucho más que un factor de producción: propicia creatividad, moviliza

---

<sup>160</sup>*La consecución de estos fines requiere que las organizaciones posean los factores necesarios para generar los activos e ingresos económicos indispensables a fin de satisfacer las necesidades de consumo de sus integrantes y reponer y ampliar los factores utilizados. Estos factores deben combinarse en cantidades y calidades definidas de tal forma que la unidad económica pueda asegurar su reproducción y crecimiento. Por ello la capacidad de las microorganizaciones de perpetuar su existencia mediante la generación de excedentes que permitan financiar su crecimiento resulta esencial, además, para incrementar su autodependencia.*

energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega solidaridad, y utiliza la experiencia organizacional y el saber popular para satisfacer necesidades individuales y colectivas. Es pues, necesario reivindicar dimensiones del trabajo no cuantificable que se generan en el proceso productivo. Un proceso productivo que históricamente genera vida y la siembra en la comunidad trabajadora, de igual forma es capaz de propiciar la muerte cuando se establecen relaciones de injusticia. De ahí el interés del sistema, de hacer del trabajo una herramienta dominable, explotable y comercializable: un empleo, donde se dominen las manos de obras y se olvide del resto del cuerpo, sobre todo del cerebro.

Así, Max-Neef plantea, *“al analizar una unidad productiva a fin de evaluar su eficiencia y su modo de organizar el proceso productivo, el paradigma ortodoxo de la teoría económica, basado en el concepto de función de producción, postula que el flujo de producción, durante un cierto período de tiempo, depende del stock de capital y del uso de una cantidad determinada de trabajo, combinados en una proporción dada. De ello se deduce que tanto el trabajo como el capital no son sino factores de producción, vale decir, insumos para el proceso productivo. Bajo semejante perspectiva nada diferencia, en un sentido formal, la máquina del trabajo humano: éste se adquiere en el mercado como una mercadería cualquiera dado que tiene un precio (salario) y está sujeto al libre juego de oferta y demanda”* (Max-Neef, 1993).

Posteriormente, a partir de la Controversia del Capital, la teoría económica adoptó la Teoría del Capital Humano, lo cual reduce el trabajo humano a la condición de capital acumulable mediante intervenciones en educación y entrenamiento, generando así el nuevo sofisma ideológico en donde los trabajadores aparecen como capitalistas. O sea aquellos que venden su acervo acumulado de educación y entrenamiento. De igual forma, el nuevo giro del capital entiende el nuevo stock humano como el que va a concursar en el mercado como un ser competitivo, capaz de aprovechar las oportunidades y situarse (un ser situado) en la lógica de los engranajes del mercado como un consumidor y productor competente. La lucha pues, del sistema es lograr medir el stock, tanto en términos de capital humano, como en términos de la competitividad.

Es evidente pues que debemos recuperar dimensiones más cualitativas que no puede explicarse por modelos instrumentales de análisis ni por estimaciones econométricas de funciones de producción. Se trata de elementos intangibles, no mensurables ni definibles nacidos de la solidaridad. Ligados a una noción más amplia del trabajo, estos recursos desempeñan un papel decisivo al compensar la escasez de capital con elementos cualitativos para el aumento de la productividad. Entendido como una fuerza que moviliza potencialidades sociales, *el trabajo, más que un recurso, es un generador de recursos.*

Las reconceptualizaciones a que se ha hecho referencia y la definición de alternativas para la generación de recursos exigen considerar dos ámbitos fundamentales, el primero se refiere a los recursos no convencionales, y el segundo a las alternativas de financiamiento para el desarrollo local:

- a. Recursos no convencionales: estos son importantes tanto para la supervivencia de las micro-organizaciones, como para el desarrollo de los movimientos sociales. Los cuales no se agotan en lo que convencionalmente suele llamarse recursos

económicos. Así mientras los recursos económicos se agotan en la medida que se utilizan, los no convencionales se agotan en la medida que no se utilizan y viceversa<sup>161</sup>. Así mientras los convencionales se caracterizan por la escasez, los no convencionales se caracterizan por la abundancia. Nos referimos pues, a: 1) Conciencia Social, 2) Cultura organizativa y capacidad de gestión, 3) Creatividad Popular, 4) Energía solidaria y capacidad de ayuda mutua, 5) Calificación y entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo, y 6) Capacidad de dedicación y compromiso de agentes externos o internos.

- b. Alternativas de financiamiento local: Más recursos estarían disponibles para promover la autodependencia de los espacios locales si se llevaran a cabo reformas a los sistemas tributarios, monetarios y financieros. Esto, a fin de permitir que tanto los recursos públicos como los privados estén más directamente vinculados a las necesidades locales y a los grupos más desprotegidos de la población. La discusión en torno a la disyuntiva entre descentralización y centralización, que se toca en otro acápite, se sitúa así en el centro de la problemática de la estrategia para la Vida Digna. Con ello se replantea el papel del Estado como asignador de recursos para favorecer el desarrollo orientado al fortalecimiento de los espacios locales. Ahora bien, las instituciones financieras que se dediquen al financiamiento local en función montada en este tenor deben plantearse fines y formas de operar que desborden el marco convencional del financiamiento:
- i. en primer lugar, estas instituciones deben promover la creatividad local y apoyar iniciativas comunitarias que se organicen a través de relaciones solidarias, horizontales y equitativas.
  - ii. En segundo lugar, tales instituciones deben maximizar, en el nivel local, la velocidad de circulación del dinero. Esto significa captar el excedente generado localmente y hacerlo circular la mayor cantidad de veces posible al interior del espacio local, ampliando así la capacidad multiplicadora del financiamiento a partir de un nivel determinado de ahorro.
  - iii. En tercer lugar, estas instituciones han de adecuarse para que los propios ahorrantes o generadores de excedentes puedan decidir sobre el destino de sus recursos, lo que permitiría mayor transparencia a la relación ahorrante-inversor, promoviendo más participación en las actividades consagradas a viabilizar alternativas de desarrollo en el espacio local.
  - iv. En cuarto lugar, tales instituciones financieras deben administrarse en forma cooperativa por personas de la propia comunidad, para lo cual la gerencia también debe ser de origen local.
  - v. Por último, para que la institución financiera local pueda sostener una imagen de credibilidad debe contar con protección contra eventuales crisis de liquidez. Esta protección podría asumirla una organización bancaria tal como el Banco Central o el Banco de Reservas.

---

<sup>161</sup>Por ejemplo, el poder que se entrega, es poder que se pierde; el dinero que se da es dinero que se deja de tener. En cambio, la solidaridad que se da es solidaridad que crece; el conocimiento que se entrega es conocimiento que se expande.

Con respecto al primer punto, los recursos no convencionales como los enumerados anteriormente, estimulan no sólo la autodependencia, sino que garantiza una mejor utilización de los recursos convencionales, especialmente del capital. Esto es comprobable, en momentos de desastres donde la solidaridad multiplica el capital de forma exponencial. Esta reconceptualización de los recursos realizada, ratifica Max-Neef, no sólo extiende las opciones en materia de planificación y políticas, sino que además destaca que el principal agente de transformación es la capacidad del ser humano al movilizar su sensibilidad, imaginación, voluntad y su talento intelectual en un esfuerzo que se extiende desde el desarrollo personal al desarrollo social. Y que genera así una conciencia integradora que va de lo individual a lo colectivo, transformando recursos internos a la persona en catalizadores de una energía social transformadora. Es precisamente este caudal sinérgico de los recursos no convencionales lo que los convierte en una pieza clave para generar alternativa viable hacia una Vida Digna. Y es por su dimensión histórico-cultural que una política de recursos no convencionales es mucho más que una política económica.

Sobre el segundo punto, Max-Neef hace una serie de planteamientos que implícitamente critican el sistema financiero de cada país, promoviendo que el sistema bancario incorpore una nueva orientación que amplíe la concepción de financiamiento. “Así podrá superarse la práctica restrictiva en materia de préstamos, removiendo las barreras conservadoras que exigen garantías patrimoniales como condición imprescindible para la concesión de créditos” (Max-Neef, 1993). A nuestro entender, este proceso debe ser impulsado desde el estado por medio de mecanismos inteligentes, pues hasta este momento ningún banco comercial se ha atrevido.

Resulta imprescindible diseñar políticas para apoyar el desarrollo de los sectores invisibles mediante la aplicación de programas de capacitación, crédito y asistencia técnica a los pequeños productores urbanos y rurales, privilegiando especialmente a micro-organizaciones capaces de decidir y dirigir sus proyectos por sí mismos, de manera colectiva y solidaria:

- i. sin desmedro de su autonomía, los bancos locales también podrían estar vinculados tanto al sistema financiero nacional como al internacional.
- ii. Con relación a esta última articulación cabría pensar en la creación de un banco regional latinoamericano cuya función primordial fuera la de apoyar el financiamiento local. Dicho banco, de cobertura regional, podría concebirse como una institución cooperativa integrada por bancos locales.
- iii. Otra forma de financiamiento local es la de la llamada Banca Descalza (*BarefootBanking*). Se trata de un mecanismo que generalmente se vincula con alguna institución financiera oficial. Su objetivo es el de asignar recursos a actividades que pueden desarrollar grupos locales que, de no mediar esta gestión, no tendrían acceso a financiamiento de ninguna otra institución bancaria, fuere pública o privada. *En estos casos el apoyo se adapta a las posibilidades reales del proyecto*

*local*<sup>162</sup>, en lugar de que el proyecto se adapte a las exigencias del mercado financiero (Max-Neef, 1993).

- iv. Otro elemento de suma importancia es el apoyo técnico necesario para la formación y ejecución de proyectos que aprovechen las oportunidades económicas existentes en la localidad.
- v. Es importante, además, crear instituciones de ahorro en el desarrollo local. Experiencias han demostrado que la relación ahorro-inversión en el desarrollo local, cuando son dedicadas a impulsar experiencias alternativas, es una combinación que permite avanzar las comunidades hacia procesos sostenibles de producción de empleo.

---

<sup>162</sup> El sistema tiene múltiples variantes, pero en general funciona a través de la identificación de oportunidades de inversión realizada por personas entrenadas que conviven con la comunidad. Tales agentes seleccionan actividades en función de las condiciones locales y en la medida en que contengan potencialidades de desarrollo.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECIFICOS
<p>1. Todos/as los/as dominicanos/as, tienen garantizados suficientes ingresos y equitativa participación económica como base de una satisfactoria calidad de vida, en el marco de una macroeconomía sostenible</p>	1.1. Propiciar una economía plural con la redistribución, la democratización, la diversificación y organización de las formas de propiedad de los medios de producción y de bienes comunes.
	1.2. Establecer una gestión de las finanzas públicas sostenible, que asigne los recursos en función de las prioridades del desarrollo de la estructura productiva y el mercado nacional y propicie una distribución más equitativa de las riquezas, que incluye la autogestión de las entidades de la economía solidaria y de la sociedad civil.
	1.3. Propiciar la desconcentración y descentralización del sistema financiero para que sea económica y socialmente eficiente, solvente y comprometido con el desarrollo productivo nacional.
	1.4. Garantizar la participación del sector de la economía solidaria, la sociedad civil y el empresariado privado en la elaboración y aprobación de los planes y presupuestos trienales y anuales y en la gestión y evaluación de los mismos.
<p>2. Generadas las capacidades en ciencia y tecnología para la creatividad y las innovaciones tecnológicas y científicas que demanda el desarrollo endógeno sostenible y la competitividad.</p>	2.1. Crear un sistema de inversión en investigación científica e innovación tecnológica, que garantiza la generación y transferencia de conocimientos para el desarrollo y diversificación productiva local.
	2.2. Consolidar un sistema de educación superior de calidad para toda la población, que responda a las necesidades del desarrollo de los sectores productivos nacional, las artes, los deportes, las humanidades, la salud y la educación.
	2.3. Organizar un sistema horizontal de extensión científica y tecnológica como vía para la generación de conocimientos apropiados a la cultura productiva y el desarrollo educativo de los trabajadores y trabajadoras para su inserción en la economía del conocimiento, el emprendimiento y la creatividad productiva.
	2.4. Garantizar el acceso universal y uso productivo de las tecnologías de la información y comunicación.
	2.5. Convertir las infraestructuras de comunicación vial, marítima y aérea en un sistema territorial y sectorial integrado de servicios de transporte y logística, que aumente la cobertura, reduzca los costos y mejore la calidad para facilitar desarrollo productivo nacional y su inserción complementaria en los mercados internacionales.
<p>3. Una estructura productiva nacional articulada en un mercado nacional fuerte e integrado complementario y competitivamente a la economía global.</p>	3.1. Promover cambios en la estructura de gestión de los mercados de productos y servicios, basado en normas del comercio justo y de las finanzas éticas, que reduzcan los costos, privilegian la transparencia, la cooperación y la equidad en las relaciones de producción, reproducción, intercambios, distribución y consumo.
	3.2. Propiciar la integración regional y la inserción diversificada de la economía nacional, en el mercado global, bajo los principios de la cooperación y beneficios recíprocos, que asegure el desarrollo productivo y del Mercado local
	3.3. Propiciar un cambio en el modelo tecnológico que sea ecológicamente sostenible, asegure el aumento de la productividad real, la soberanía alimentaria, la agregación de valores, sustituya importaciones, aumente la competitividad y la diversificación de las exportaciones.
	3.4. Propiciar un cambio hacia adentro en el patrón de acumulación de la economía, para canalizar los excedentes internos y parte de los externos, hacia la inversión local productiva, que genere la integración económica de los sectores manufacturero, minero, turístico, cultural, forestal, pesquero, agrícola y ganadero, como aparato productivo nacional, ecológicamente sostenible y articulado a los mercados globales con creciente escalamiento en las cadenas de valor.

4. Un sistema económico solidario e independiente, enfocado en el impulso de la Vida Digna, en armonía con la naturaleza, que produce trabajo digno para todos-as sin exclusión de género y se integra en el entorno global con énfasis en las relaciones con América Latina y El Caribe.	4.1. Impulsar una economía endógena para la Vida Digna, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción <sup>163</sup> a partir de encadenamientos justos.
	4.2. Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.
	4.3 Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.
	4.4 Un sistema monetario sostenible y controlado por el Estado.

---

<sup>163</sup> Tomado del Buen Vivir

## 9. Bibliografía

- Adames, D. (2008). *Entre lo Real, lo Establecido y lo Deseable. Condiciones Laborales de la Mano de Obra Haitiana en el Sector Construcción*. Santo Domingo.
- Alianza Internacional del Hábitat. (2008). *Fondo Popular de Vivienda Perú y República Dominicana*. Santo Domingo, RD: AIH.
- Amézquita, G. (2009 ). *Imaginario colectivo sobre la migración haitiana en República Dominicana*. Santo Domingo .
- Bobbio, N. (1985). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, D.F.: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2010). *Constitución Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional.
- Congreso Nacional de la República. (28 de Diciembre de 2006). *Ley de Planificación e Inversión Pública. 498-06* . Santo Domingo de Guzmán.
- Corporan, J. L. (2010). *Informe de Coyuntura Conflicto Social de República Dominicana (enero-diciembre 2009)*. OSAL.
- Corporan, J. L., & Torres, J. (2010). *Reconstrucción de la Política Social*. Santo Domingo de Guzmán: Centro Montalvo.
- Corporan, J. L., & Torres, J. (2010). *Reconstrucción de Las Políticas Sociales Dominicanas*. Distrito Nacional: Centro Montalvo.
- Cuello, I. (1997). *Contratación de la mano de obra haitina destinada a la industria azucarera dominicana 1952-1986*. Santo Domingo: Editora Taller.
- de Sousa Santos, B. (2006). *Conocer desde el Sur*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Demografía-CELADE-CEPAL, C. L. (Abril de 2006). Observatorio Demográfico. América Latina.
- Dominicana, B. C. (2010 (enero-marzo)). *Informe Economía Dominicana* . Santo Domingo .
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. (F. Ramos, Trad.) Barcelona: Ariel.
- familias, C. I. (s.f.). <http://www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html#Derechos humanos y trabajadores migratorios>. Recuperado el 23 de Febrero de 2010, de <http://www.derechos.org/>
- FLACSO, OIM. (2004). *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Buho.
- Francisco Cáceres, F. B. (2008). *LA OTRA INMIGRACIÓN: Estudio sobre las corrientes de inmigración de procedencia extra-insular y la integración social y económica de los inmigrantes de las principales comunidades etno-nacionales*. Santo Domingo: FIES-Pro-familia.
- Gómez, J. T. (2010). *Heterogeneidades de la Pobreza Dominicana*. Distrito Nacional: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo sj.

- Hinkelammert, F., & Mora, H. (2005). *Hacia una economía para la vida*. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigación, DEI.
- Humanos, C. I. (2007). *Caso Jean y Bosico*. San José, Costa Rica.
- Humanos, O. d. *Mesa Redonda sobre Migración*.
- Isa, M., & Pichardo, E. (Septiembre de 2002). Raíces de La Pobreza 1844-2002. *Periódico Hoy*.
- Lozano, W. (2008). *La Paradoja de las Migraciones. El Estado Dominicano Frente a la Inmigración Haitiana*. Santo Domingo: UNIBE, FLACO, SJRM.
- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Editorial Nordan-Comunidad.
- Migraciones, O. I. (2009). *OIM*. Recuperado el 16 de 8 de 2010, de [www.oim.int](http://www.oim.int)
- Migrantes, S. J. (2008). *Flujo Migratorio en la Región Caribe*. Santo Domingo.
- Ministerio de Economía, P. y. (2009). *Estrategia Nacional de Desarrollo RD 210 2030*. Santo Domingo.
- Morillo Pérez, A. (Julio de 2005). *Unidad Asesora de Análisis Económico y Social*. Recuperado el 13 de marzo de 2010, de Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo: [http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Focalizacion\\_pobreza.pdf](http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Focalizacion_pobreza.pdf)
- Morillo, A. (Diciembre de 2009). *Evolución y determinantes de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2009*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2009, de Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo: [http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CEvolucion\\_pobreza\\_monetaria\\_hasta\\_abril%202009\\_WEB\\_VC.pdf](http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CEvolucion_pobreza_monetaria_hasta_abril%202009_WEB_VC.pdf)
- Morillo, A. (Diciembre de 2009). *Evolución y determinantes de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2009*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2009, de Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo: [http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CEvolucion\\_pobreza\\_monetaria\\_hasta\\_abril%202009\\_WEB\\_VC.pdf](http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CEvolucion_pobreza_monetaria_hasta_abril%202009_WEB_VC.pdf)
- Morillo, A., Guerrero, A., & Alcántara Rosario, Y. (2005). *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005*. Santo Domingo, Distrito Nacional: Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina de Planificación.
- Morillo, A., Guerrero, A., & Alcántara Rosario, Y. (2005). *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005*. Santo Domingo, Distrito Nacional: Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina de Planificación.
- Nurse, K. (2006). *Focal*. Recuperado el 16 de 8 de 2010, de Fundación Canadiense para las Américas.
- Oficina Nacional de Estadísticas. (2007). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos*. Santo Domingo, Distrito Nacional: ONE.
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Kék pwopozisyon pou yon politik sou jesyon migrasyon fòs travay peyi d ayiti a. Rapó reprezantan plizyé ministé ak reprezantan plizyé sekté prepare pou yo ranfosé kapasite jesyon migrasyon fòs travay la*. Puerto Principe.

- Olin, E. (2006). Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista. *New Left Review* , 41.
- PNUD. (2005). *Informe de Desarrollo Humano República Dominicana*. Santo Domingo : Corripio .
- Quesada Ugalde, M. (2003). Esperanza y conciencia para la educación. La apertura de espacios para una participación crítica. En M. Gadotti, M. Gomez, & L. Freire, *Lecciones de Paulo Freire, cruzando fronteras: experiencias que se completan* (págs. 51-65). Argentina: CLACSO.
- Rabotnikof, N. (1995). *El espacio público: variones en torno a un concepto, en La tenacidad de al política.* . México D. F. : UNAM .
- Rosario, J. d. (2007 ). *Presencia de Mano de Obra Haitiana en el sector Agrícola de la Línea Noroeste*. Dajabón: SJRM .
- Ruiz, M. V., Scipioni, A. M., & Lentini, D. F. (2008). Aprendizaje en la vejez e imaginario en lo social. *Fundamentos en humanidades* , 221-235.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Silie, R., Doré Cabral, C., & Segura, C. (2002). *La Nueva Inmigración Haitiana*. Santo Domingo: FLACSO.
- SJRM. Servicio Jesuita a Refugiados/as y Migrantes República Dominicana. (2008). *Hechos de Violencia a comunidades migrantes haitianas en República Dominicana*. Santo Domingo.
- Tamayo, J. J. (2005). Boaventura De Sousa Santos: Hacia una Sociología de las ausencias y de las Emergencias. Montevideo.
- Unidas, N. (10 de 12 de 1948). *Naciones Unidas*. Recuperado el 16 de 8 de 2010, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Vargas Soler, J. C. (2008). Reseña "Hacia una economía para la vida". *Otra Economía* , 172-176.