

Desde los Márgenes de la Sociedad: Remesas, Subsidios y Trabajo Infantil

Carmen Julia Gómez Carrasco
Rita Mena Peguero
Marina Ortiz
José Miguel Santos
Mario Serrano, SJ
Edgar A. Victoria Yeb



RD
332.178
D445m

Políticas Sociales y Bienestar
Número 5

FORO DE POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR V

DESDE LOS MÁRGENES
DE LA SOCIEDAD:
REMESAS, SUBSIDIOS
Y TRABAJO INFANTIL

Carmen Julia Gómez Carrasco
Rita Mena Peguero
Marina Ortiz
José Miguel Santos
Mario Serrano, SJ
Edgar A. Victoria Yeb

Friedrich Ebert Stiftung
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales



© Fundación Friedrich Ebert / Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales
Santo Domingo, República Dominicana, 2006

ISBN: 9945-415-09-3

Diseño de portada:
Rafael Delmonte

Diagramación e Impresión:
Yan Impresos, S.A.
Calle Rafael Augusto Sánchez #40, Ens. Quisqueya
Tels.: 809-227-1553 • Fax: 809-227-1653
Santo Domingo, R. D.

Impreso en República Dominicana

INDICE

Presentación	9
1. IMPACTO Y SIGNIFICADO DE LAS REMESAS EN RD: ASPECTOS ACROECONÓMICOS	
<i>Rita Mena Peguero</i>	11
1. Introducción	13
2. Remesas: definición y medición	14
3. Evolución de las remesas en la República Dominicana. .	16
4. Impacto de las remesas en la economía	19
5. Mercado de remesas en la República Dominicana	26
6. Conclusiones y recomendaciones	31
7. Recomendaciones	33
2. REMESAS Y USO PRODUCTIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	
<i>Marina Ortiz</i>	39
1. Introducción	41
2. ¿Quiénes envían remesas?	42
3. ¿Quiénes reciben las remesas?	46
4. Uso de las remesas	54
5. ¿Cómo aprovechar las remesas?	57
3. POLÍTICA DE SUBSIDIOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE FOCALIZACIÓN	
<i>Edgar A. Victoria Yeb</i>	61
1. Introducción	63
2. Política de subsidios en la República Dominicana.	63
3. Eficiencia de la política de subsidios	65

4.	Insostenibilidad de la política de subsidios generalizados ante crisis económicas	68
5.	Evidencia de focalización de los subsidios estatales	69
6.	Conclusiones	73
4.	POLÍTICAS SOCIALES, FOCALIZACIÓN Y SUBSIDIOS. ANÁLISIS SOCIO-POLÍTICO	
	<i>Mario Serrano, SJ</i>	77
1.	Introducción	79
2.	Origen del concepto de política social	
3.	Focalización y subsidios como mecanismos de política social	85
4.	Situación de la República Dominicana	86
5.	Causas de esta situación relacionadas con la inversión social	90
6.	La focalización como respuesta	94
7.	Análisis de los programas de focalización	99
8.	Subsidios	103
9.	Políticas sociales y municipalidad	105
10.	Conclusión	107
5.	EL TRABAJO INFANTIL PELIGROSO EN LA AGRICULTURA	
	<i>José Miguel Santos</i>	113
1.	Introducción	115
2.	¿De qué estamos hablando?	116
3.	Trabajo infantil en cifras	119
4.	Trabajo infantil en la agricultura: causas y consecuencias	120
5.	¿Por qué es importante eliminar el trabajo infantil? Una mirada legal	124
6.	Trabajo infantil y lucha contra la pobreza. ¿Quiénes son los pobres?	127
7.	Trabajo infantil y el desafío de la educación	128
8.	Trabajo Infantil y Empleo. El futuro de la seguridad social.	129
9.	Estrategias para su prevención y eliminación	131
10.	Recomendaciones	133

6. EL MÁS VIEJO PROBLEMA DE LA INFANCIA DOMINICANA: TRABAJAR PARA SOBREVIVIR	
<i>Carmen Julia Gómez Carrasco</i>	139
1. Introducción	141
2. Delimitación conceptual de trabajo infantil: una premisa obligatoria	142
3. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en República Dominicana	146
4. Causas del trabajo infantil en la balanza: pobreza versus irresponsabilidad e inconciencia parental?	150
5. Los hijos e hijas de crianza: un eufemismo que oculta la cara silenciosa y más antigua del trabajo infantil	153
6. El trabajo infantil callejero: esa cara tan conocida a la que volteamos la cara	160
7. Límites y posibilidades de prevenir y de eliminar el trabajo infantil en República Dominicana: ¿un horizonte que la globalización aleja?	166

PRESENTACIÓN

Son muy variadas las estrategias y opciones que las personas se han visto precisadas a adoptar para enfrentar activamente los niveles de desempleo, la falta de oportunidades o simplemente la situación de desigualdad social. La migración laboral, se ha constituido en una opción socorrida, hasta el punto de que las remesas constituyen un flujo estable de fondos que ingresa al país, el cual en el 2004 alcanzó el monto del 12% del PIB, que en la mayoría de los casos es recibido directamente por los hogares pobres.

Otra estrategia, con una cierta aceptación cultural, ha sido el recurso al trabajo infantil en todas sus modalidades, el cual no cuenta con la faceta luminosa de la generación de recursos significativos, como es el caso de las remesas. Ambas estrategias y opciones, con sus diferencias, apuntan a interrogarnos acerca de las potencialidades y encauzamientos de una sociedad con una economía, que ha mantenido un crecimiento económico, a pesar de la fuerte crisis de los últimos años.

Estas dos estrategias que la gente realiza activamente nos señala las grandes carencias de un sistema de protección y las dificultades de integración social y de oportunidades del sistema social dominicano. Lo cual se traduce en la gran necesidad de una reforma institucional y de la necesidad de una contundente y eficaz política social.

Desde hace un tiempo, los gobiernos aportan subsidios o transferencias directas, por ejemplo, al consumo del gas y de la electricidad. Estos subsidios han sido sumamente cuantiosos, a veces no se dirigen a los más necesitados, y restan recursos a una política social eficaz y contundente. Recientemente, se han introducido instrumentos diferentes para la adjudicación de subsidios, tales como la utilización, entre otros, del Mapa de la Pobreza, así como un repertorio de procedimientos de asignación de los subsidios, experimentados en otros países. El énfasis en los subsidios ha sido objeto de controversias, bajo la argumentación de que para el desarrollo de una ciudadanía activa en la procura de su bienestar, resulta fundamental incentivar políticas sociales universales.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, han incluido estos temas en los Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar. Este libro recoge un conjunto de ensayos sobre las remesas, el trabajo infantil y los subsidios, como un aporte al conocimiento y comprensión de esos fenómenos y para vislumbrar las acciones necesarias.

Hans Mathieu
Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea
Directora
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

I

IMPACTO Y SIGNIFICADO DE
LAS REMESAS EN RD: ASPECTOS
MACROECONÓMICOS

Rita Mena Peguero

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos diez años, el flujo de remesas hacia la República Dominicana se ha mantenido en constante crecimiento, llegando éstas a constituir para el país una de las principales fuentes de divisas. La importancia de las remesas en la economías de los países receptores, tales como la República Dominicana, México, El Salvador, Brasil, entre otros, ha llevado a la conclusión de que las mismas podrían convertirse en un instrumento poderoso para el desarrollo, no sólo porque constituyen una fuente importante de divisas, sino también porque pueden contribuir a financiar la inversión y el crecimiento nacional, y con ello elevar el nivel de ingresos de la población que las recibe.

En este documento se presenta, la evolución de las remesas en la República Dominicana y su importancia, desde un punto de vista macroeconómico. Constituye un análisis detallado acerca de sus efectos sobre el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones y la cuenta corriente, entre otros. Asimismo, se presentará el mercado de remesas de la República Dominicana, sus características en cuanto a cómo funciona, sus costos e impacto que tienen en las empresas remesadoras las regulaciones establecidas en el mercado norteamericano después de los atentados de 2001. Finalmente se concluirá con algunas recomendaciones para potenciar el impacto de las remesas en la economía, en particular en lo que se refiere a la inversión, el ahorro y el crecimiento.

2. REMESAS: DEFINICIÓN Y MEDICIÓN

De acuerdo al Quinto Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI), las remesas de los trabajadores se definen como los flujos de dinero que los trabajadores nacionales de un país envían a sus familiares en el país de origen. En la República Dominicana estos flujos son registrados por el Banco Central bajo el nombre de remesas familiares, diferenciándola de las remesas sociales, que incluyen las pensiones y jubilaciones recibidas por los dominicanos que laboraron en otros países, mayormente en los Estados Unidos.

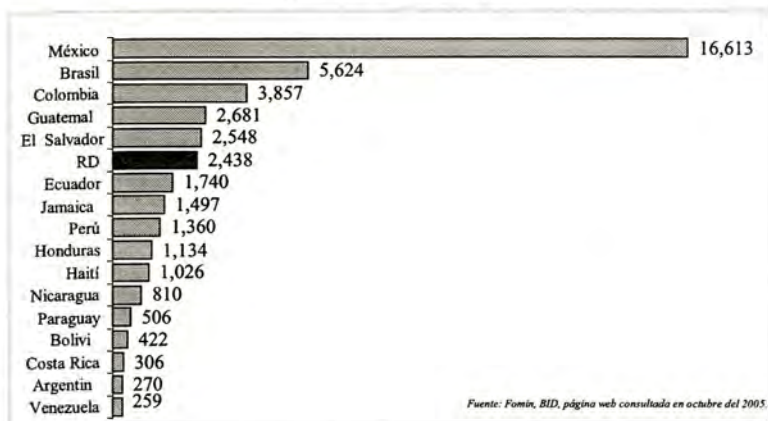
Como referencia documental, utilizaremos las informaciones oficiales sobre remesas familiares que registra el Banco Central de la República Dominicana.¹ Estas informaciones pudieran estar sujetas a una subestimación del flujo total de remesas hacia la República Dominicana, ya que en adición a los envíos a través de los canales formales (remesadoras), los “*dominicanos ausentes*” envían dinero, bienes, ropas y otros bienes de consumo a través de amigos y familiares, los cuales no se registran de manera oficial. Un estudio reciente del Banco Mundial estima que en la República Dominicana el envío de remesas por canales informales se ha reducido de un 10% en el año 2000 a un 4.5% en el año 2003.² Sin embargo, otros estudios sugieren que cerca de un 20% a un 30% de las re-

1 Para hacer comparaciones internacionales se utilizarán informaciones de remesas de instituciones internacionales – Banco Mundial (BM) y Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID).

2 Carolina Freund y Nicola Spatafora, “Remittances: Transaction Costs, Determinants and Informal Flows” en Policy Research Working Paper WPS3704, *Remittances, Migrant workers, Developing countries*. Washington, D.C.: World Bank y International Monetary Fund, 2005. Reproducción digital encontrada el 18 de octubre en la Red Mundial: <http://econ.worldbank.org>.

mesas son enviadas desde Estados Unidos mediante amigos o familiares.³

Gráfico 1:
Principales receptores de remesas en América Latina, 2004.
(en MM de US\$).



La mayoría de los bancos centrales de los países registran los flujos de remesas transados en el mercado formal, a través de agencias remesadoras, bancos u otras organizaciones similares. Las remesas que se realizan a través del mercado informal, es decir, las enviadas a mano a través de familiares, amigos, empresas de correo, entre otros, no son incluidas en dicha definición. Esto genera discrepancias y subregistros importantes entre las informaciones de los bancos centrales y las que registran organismos internacionales, como el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), el Banco Mundial, FMI, etc. El subregistro en el caso de las remesas se ha estimado entre un 35% a un

3 Deborah Waller Meyers, "Migrant Remittances to Latin America: Reviewing the Literature". *Working Paper*. Inter-American Dialogue y The Tomás Rivera Policy Institute (TRPI), 1998. Reproducción digital encontrada el 18 de octubre en la Red Mundial: <http://www.thedialogue.org/publications/meyers.html>.

250% de lo reportado por los bancos centrales de los países de América Latina.⁴

En el caso dominicano, el FOMIN/BID estimó que en el 2004 ingresaron unos US\$2,438 millones de dólares en remesas, este monto es un 10.8% más elevado que el registrado por el Banco Central de US\$2,200.3 millones. El problema del subregistro en las remesas ha sido estudiado y reconocido por los organismos multilaterales de financiamiento y se están ejecutando varios programas al respecto. Recientemente, el FOMIN/BID, conjuntamente con el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), iniciaron un programa en 8 países, incluyendo la República Dominicana, con miras a mejorar la recolección de información estadística formal e informal relacionada con las remesas, a fin de lograr una metodología regional armonizada. Esto permitirá tener información de calidad para fines de recomendaciones de políticas para potenciar el uso de las remesas como herramienta de desarrollo, así como conocer mejor el funcionamiento y características de los mercados de remesas a fin de promover mayor competencia y reducir costos y promover la transparencia.⁵

3. EVOLUCIÓN DE LAS REMESAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Según el Banco Central de la República Dominicana las remesas familiares alcanzaron US\$2,200.3 millones en el 2004, con-

4 Carolina Freund y Nicola Spatafora, *Ob. Cit.*, p. 2.

5 Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID). *Mejora de la Información y Procedimientos de Bancos Centrales en el Área de Remesas*. Donors Memorandum RG-M1059. Reproducción digital encontrada el 18 de octubre de 2005 en la Red Mundial: <http://www.cemla-remesas.org>.

virtiéndose así en una fuente importante de recursos externos. Durante el período 1993-2004, las remesas exhibieron una tasa de crecimiento promedio anual de alrededor de 10.6%.⁶

Con respecto a los países de América Latina, la República Dominicana está entre uno de los diez principales receptores de remesas. Cuando se analiza la información per-cápita, la República Dominicana ocupa el tercer lugar entre los países receptores de remesas en América Latina, después de Panamá y El Salvador.⁷

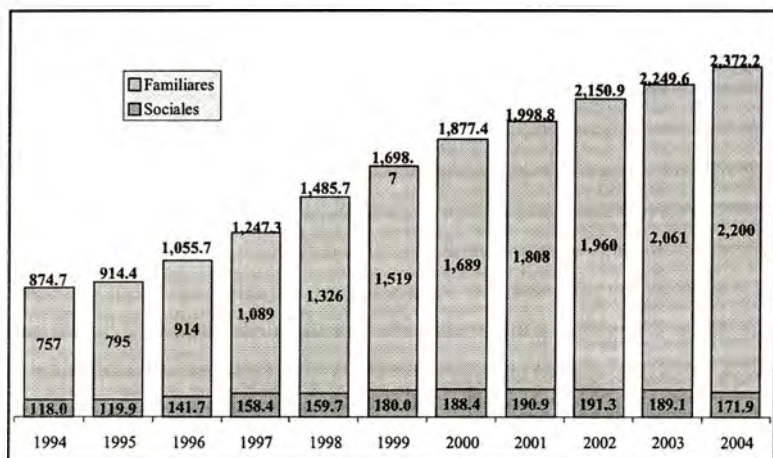
Las remesas han exhibido un crecimiento continuo durante todo el período analizado, aún durante la desaceleración de la economía norteamericana y de la economía mundial luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Al respecto, puede afirmarse que las remesas constituyen un flujo de recursos estable para la economía dominicana, fenómeno que se observa también en otros países de América Latina. Según Manuel Orozco la estabilidad en el flujo de las remesas puede estar relacionada con el fuerte compromiso que existe entre los emigrantes y sus familiares, que se evidencia con mayor fuerza cuando el país de origen enfrenta situaciones económicas críticas o desastres naturales que hacen más necesarios los flujos de remesas.⁸

6 A partir de finales de 1992 se modificó la metodología para registro y presentación de la Balanza de Pagos, por lo que hay un cambio brusco en las informaciones sobre remesas, razón por la cual se analizará el período 1993-2003.

7 Manuel Orozco, *Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development*. Washington: Organization of American States, 2004, p. 8. Reproducción digital encontrada el 18 de octubre del 2005 en la Red Mundial: http://summitamericas.org/Panes1/Panel_on_Remittances/INF5Remesas_Orozco_ENG.pdf

8 Manuel Orozco, *Changes in the Atmosphere? Increase of Remittances, Price Decline and new Challenges*. Washington: Inter-American Dialogue, 2003, p. 3. Reproducción digital encontrada el 18 de Octubre del 2005 en la Red Mundial: <http://www.thedialogue.org/publications>.

Gráfico 2:
Flujo de remesas en la República Dominicana
(Millones de US\$)



Se descubrió que algunos factores macroeconómicos pueden determinar el flujo de remesas que reciben los países. A partir de estudios realizados para países andinos y en particular utilizando el modelo desarrollado por Andrés Solimano, y presentado en el Anexo I de este documento, se reveló que en el caso dominicano el diferencial de ingresos entre el país al que se emigra (ingresos de Estados Unidos versus ingresos del país), y la tasa de desempleo del país de origen son variables importantes para explicar el flujo de remesas que ingresa al país.⁹ Igualmente importante es el efecto de persistencia que tienen las remesas sobre sí mismas, y que muestran la fuerte vinculación de los “*dominicanos ausentes*” con sus familias residentes en este país.¹⁰

9 Andrés Solimano, “Remittances by Emigrants: Issues and Evidence” en *Macroeconomía del desarrollo*, ECLC Series No. 26. CEPAL, 2003.

10 Este modelo es un ajuste del modelo presentado en Marina Ortiz, *Remesas y Desarrollo Productivo: Caso de la República Dominicana*, Santo Domingo: Instituto Latinoamericano para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (ILP) y Promoción de Desarrollo Sostenible (IPES), 2004.

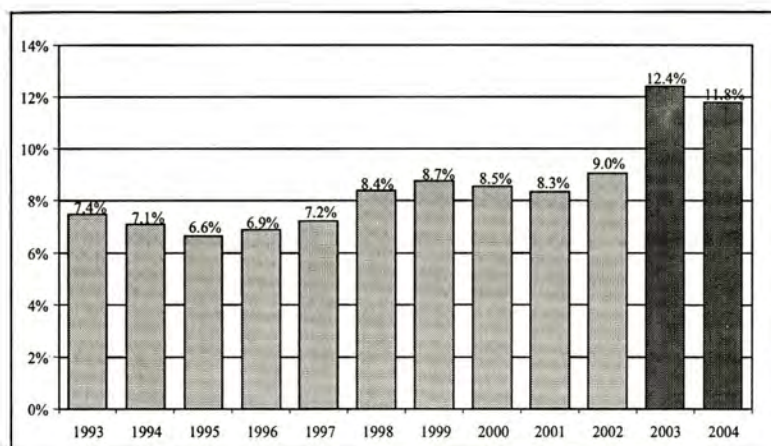
4. IMPACTO DE LAS REMESAS EN LA ECONOMÍA

El impacto de las remesas en la economía dominicana será analizado desde la perspectiva de que las remesas tienen un efecto multiplicador sobre los componentes de la actividad económica; tienen un impacto directo sobre las cuentas externas y la balanza de pagos y generan efectos redistributivos, debido a que incrementan el nivel de ingresos de las familias receptoras, los cuales por lo general son de bajos recursos.

4.1 Efecto multiplicador de los componentes del PIB

Los ingresos percibidos como remesas por los hogares dominicanos son utilizados básicamente para consumo, lo que genera una demanda por bienes y servicios que dinamiza las actividades productivas. Cuando se analiza la participación relativa de las remesas en el PIB se observa que en los últimos diez años, ésta se ha incrementado desde un 7.4% del PIB en 1993 a un 11.8% del PIB en el año 2004.

Gráfico 3:
Remesas como porcentaje del PIB

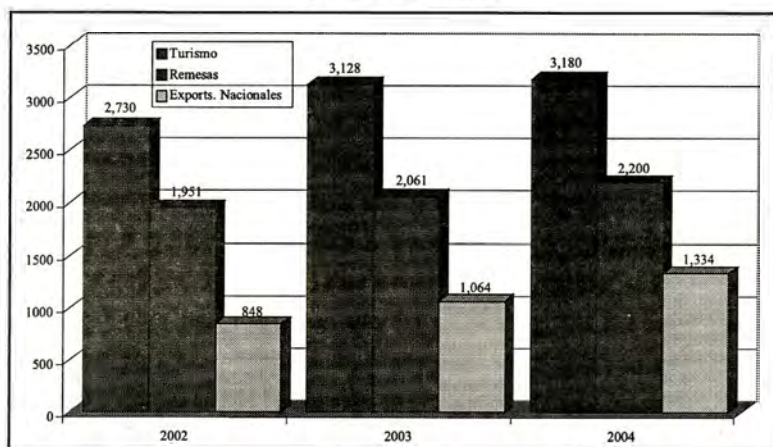


Se ha señalado que así como las remesas posibilitan mayores actividades económicas, las mismas pueden tener un impacto negativo sobre el PIB, en la medida en que generan un efecto de dependencia que reduce el incentivo que tienen los receptores de emplearse y educarse para mejorar sus posibilidades de obtener mejores ingresos vía el mercado de trabajo.

4.2 Efecto de las remesas sobre las cuentas externas

Las remesas se han convertido en una importante fuente de recursos externos para la economía dominicana siendo superada solamente por los ingresos de divisas provenientes del turismo. Así en el año 2004, las remesas representaron un 70% de los ingresos de divisas generados por el turismo, y superaron en cerca de US\$1,000 millones los ingresos generados vía las exportaciones nacionales de bienes.¹¹

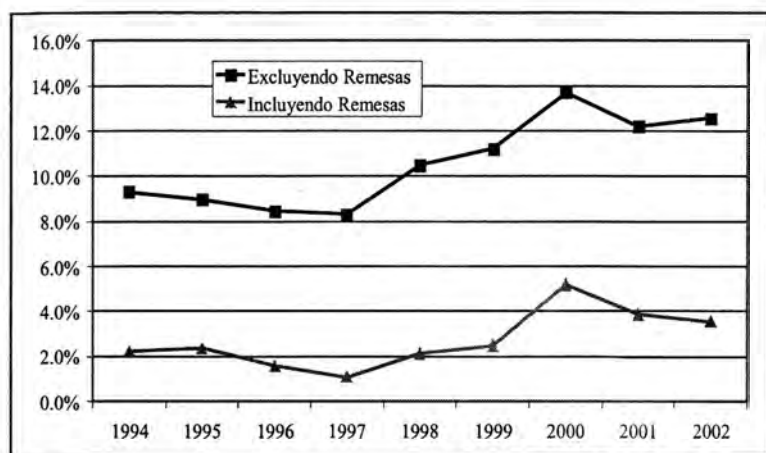
Gráfico 4:
Principales fuentes de divisas en la República Dominicana
(Millones US\$)



11 Si se comparan las remesas con el valor agregado por las exportaciones de zonas francas (que es la medida correcta para dimensionar las divisas que este sector aporta a la economía dominicana) se tiene que en el 2004 el flujo de remesas fue casi tres veces el valor agregado de este sector, estimado en US\$869.4 millones. Banco Central de la República Dominicana. Reproducción digital encontrada en octubre de 2005 en la Red Mundial: www.bancentral.gov.do.

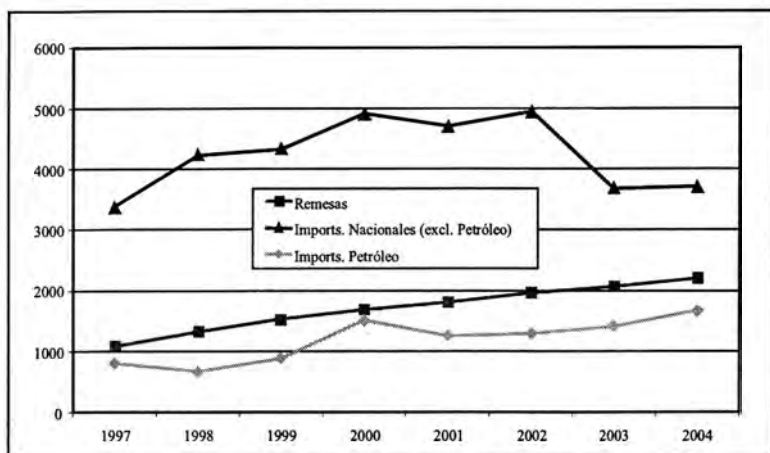
Las remesas han jugado un papel vital para mantener el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos a niveles sostenibles. En el período 1994-2002 el déficit de la cuenta corriente representó en promedio un 3% del PIB; en ausencia de remesas el déficit de la cuenta corriente pudiese haber alcanzado cerca del 10.5% del PIB. Más aún, en ausencia de remesas, en el 2003 y 2004 la cuenta corriente hubiese exhibido déficits de un 6.2% y un 4.3% del PIB, en lugar de un superávit de 6.2% y 7.5% del PIB.

Gráfico 5:
Déficit Cuenta Corriente
(Como por ciento del PIB)



Para comprender aún más el impacto de las remesas en la economía dominicana es también útil analizar su relación con las importaciones de bienes. En los años 2003 y 2004, las remesas representaron cerca del 40% de las importaciones de bienes nacionales. Si se analizan sólo las importaciones de petróleo éstas representaron en el año 2004 cerca del 75% de los flujos de remesas.

Gráfico 6:
Remesas e Importaciones
(Millones de US\$)



Por otro lado, a diferencia de otros flujos de recursos externos, de mayor volatilidad, las remesas constituyen una fuente estable y creciente de recursos externos.

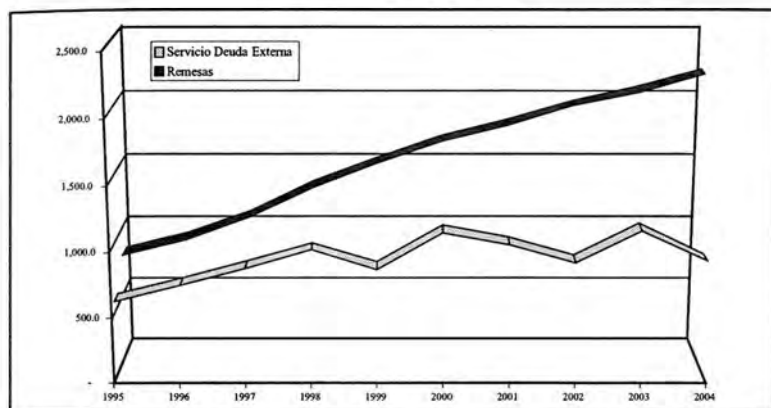
Cuadro 1:
Remesas, Inversión Extranjera Directa y Asistencia Oficial para el Desarrollo (Millones)

	200	200	200	200	200
IE	952	1,198	847	613	645
Remesas	1,689	1,807	1,959	2,060	2,200
Ayuda Oficial Desarrollo	ND	108	145	69	ND
Fuente: Banco Central de República Dominicana					

Así cuando se comparan con los movimientos de inversión extranjera directa o los recursos recibidos como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), ó Oficial Development Assistance

(ODA) (por sus siglas en inglés) se puede constatar que las remesas no sólo representan mayores flujos sino que también son una fuente de recursos de menor volatilidad.

Gráfico 7:
Remesas y Servicios de la Deuda Externa
(Millones US\$)



Resulta apropiado comparar los ingresos por remesas con los pagos por concepto de deuda externa. Si se incluyen tanto amortizaciones como pagos de interés, se observa que, en promedio, el servicio de la deuda representó sólo un 60% del flujo de remesas durante el período 1995-2004. En el año 2004, el servicio de la deuda, estimado en US\$893 millones, representó apenas el 40% del flujo de remesas del año 2004 estimado en US\$2,200 millones.

Se han realizado estudios para medir el impacto de las remesas sobre el crecimiento de la economía. Andrés Solimano utilizó un modelo para medir la incidencia de las remesas sobre el crecimiento de las economías de países andinos, encontrando que existe un impacto positivo de las remesas sobre el crecimiento.¹²

¹² Andrés Solimano, *Ob. Cit.*

Para el caso dominicano, Marina Ortiz encontró –ajustando el modelo de Solimano y utilizando un modelo econométrico a partir de la técnica de cointegración– que las remesas tienen un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía en el largo plazo y afirma que las remesas podrían constituir una estrategia de largo plazo de los inmigrantes y sus familiares, sirviendo como una especie de “*safety net*” (cuerda de seguridad) sobretodo para las familias de más bajos recursos.¹³

4.3 Efecto redistributivo de las remesas

Uno de los principales efectos que tienen las remesas es su impacto sobre el nivel de ingreso de los hogares receptores. Se reconoce que las remesas contribuyen a incrementar el nivel de ingreso de las familias que las reciben y con ello incrementar su capacidad para adquirir bienes de consumo básico que contribuyen a mejorar su nivel de vida y también a reducir la incidencia de la pobreza.

Estudios realizados en América Latina han demostrado que las remesas mejoran el nivel de ingresos y las condiciones de vida de los hogares receptores. Al respecto, Manuel Orozco analiza el impacto redistributivo de las remesas mediante la comparación de el nivel de ingreso per-cápita por quintil de ingreso que recibe la población y el volumen per-cápita de remesas, con lo cual encontró que el volumen de remesas que reciben los grupos de más bajos recursos de la población es superior al PIB per-cápita que reciben.¹⁴

¹³ Marina Ortiz, *Ob. Cit.*, p. 8-9.

¹⁴ Manuel Orozco, *Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development*.

Cuadro 2:
PIB Per-Cápita, distribución del ingreso
y remesa Per-Cápita.

	PIB per-cápita (US\$)	PIB per-cápita 20% más pobre	PIB per-cápita 40% más pobre	Remesas per-cápita (US\$)
Panamá	4020	181	390	440
El Salvador	2113	112	218	361
Rep. Dom.	2514	85	206	257
Paraguay	1167	61	125	177
Guatemala	1755	81	163	176
Nicaragua	714	30	64	147
México	5922	420	640	132
Ecuador	1489	77	153	129
Honduras	929	43	86	127
Costa Rica	4074	204	428	78
Colombia	1820	64	153	70
Bolivia	902	44	81	39
Brazil	2834	94	204	30
Venezuela	4079	175	408	10
Argentina	4220	219	388	6

Fuente: Manuel Orozco, *Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development*.

El estudio elaborado por Marina Ortiz reveló para el caso de la República Dominicana que las remesas mejoran el ingreso de los hogares receptores, y constituyen el 32% de los ingresos recibidos por los mismos. Dicho estudio encontró que al comparar las curvas de Lorenz de los hogares con y sin remesas, la posición relativa de los hogares localizados en los niveles de menor ingreso (en cuanto a su participación en el ingreso total) mejora cuando las remesas se incorporan al ingreso del hogar, lo que sugeriría que las remesas contribuyen a mejorar ligeramente la distribución del ingreso.¹⁵

¹⁵ Marina Ortiz, *Ob. Cit.*, p. 14.

4.4 Otros efectos de las remesas

Diversos estudios sugieren que hay otros efectos positivos relacionados con las remesas y que tienen que ver con un mayor grado de integración de las economías de los países receptores con el resto del mundo. Así, Manuel Orozco plantea que en el caso de la República Dominicana las remesas han tenido un efecto positivo con la llegada de turistas al país, pues en promedio durante los últimos años, un 20% de los turistas que han visitado la República Dominicana son dominicanos no residentes, que gastan en promedio US\$650 dólares anualmente. Asimismo, las remesas han incrementado el volumen de tráfico aéreo, estimándose que por el aeropuerto John F. Kennedy (JFK) llegan a la ciudad de Nueva York desde Santo Domingo cerca de 200,000 pasajeros. Otros efectos positivos de las remesas tienen que ver con el tráfico de llamadas internacionales y el incremento en el comercio de productos étnicos o típicos dominicanos donde aproximadamente un 65% de los dominicanos residentes en el exterior importan productos dominicanos.¹⁶

5. MERCADO DE REMESAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En el país el mercado de remesas exhibe un elevado nivel de concentración y baja competencia. En el año 2003, sólo cuatro de 14 empresas remesadoras registradas en el Banco Central controlaban más del 60% del mercado.

Algunas de las remesadoras que operan en el país de manera formal, tienen también licencia para operar en territorio extranjero,

¹⁶ Manuel Orozco, *Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development*, p. 14.

como por ejemplo, las compañías empresas Quisqueyana y Remesas Dominicanas (BHD Corporation), entre otras.¹⁷ Otras son representantes locales de empresas de capital norteamericano, como es el caso de Vimenca, que es la representante local de Western Union. En tanto que otras operan a través de una oficina virtual, tales como Envíos de Valores Boyá y Xoom.com. Una modalidad reciente para el envío de remesas es la de enviarla a través de supermercados, para compras de productos alimenticios, pero aún no ha sido evaluada la recepción que ha tenido esta alternativa entre los inmigrantes.

Los dominicanos que residen en el exterior, en particular en los Estados Unidos pueden enviar sus remesas a través de tres formas diferentes: 1-) remesadoras que operan tanto en los Estados Unidos como en el país; 2-) empresas que operan oficinas virtuales ó 3-) los subagentes que mantienen contratos para uso de licencia de remesadoras locales y así captar remesas. Estos subagentes, que incluyen supermercados, bodegas, salones de belleza, farmacias y diversos negocios, representan un punto de contacto directo con el “*dominicano ausente*”. Algunos estimados sugieren que el número de subagentes captadores de remesas en Estados Unidos pudiera estar cercano a los 20,000, los cuales poseen licencias para operar en representación de más de una empresa remesadora.¹⁸

En el país existe una modalidad particular para la distribución de remesas y es que una gran cantidad de las remesas (de un 85-90%) son entregadas a domicilio por la empresa remesadora, siendo esta la modalidad preferida por la mayoría de los inmigrantes y las familias receptoras, ya que evita que los receptores incurran en los costos adi-

17 Como ya se mencionó existe un sector informal de remesadores, formado por familiares o amigos que viajan de manera frecuente, que representa cerca de un 8% a un 15% de acuerdo a algunas de las empresas que participan en el mercado.

18 Marina Ortiz, *Ob. Cit.*, p 26-29.

cionales (transporte o riesgos de que sean asaltados).¹⁹ El volumen de remesas que son recogidas directamente en las oficinas de las remesadoras, en los bancos comerciales o mediante tarjetas de débito en el país es muy bajo, lo que pudiera estar relacionado no sólo con las ventajas que ofrece el servicio a domicilio, sino también con el hecho de que las familias receptoras, en su mayoría de bajos niveles de ingresos, no están familiarizadas con los servicios bancarios y prefieren recibir el dinero en efectivo para hacer compras, muchas veces al detalle en pequeños colmados, que no utilizan tarjetas de débito o crédito.

5.1 Costos de enviar remesas

Los cargos por envío de remesas varían según la moneda de entrega sea en pesos o en dólares. Tanto los cargos de envío, las comisiones y la tasa de cambio a la que reciben y entregan las remesas son fijadas mediante consenso entre las empresas participantes. Este típico comportamiento de un mercado caracterizado por la poca competencia, puede dar por resultado que los costos de envíos de remesas sean elevados, situación que ha sido señalada en diversos estudios realizados sobre el tema.²⁰

Las comisiones cobradas por envío de remesas a los emigrantes son retenidas por los subagentes, los que en algunas ocasiones reciben también el pago de US\$1 por remesa captada por parte de las agencias remesadoras. Estas agencias remesadoras en Estados Unidos pagan a la agencia distribuidora en el país

19 Marina Ortiz. *Ob. Cit.*

20 Manuel Orozco, "Impact of Migration in the Caribbean and Central American Region", *FOCAL Policy Paper*. FPP-03-03, 2003, p. 5 y Leonora Suki, *Financial Institutions and the Remittances Market in the Dominican Republic*, New York: Center on Globalization and Sustainable Development y The Earth Institute at Columbia University, 2004. Reproducción digital encontrada el 15 de octubre de 2005 en la Red Mundial: http://www.iadb.org/mif/v2/files/Suki_NYNov04.pdf.

la suma de US\$1 por cada envío, por lo que el beneficio para la empresa está en el diferencial cambiario que existe entre la tasa de cambio que aplican a la remesa y la tasa a la que luego la empresa vende esos dólares recibidos (remesas).

Gráfico 8:
Costo de enviar US\$100 para ser recibidos en pesos
(en porcentajes)

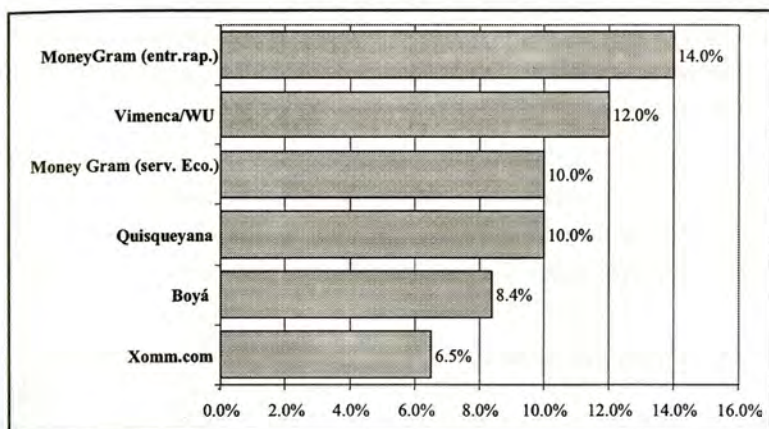
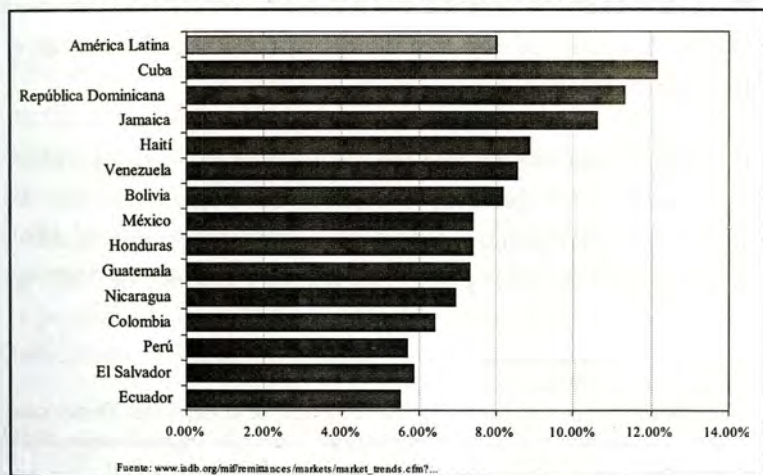


Gráfico 9:
América Latina: Costo de enviar US\$200 dólares



El costo de enviar remesas al país varía según el monto y la moneda en la que serán entregadas. Para un envío de U\$100 los costos oscilan entre un 14% y un 6.5% del monto del envío, siempre que la misma sea entregada en pesos y dependiendo de si son enviadas de manera electrónica o no. Estos porcentajes se incrementan entre un 15% a un 30% si el envío es entregado en dólares. Luego de la crisis bancaria del 2003 y la consecuente inflación y devaluación de la moneda, casi el 70% de las remesas son enviadas en dólares, a diferencia del 20-25% de los envíos recibidos en dólares a principios de la década del 2000.²¹ La apreciación sufrida por el peso dominicano durante el año 2005 ha provocado un ligero incremento en el monto promedio que se envía, reduciendo también ligeramente las preferencias por envíos en dólares. Los costos de envíos de las remesas hacia el país se encuentran entre los más altos en América Latina, lo cual se atribuye al bajo nivel de competencia existente.

5.2 Regulaciones en el mercado de remesas

En el país las agencias remesadoras se rigen de acuerdo al Código Monetario y Financiero de 2002 y al Reglamento Cambiario de 2004. En ellos se establecen las regulaciones que rigen el mercado de remesas, incluyendo entre otras, el requisito de capital mínimo de RD\$10.0 millones y el depósito de una fianza de US\$100,000 en el Banco Central.²²

Las empresas remesadoras que desean operar en los Estados Unidos deben pagar una licencia de operación, cuyo valor depende del Estado en el que operan, y dicha licencia Constituye un respaldo a sus operaciones en dicho país. Luego de los atentados de 2001, las

21 Marina Ortiz, *Ob. Cit.*, p. 31.

22 Marina Ortiz, *Ob. Cit.*, p. 32-33 y Banco Central de la República Dominicana. *El código monetario y financiero y el reglamento cambiario*. Reproducción digital encontrada en la Red Mundial: www.bancentral.gov.do

regulaciones a estas empresas han sido aumentadas, particularmente a raíz de la entrada en vigencia del *patriot act*, el cual establece regulaciones más estrictas para evitar el lavado de dinero y la recepción de recursos vía remesas para ser utilizados por grupos terroristas. Estas nuevas regulaciones han obligado a muchos bancos norteamericanos a cerrar las cuentas de empresas remesadoras latinoamericanas, incluyendo las de empresas dominicanas. Como resultado algunas remesadoras han vendido sus empresas a *holdings* estadounidenses que tienen como socios a bancos norteamericanos, y otras están considerando vender lo que implicaría que serían otras agencias las que captarían el dinero en el exterior y las remesadoras aquí se encargarían de la distribución de las remesas.²³

Sin lugar a dudas, esta situación provocará un cambio en el mercado de remesas y como consecuencia afectarán los costos de envío de las mismas. Es de esperar una recomposición del mercado en el segmento de captación de las remesas en los Estados Unidos así como una mayor participación de instituciones financieras que hasta ahora se han mantenido con leve o ninguna participación en dicho mercado.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados de este estudio permiten concluir que las remesas constituyen un flujo estable de recursos externos para el país, por lo cual pueden convertirse en una herramienta importante para el desarrollo y el crecimiento económico. Por un lado, las remesas contribuyen a aliviar los efectos de carencias que sufren los hogares de bajos ingresos, incrementando así la posibilidad de adquirir bienes de consumo básico así como servicios de educación y salud.

23 Carmen Carvajal, "Las remesadoras están en peligro", periódico *Hoy*, 10 de abril de 2005.

Adicionalmente la demanda de bienes y servicios por parte de estos hogares desencadena una multiplicidad de efectos que pueden resumirse en un incremento de las actividades productivas, incentivando la inversión y el empleo, particularmente en zonas de bajos niveles de ingreso. En efecto, existen algunas iniciativas de cómo las remesas han sido utilizadas para financiar inversiones comunitarias en localidades de bajos recursos e incluso hay iniciativas en las cuales los gobiernos contribuyen a financiar dichas inversiones. Esta contribución depende del monto de remesas que presten las organizaciones o grupos de emigrantes.²⁴

Las remesas juegan un papel fundamental en la sostenibilidad de la cuenta corriente, ya que las mismas se han convertido en la segunda fuente de divisas para el país. Por otro lado, presentan mayor estabilidad que otras fuentes de recursos externas, como la inversión extranjera directa y los recursos externos (como asistencia para el desarrollo) que se reciben provenientes de algunos países desarrollados.

El mercado de remesas en el país exhibe particularidades que lo llevan a ofrecer servicios a precios más elevados que en otros países de la región. La modalidad de entrega a domicilio, la reducida participación en este mercado de otros intermediarios financieros, como la banca comercial; las relaciones entre los participantes del mercado y los bajos niveles de competencia son los factores más importantes para explicar los costos de

²⁴ En México, por ejemplo opera desde el año 2002, el “Programa 3 por 1 para Migrantes” que establece que por cada dólar que aporten los migrantes, el gobierno federal, los estados y municipios aportarán otros tres dólares, convirtiéndose así en socios para ejecutar obras en sus localidades de origen las cuales muchas veces tienen altos índices de migración y pobreza. A través del 3 por 1, los mexicanos que viven y trabajan fuera del país mantienen sus lazos de identidad con las comunidades de origen y fomentan la formación y el fortalecimiento de los clubes en los Estados Unidos y su relación con los Consulados.

envío de remesas a la República Dominicana. Sin embargo, a pesar de estos costos las remesas continúan llegando al país, incluso en momentos cuando las actividades económicas en los países desarrollados donde se originan las remesas pierden dinamismo.

7. RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado es posible plantear las siguientes recomendaciones, orientadas a incrementar el flujo de remesas y su potencial uso como herramienta para el desarrollo.

Es fundamental mejorar la disponibilidad y la calidad de la información sobre las remesas para diseñar políticas orientadas a incrementar el impacto que ellas tienen sobre el desarrollo. Asimismo, conocer mejor la dimensión del flujo de remesas podría constituir un atractivo para que instituciones financieras formales (bancos, asociaciones de ahorro, cooperativas, etc.) ingresen al mercado, lo que contribuiría a incrementar los niveles de competencia existente y con ello reducir los costos de envío de las remesas. En este sentido, la participación del Banco Central dentro del proyecto de CEMPLA, BID/FOMIN, apunta en la dirección correcta.

Para mantener un flujo estable y creciente de remesas se requiere mantener políticas macroeconómicas coherentes, relacionadas con la tasa de cambio, las tasas de interés, la inversión y el ahorro. Las remesas deben ser aprovechadas para fomentar una cultura inclinada al ahorro, evitando imponer costos (en materia de impuestos, tasas de interés o tipo de cambio) a la acumulación de recursos que contribuyan a incrementar el nivel de inversión en la economía. En tal sentido, políticas orientadas a la promoción del ahorro serían recomendables.

La baja participación de la banca comercial en el sector remesas tiene explicaciones tanto sociales, económicas y culturales. No debe olvidarse el hecho de que muchos dominicanos residan de manera ilegal en el exterior, lo que les imposibilita acceder a bancos u instituciones similares para realizar sus envíos de remesas. No obstante es importante que las autoridades dominicanas fomenten en las instituciones financieras la necesidad de educar a la población, en particular a la de más bajos ingresos, en el uso de tarjeta de débito, crédito y otros mecanismos de envíos de remesas que pudiera resultar menos costosos. Fomentar la cultura financiera será fundamental para reducir los costos de transacción del envío de remesas, ya que las entregas a domicilio implican elevados costos para las empresas, en particular en zonas que son propensas a robos y asaltos frecuentes. Esta educación financiera debe también tener lugar en los países donde residen los dominicanos en el exterior.

Un aspecto fundamental para fomentar el uso productivo de las remesas es la creación de productos financieros que sean apropiados o atractivos para ahorrar o invertir los recursos relacionados con las remesas. En América Latina, especialmente en México, existen diversas experiencias de innovaciones de productos financieros para canalizar las remesas hacia desarrollo productivo. Las autoridades locales, las agencias participantes del mercado y los potenciales participantes en el mismo podrían servirse de estas experiencias para ofrecer productos financieros acordes con las necesidades de la población receptora.

Las remesas podrían contribuir a la realización de inversión comunitaria en localidades rurales del país, donde gran parte del ingreso proviene de las remesas. El ejemplo del programa 3 por 1 en México ofrece la oportunidad de analizar la posibi-

lidad e implementar esquemas similares para financiar inversiones comunitarias en obras que contribuirían a mejorar los niveles de desarrollo humano de las mismas.

El funcionamiento del mercado de remesas debe reflejar una mayor transparencia para que todos los agentes participantes conozcan y entiendan la naturaleza de las comisiones y los cargos que se cobran, las que lucen estar entre las más elevadas de América Latina. Determinar qué factores inciden en este resultado y cómo esos cargos deberían reducirse es fundamental para mantener el dinamismo que las remesas han exhibido en los últimos años. Asimismo, esto permitiría evitar que se cobren cargos excesivos a los usuarios y que se definan los mecanismos para abaratar los costos.

Es importante analizar a profundidad el impacto que las remesas tienen sobre la economía, más allá de lo expuesto en este y otros documentos sobre el tema. Un análisis particular debería tratar el impacto que las remesas podrían tener en la distribución del ingreso y su incidencia en la pobreza.

Anexo I: Resultados del Modelo Determinante de las Remesas en República Dominicana

Se realizó una aplicación al caso dominicano del modelo presentado por Andrés Solimano que estudia los determinantes de las remesas en los países andinos.²⁵ A fin de estimar cuáles variables explican el flujo de remesas en la República Dominicana se estimó un modelo econométrico mediante la utilización del método de los mínimos cuadrados. La estimación se realizó para el período 1980-2004.

²⁵ Andrés Solimano, "Remesas a los Países Andinos: Tendencias, Costos e Impacto Económico" en *Conferencia FOMIN*. Quito: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2003.

La variable independiente del modelo fue la de remesas como porcentaje del PIB. Como variables dependientes se incluyó el logaritmo de la razón del PIB per-cápita de ambos países ($\text{PIBpcEU}/\text{PIBpcRD}$) como medida del diferencial de ingresos que existe; el logaritmo del desempleo rezagado un período, como indicador de que las remesas sustituyen remuneraciones, por lo que a mayor desempleo mayor sería el flujo de remesas; y el logaritmo de remesas como porcentaje del PIB, rezagada un período, como indicador del efecto de persistencia que tienen las remesas.

El modelo revela de que a mayor diferencia en el ingreso per-cápita entre Estados Unidos y la República Dominicana mayor será el flujo de remesas. Esto podría llevarnos a afirmar que mientras mayor es el ingreso en el país al que se emigra en relación con el ingreso del país de origen, mayor capacidad tendrán los emigrantes de enviar remesas. Asimismo, tanto el desempleo como el rezago de las remesas como porcentaje del PIB resultaron significativos, sugiriendo que un mayor desempleo tiende a incentivar el flujo de remesas y que las remesas tienen un efecto de persistencia, lo que podría ser señal de la fuerte vinculación del emigrante con su familia en su país de origen.

Anexo II: **Estimación del Modelo Impacto** **de las Remesas sobre la Economía²⁶**

A partir del modelo desarrollado por Andrés Solimano para estimar el impacto que las remesas tienen sobre la economía de los países andinos, se utilizó un modelo similar para analizar el impacto

²⁶ Marina Ortiz. *Ob. Cit.*

que tienen las remesas en la economía dominicana.²⁷ Para medir el desempeño de la economía, se utilizó la variable *tasa de crecimiento del PIB per-cápita*. Se utilizaron datos anuales para el período 1970-2002. El modelo se estimó utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizándose la técnica de cointegración, para lo cual se estiman dos ecuaciones: una para el corto plazo (CP), con variables en primera diferencia, y otra para el largo plazo (LP).

El modelo arroja que las remesas tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico, en particular en el largo plazo. Este resultado va a la par del encontrado por Solimano para los países andinos y de alguna manera establece la importancia que tienen las remesas como motor para el crecimiento económico de los países.

27 Andrés Solimano, *Remesas a los Países Andinos: Tendencias, Costos e Impacto Económico*.

II

REMESAS Y USO PRODUCTIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Marina Ortiz

1. INTRODUCCIÓN

Las migraciones y las microempresas han constituido respuestas de la sociedad dominicana ante la ausencia de opciones económicas para la generación de ingresos. Por un lado, se plantea que más de un millón de dominicanos viven legalmente en otros países y mantienen su conexión a través del envío regular de dinero y bienes a sus familiares.¹ Por otro lado, las microempresas se han beneficiado de este flujo económico para sobrevivir cuando no tienen otras opciones financieras.

En la República Dominicana, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, las remesas constituyen un flujo estable de recursos, llegando en el país a representar cerca del 12% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2004. El uso productivo de las remesas, e decir, su utilización en ahorro o inversión, tiene un impacto económico y social importante, en la medida en que contribuye a incrementar el proceso de generación de ingresos de los hogares pobres.

Esto tiene una fuerte incidencia tanto en el nivel de vida de las personas como en sus opciones para buscar alternativas empresariales ante la situación de desempleo y crisis económica que ha vivido el país en los últimos años. En este sentido, abordaremos el tema de las remesas desde la perspectiva de su impacto en los hogares y negocios dominicanos. Primero presentaremos un esbozo de algunas características socio-económicas de los emigrantes dominicanos para contextualizar quiénes envían dinero, luego plantearemos algunas características de los hogares receptores para conocer quiénes son los receptores de remesas así como su distribución en el hogar y en el negocio.

¹ Se estima que esta cantidad se podría duplicar si se consideran las migraciones ilegales de dominicanos a otros países.

Finalmente, señalaremos algunas propuestas para el uso productivo de este flujo creciente de recursos al país.

2. ¿QUIÉNES ENVÍAN REMESAS?

Diversas causas han propiciado la migración de dominicanos hacia otras tierras, siendo la principal motivación, aunque no la única, de tipo económico. La conexión entre el aumento de las migraciones y los momentos de crisis económica en el país sugiere también una respuesta a la inseguridad existente en muchos hogares por la ausencia de un empleo productivo y los bajos niveles de ingresos en muchos tipos de empleo. Pero también indica unas expectativas de calidad de vida y de patrones de consumo que muchas familias no han podido mantener.

En los últimos años el flujo de emigrantes dominicanos a otras tierras se ha incrementado, por lo que se estima que más de un millón y medio de dominicanos viven legalmente en el exterior, lo que equivale a que uno de cada seis dominicanos viven fuera de su tierra natal, siendo Estados Unidos y los países europeos los destinos preferidos.

Según los datos del Censo de los Estados Unidos del año 2000, se registraron más de un millón de dominicanos en ese país (1,041,910) lo que duplica el número de nativos reportados en el año 1990.² Esta participación hace que los dominicanos constituyan el cuarto grupo hispano-latino en Estados Unidos, luego de los mexicanos, puertorriqueños y cubanos.

2 Ramona Hernández y Francisco L. Rivera-Batiz, *Dominicans in the United States: A Socioeconomic Profile, 2000*, New York: The CUNY Dominican Studies Institute, 2000.

Cuadro 1:
Dominicanos en el Extranjero

País de destino	Año	Emigrantes
Canadá*	1996	4,875
España *	2001	44,088
Estados Unidos**	2000	1,041,910

Fuentes: * Jorge Martínez Pizarro, "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género," *Población y Desarrollo*, No. 44, Chile: CEPAL Population División, 2003. ** Ramona Hernández y Francisco L. Rivera-Batiz, *Dominicans in the United States: A Socioeconomic Profile, 2000*, New York: The CUNY Dominican Studies Institute, 2000.

Asimismo, los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en la República Dominicana en el año 2002 revelan que el 9.6% de los hogares tienen personas que residen fuera del país, lo que significa que 209,923 hogares tienen algún miembro en el extranjero. De éstos, un 52.2% de los emigrantes eran mujeres y un 47.8% eran hombres.³

La creciente feminización de los flujos migratorios se sustenta tanto en los motivos tradicionales de migración femenina como son la reunificación familiar o el acompañamiento de la pareja como en que las expectativas de ingresos de las mujeres son mayores que los que puede generar en el mercado laboral local, a pesar de su creciente incorporación en las últimas décadas. Asimismo, la preponderancia de la mujer dominicana en el trabajo sexual a nivel internacional guarda relación con este creciente flujo de mujeres que emigran del país a diversos destinos del mundo.⁴

3 Otras encuestas registraban desde un 17% a un 21% de hogares con miembros residentes en el extranjero. Utilizamos los datos del Censo aunque consideramos que existe una subestimación de los emigrantes y las remesas, pues el monto total reportado por los entrevistados apenas ascendió a cerca de un millón de pesos dominicanos.

4 Las mujeres dominicanas constituyen el cuarto grupo a nivel mundial dedicado a la industria del sexo luego de Tailandia, Brasil y las Filipinas, según datos de Sergio Bendixen.

Informaciones provenientes de España validan esta tendencia a la feminización de los flujos migratorios hacia ese país, ya que la población femenina dominicana pasó de 4,749 mujeres en 1991 a 30,824 en el año 2001. En adición, siete de cada diez emigrantes dominicanos son del género femenino. Así mismo, Italia, Holanda y otros países europeos se han convertido en países de destino para muchas mujeres dominicanas.

La presencia de mujeres en el extranjero concuerda con el reporte cuando señala que las mujeres son las principales remitentes de dinero desde el exterior. Datos recientes indican que el 58% de las remesas enviadas desde los Estados Unidos provienen de mujeres.⁵ Esta situación se había registrado desde finales de la década pasada, cuando se encontró en los hogares de propietarios de microempresas que las remesas recibidas eran enviadas por mujeres desde Estados Unidos (52.9%) y Europa (72.7%).⁶

El 63.8% de los hogares urbanos, es decir dos de cada tres hogares, reportaron que algún miembro de la familia está fuera del país, en tanto que el 36.2% de los hogares rurales están en situación similar. Lo anterior se relaciona con el alto costo de la emigración, tanto por los costos de traslado e instalación en otro país como por los requisitos necesarios para conseguir movilizarse hacia el exterior ya sea a través de formas legales (pasaporte, probidad de fuentes de recursos, propiedades y lazos de permanencia) o ilegales (compra de pasaportes falsos o alterados, viajes en yola, etc.).

5 *Ibid.*

6 Marina Ortíz, *Microempresas, Migración y Remesas en la República Dominicana*, Santo Domingo: Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO), 1997.

La emigración reciente se ha caracterizado por la salida de grupos jóvenes, y con mayores niveles de calificación, como son profesionales, técnicos, oficinistas, etc.⁷ Esto se corresponde con la mejoría en las capacidades de generación de ingresos de los dominicanos en Estados Unidos. Según el Censo 2000, estos jóvenes están insertados en actividades de mejor remuneración como son ocupaciones profesionales, técnicas y afines, gerentes y administradores, empleados de oficinas y comerciantes y vendedores, lo que les permite mayor capacidad para enviar remesas.

Estudios recientes reportan que los dominicanos que envían remesas desde los Estados Unidos tienen ingresos superiores a los US\$20,000, lo que revela un incremento en relación con el año 1999, donde el ingreso promedio del hogar dominicano era de US\$11,065.⁸

Otro aspecto importante de la emigración dominicana son los fuertes vínculos que los emigrantes mantienen con su país de origen así como con sus familiares (inclusive hasta la tercera generación), lo cual no es usual entre nativos de otros países. El mantenimiento de los estrechos lazos familiares entre los dominicanos ausentes y sus familiares en el país se evidencia especialmente en el período de verano cuando miles de niños y jóvenes vienen a pasar sus vacaciones escolares con sus familiares así como en las fiestas navideñas donde se registra un flujo significativo de dominicanos que retornan a su país.

El flujo de recursos que los dominicanos envían desde otras tierras no sólo constituye una importante ayuda económica

7 Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, República Dominicana*. PNUD, 2005.

8 Ortiz, Marina: *Remesas y Uso Productivo en la República Dominicana*, en colaboración con Rita Mena y Jacqueline Mora. IPES, 2003. Mimeo.

tanto para la economía nacional como para los hogares dominicanos, sino también una modalidad de permanencia del emigrante en su comunidad de origen, pues a través de ella reafirma su éxito económico con la manutención de sus familiares y obtiene aceptación y reconocimiento social entre sus relacionados.

Por tanto, los dominicanos en el extranjero brindan apoyo sustancial a sus familias con el envío periódico de dinero, que oscilan entre 10 y 11 envíos anuales por un monto promedio aproximado de US\$250 desde los Estados Unidos, cifra un poco mayor de las que provienen de Europa.⁹

3. ¿QUIÉNES RECIBEN LAS REMESAS?¹⁰

El número de hogares que reciben remesas ha fluctuado en los últimos años.¹¹ A principios de la década de los noventa, se estimó que el 30% de los hogares recibía remesas del exterior, disminuyendo a un 21% en la Encuesta de Gastos e Ingresos en los Hogares, 1998 (ENGIH-98). Para el año 2002, apenas se reportó un 10% de hogares receptores según los datos del Censo.¹²

9 *Ibid.*

10 Las informaciones que se ofrecen en esta sección provienen de diferentes fuentes. Por un lado, se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1998 (ENGIH-98) que es la última encuesta nacional de ingresos y gastos realizada en el país e incluye preguntas directas relacionadas con las distintas fuentes de ingresos del exterior como pueden ser las remesas, intereses devengados por depósitos en el extranjero, pago de pensiones (retiro) y seguros. Adicionalmente la descomposición de las características del hogar y de las actividades de sus miembros es bastante completa. Además se utilizan informaciones de la Encuesta de Micro y Pequeñas Empresas (1997) que incluyó una sección dedicada a la migración de miembros del hogar y las remesas enviadas a los hogares de los propietarios de microempresas.

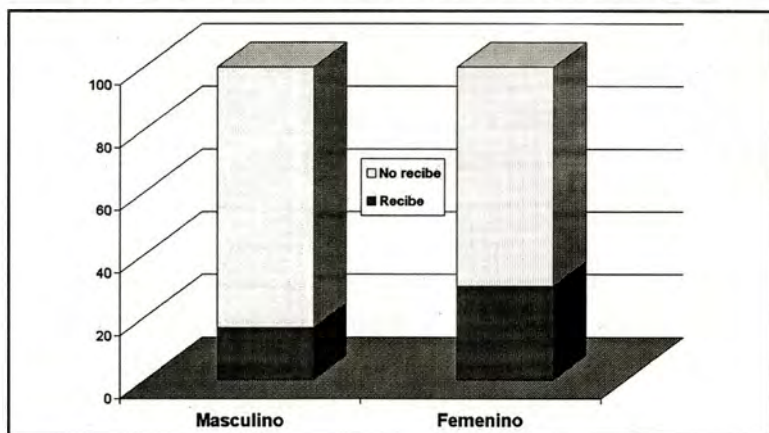
11 Marina Ortiz, *Op. Cit.*

12 Como hemos señalado anteriormente, algunos datos del Censo pudieran indicar una subestimación tanto de los hogares receptores como del monto recibido.

Se pudiera relacionar la disminución de hogares receptores con el desempeño de la economía mostrado en la década pasada, con un crecimiento promedio superior al 6%, lo que desincentivó la migración y otorgó a la población mayores oportunidades de generación de ingresos. Esta tendencia debería revertirse en los resultados de nuevos estudios, pues la crisis económica que afectó al país en el 2003 conllevó una masiva emigración tanto legal como ilegal.

En cuanto al género, los hogares de jefatura femenina son más propensos a recibir remesas que los hogares dirigidos por hombres.¹³ Asimismo, la composición de la población de los hogares receptores es predominantemente femenina. Lo anterior sugiere que las mujeres se quedan a cargo de la familia, en aquellos casos en que los remitentes son masculinos, o que las mujeres de la familia (abuelas, tías y parientes) se encargan de criar a los hijos y familiares de las mujeres emigrantes.

Gráfico 1:
Recepción de remesas Pro Género del jefe de hogar



¹³ Los datos del censo y de la ENGIH-98 mantienen consistencia en esta información.

De todos los hogares de jefatura masculina a nivel nacional, sólo el 16.8% recibe transferencias monetarias desde el extranjero. En cambio, casi una tercera parte de todos los hogares de jefatura femenina (30%) recibe remesas de sus familiares y amigos en el exterior, según la ENGIH-98. Los datos del Censo reportan que un 14.5% de hogares receptores son de jefatura femenina y un porcentaje menor (7.9%) son hogares dirigidos por hombres.

El monto promedio de las remesas no presenta diferencias significativas según el género del jefe de hogar¹⁴, aunque la participación de los envíos en el ingreso total del hogar es mayor en los hogares femeninos que en los masculinos. Esto indica que existe una mayor dependencia de las remesas por parte de las mujeres que de los hombres.

Independientemente del género del jefe de hogar, en los hogares receptores de remesas éstas constituyen la fuente de ingreso más importante en tanto que en aquellos hogares no receptores son los salarios el principal recurso financiero. Las remesas externas representaron en promedio el 32% del ingreso de los hogares receptores, mientras que los ingresos por trabajo asalariado representaron alrededor del 22%. En los hogares no receptores, el trabajo asalariado aporta más del 40% del ingreso total del hogar.

Un hallazgo interesante es que los hogares receptores son principalmente no pobres aunque pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos. Siete de cada diez hogares receptores (71.7%) que reciben remesas se encuentran en el estrato socioeconómico bajo.¹⁵

¹⁴ Marina Ortiz, *Ob. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

Cuadro 2:
Participación de las fuentes de ingreso
familiar en el ingreso total del hogar

Fuente de Ingreso	Recibe	No recibe
Empleo	21.8	43.3
Cuenta Propia	21.9	37.3
Transferencias internas	13.3	11.6
Remesas	31.6	0.0
Otros	11.4	7.9
Total	100.0	100.0

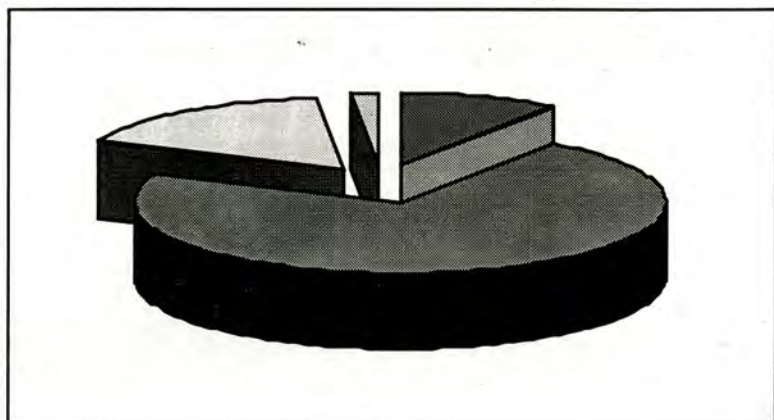
Fuente: Calculados en base a ENGIH-98

Que los hogares pobres se beneficien menos de los flujos de dinero que envían los emigrantes pudiera estar relacionado con una menor proporción de miembros de esos hogares en el exterior, por los costos que implica la emigración como habíamos señalado anteriormente. En aquellos casos en que esos hogares reciben remesas, sus montos promedios son significativamente inferiores que el promedio nacional. Esto sugiere una menor capacidad de generación de ingresos de los miembros de hogares pobres en el extranjero.¹⁶

En cuanto a la distribución geográfica, las transferencias de dinero de los emigrantes dominicanos llegan principalmente a hogares urbanos, lo que se relaciona con la mayor proporción de hogares urbanos con miembros fuera del país como habíamos señalado antes. Los hogares urbanos reciben en promedio un monto mayor que los hogares rurales (US\$267 vs. US\$198) siendo las zonas urbanas donde se concentra el mayor monto de las remesas.

¹⁶ *Ibid.*

Gráfico 2:
Hogares Receptores de Remesas según
Nivel Socioeconómico 1998



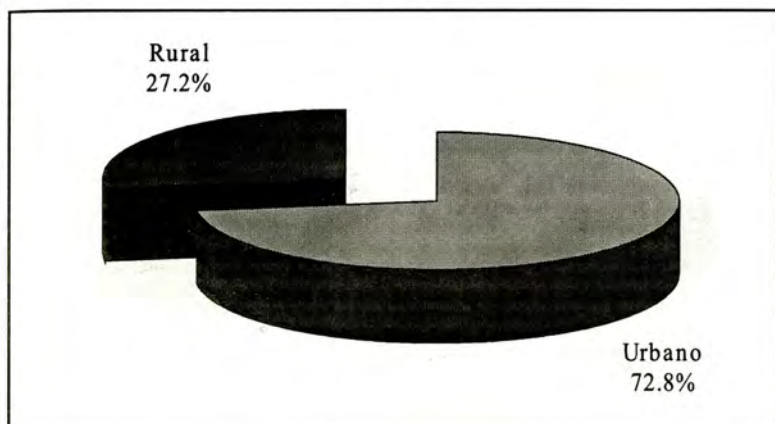
Cuadro 3:
Relación entre Remesas y Clase Económica

Nivel socio económico	Participación en las remesas totales	Porcentaje de hogares que recibe	Remesa promedio (US\$)	Participación de las remesas en el ingreso
Pobres	3.1	9.7	78.6	30.8
No pobres	50.1	71.7	167.5	27.9
Baja	38.1	17.0	641.1	39.2
Alta	8.7	1.6	1,315.6	37.0
Total	100.0	100.0	248.3	31.6

Fuente: Calculado en base a la ENGIH-98

Las provincias que reflejan mayor concentración de las remesas son Santo Domingo y Santiago. Según los datos del Censo, otras provincias con alta recepción de dinero del extranjero son Duarte, Salcedo, Peravia, Valverde y María Trinidad Sánchez.

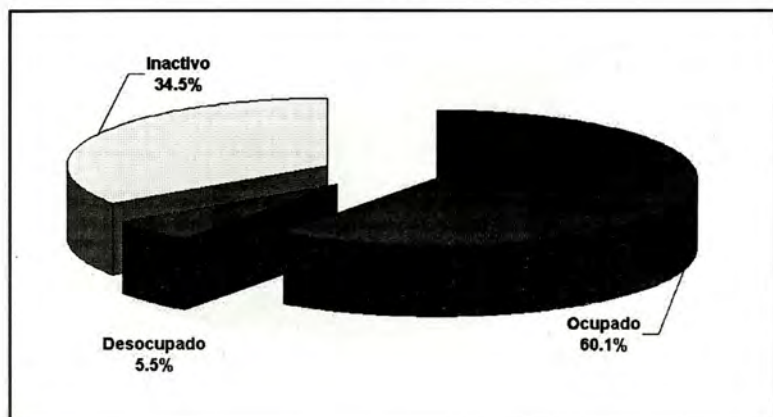
Gráfico 3:
Hogares Receptores de Remesas
(distribución según zona Geográfica)
1998



En relación con la condición laboral de los jefes de familias receptores, cabe señalar que las remesas llegan los jefes de hogares ocupados (60.1%) en mayor proporción que los desocupados (5.5%), mientras que el 34.5% de los jefes estaban inactivos. En estos dos últimos casos, existe una alta dependencia de las transferencias monetarias que envían desde el extranjero para la satisfacción de las necesidades básicas de los miembros del hogar.

Que los jefes de hogares receptores estén inactivos sugiere que las remesas le permiten dedicarse a otras actividades como son estudiar, atender familiares en el hogar o no trabajar, como pudiera ser el caso de estudiantes universitarios, de mujeres y hombres a cargo de tareas domésticas en el hogar o de ancianos que no están en la edad productiva. Asimismo, el flujo de dinero regular le ofrece opciones al receptor para tomar la decisión de entrar al mercado laboral o no, según las expectativas, calificaciones y capacidades que tenga así como las opciones salariales que pudiera obtener al vender su fuerza de trabajo.

Gráfico 4
Hogares Receptores de Remesas
(distribución condición de actividad del Jefe)
1998



No obstante, otros estudios apuntan que en la medida en que las remesas constituyen un porcentaje más elevado dentro de la estructura de ingreso, la tasa de participación laboral se reduce y se incrementa la tasa de desempleo.¹⁷

El factor educación también guarda relación con la recepción de remesas, pues los jefes de hogar con más años de escolaridad (secundaria y universitaria) reciben montos promedio mayores que los que tienen menor nivel educativo. Esto apunta a una estrategia de los emigrantes para elevar las oportunidades de empleo a largo plazo de sus familiares en el país de origen con el incremento del capital humano así como crear una mayor conciencia de los dominicanos ausentes de la importancia de la educación para mejorar la calidad de vida a raíz de experiencias vividas en sociedades más desarrolladas.

¹⁷ Carola Álvarez, *La educación en República Dominicana: logros y desafíos pendientes*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-04-015. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

Los reportes de las agencias de remesas indican que en el período previo al inicio del año escolar (meses de agosto-septiembre) se registra un incremento en el flujo de transferencias monetarias para financiar los gastos de los miembros que aún se encuentran insertados en el sistema educativo.

Cuadro 4:
Hogares Receptores y Monto Promedio
según Educación del Jefe de Hogar

Nivel educativo	Porcentaje de receptores	Monto promedio (US\$)
Ninguno	15.5	246
Primaria	52.4	242
Secundaria	22.1	280
Superior	10.1	275

La mayoría de los hogares receptores tienen jefes de hogar que apenas han cursado hasta la primaria y algunos no tienen ninguna educación formal. Estos niveles educativos corresponden con la condición de hogares de estratos socioeconómicos bajos.

Otro aspecto importante a tomar en consideración es la condición física y la tenencia de bienes de los hogares receptores. Se observa que los hogares receptores de remesas muestran mejores condiciones de vivienda (paredes, techos y pisos), una mejor dotación de bienes duraderos que los hogares no receptores, así como un mayor acceso a servicios de energía eléctrica y agua dentro de la vivienda.

Cuadro 5:
Condiciones de la Vivienda Por Recepción de Remesas
(Distribución Porcentual De Hogares)

	No Recibe	Recibe
<i>Pared</i>		
Block	53.8	67.2
Cartón	0.1	0.1
Madera	18.5	9.5
<i>Techo</i>		
Concreto	23.6	30.9
Zinc	69.7	64.1
<i>Piso</i>		
Cemento	74.6	72.5
Granito	6.9	8.7
Mosaico	8.3	15.7
Tierra	8.2	1.0
<i>Otras</i>		
Agua intradomiciliaria	46.1	61.9
Electrificación	86.6	91.8
Letrina	48.9	41.7

Fuente: Calculado en base a la ENGIH-98

El flujo regular de dinero desde el extranjero permite a los hogares receptores planificar inversiones para mejorar la estructura física de sus viviendas y muchas veces llegan fondos destinados específicamente a ese propósito. Incluso en algunos casos los emigrantes han señalado que uno de los motivos para salir del país y para remitir dinero es para inversión en la vivienda, con el objetivo de ofrecerles la seguridad de un techo a su descendencia y familiares.

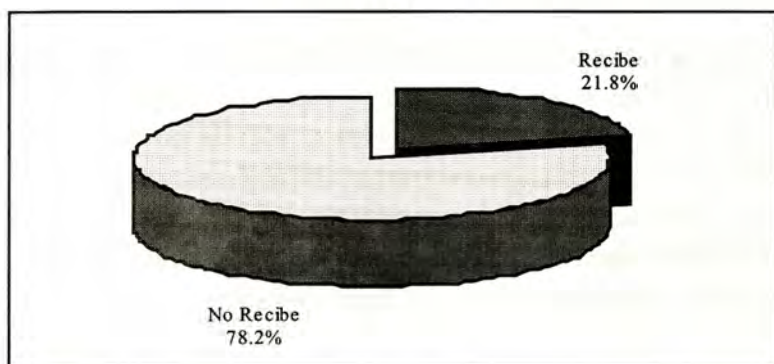
4. USO DE LAS REMESAS

En ese mismo sentido, existen datos que indican que las transferencias monetarias de los emigrantes permiten mantener en

operación las inversiones productivas de sus familiares en microempresas de subsistencia.¹⁸

Uno de cada cinco hogares de los propietarios de Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) recibe transferencias monetarias enviadas por sus familiares y amigos. En dichos hogares, las mujeres emigrantes son las principales remitentes de remesas desde el extranjero, siendo los hogares de propietarias femeninas los principales receptores del dinero (60% del total).

Gráfico 5:
Recepción de Remesas en Hogares
de Propietarios de Mype
1997



En los hogares de propietarios de microempresas, las remesas son destinadas principalmente al consumo de bienes (85%) aunque un porcentaje de los fondos se dedica a la inversión en el negocio (7%) para la adquisición de materia prima, reposición de inventarios, compra de equipos y maquinarias, y pago de los trabajadores, entre otros fines. También algunas remesas (8%) fueron reportadas para el pago de deudas contraídas por el remitente o como ahorro.

¹⁸ Marina Ortiz, *Microempresas, Migración y Remesas en la República Dominicana*.

Independiente de su uso final, las remesas incrementan el nivel de ingreso de los hogares y, por tanto, su capacidad de consumo; permiten el desvío de recursos que se usaban para el consumo hacia fines de ahorro e inversión; y, a la vez, tienen un efecto multiplicador cuando son utilizadas para el consumo, porque dinamizan el mercado de bienes y servicios en el país.

Datos recientes señalan que en el país, al igual que en el resto de América Latina, el 60% de las transferencias monetarias de los emigrantes se utilizan para el consumo y el 17% para financiar gastos de educación. El 5% es utilizado para ahorro e inversión y los gastos en la propiedad ascienden al 4% del flujo total de las remesas.¹⁹

Las condiciones de vulnerabilidad de las unidades empresariales receptoras se evidencian en su baja capacidad de generación de empleo y en sus reducidos niveles de productividad. La mayoría de los negocios eran unidades de autoempleo o de subsistencia que operaban con el propietario y un trabajador adicional. Además, tenían bajos niveles de venta promedio por trabajador, indicador de la productividad de la empresa.

Esto es un indicativo de que las remesas tienden a servir de apoyo para el inicio de proyectos empresariales en aquellos hogares que cuentan con pocos recursos, así como para mantener funcionando empresas de subsistencia que se descapitalizarían si no recibieran esa inyección de recursos desde el extranjero.

En los hogares de propietarios de empresas en proceso de expansión y crecimiento, se reduce la recepción de remesas, lo

19 Leonora Suki, *Financial Institutions and the Remittances Market in the Dominican Republic*, New York: Center on Globalization and Sustainable Development and The Earth Institute at Columbia University, 2004.

que hace suponer que ya no requieren los recursos que envían sus familiares para cobertura de gastos de manutención porque el proyecto empresarial genera los ingresos suficientes para esos fines.

5. ¿CÓMO APROVECHAR LAS REMESAS?

Diversas iniciativas se han encaminado para el uso productivo de las remesas. Algunos proyectos se están ejecutando con los objetivos de fomentar la competencia mediante la aplicación de nuevas tecnologías, para así contribuir a reducir las comisiones de intermediación; favorecer la capitalización del sector microfinanciero al incrementar la utilidad final percibida por los receptores de remesas; y promover la bancarización de los receptores y de los pequeños establecimientos comerciales distribuidores de remesas.²⁰

Además, se deben establecer proyectos de capacitación orientados a suministrar informaciones a emigrantes para que puedan tomar las decisiones adecuadas tanto en las modalidades y costos de envío hasta las decisiones de inversión que pudieran realizar los emigrantes en el país. Indiscutiblemente que en la mayoría de los casos se evidencia una alta racionalidad en el gasto por transferencias monetarias, ya que éstas principalmente se utilizan para la satisfacción de necesidades básicas. No obstante, en aquellos casos en que existen excedentes de recursos se deberían ofrecer informaciones para aprovechar los productos financieros existentes con mejores tasas de rendimiento.

20 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) está ejecutando dos proyectos con el Grupo BHD y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC).

La reducción de los costos de envío es uno de los objetivos señalados en el ámbito nacional como internacional. Dicha reducción sólo será posible en la medida en que se conozca el negocio de remesas y los roles que cumplen los diversos actores involucrados en el mismo. Restricciones de operación de las empresas remesadoras en los países de destino y el incremento de la competencia entre los agentes remesadores, están motivando a redefinir la participación de las empresas. Algunas están abandonando el negocio de captación de las remesas y se están concentrando en la distribución local de las transferencias monetarias.

Asimismo se deberían realizar acciones encaminadas a propiciar la integración de los emigrantes en los países de destino, para un óptimo aprovechamiento de las oportunidades que se presentan en esos países. Este proceso de concienciación también debería realizarse en el ámbito nacional con los receptores de remesas, para reconocer la necesidad de incrementar las capacidades de los miembros del hogar con el objetivo de que puedan tener mejores oportunidades futuras.

Uno de los aspectos a considerar es que las remesas pueden suspender su flujo de llegada a los hogares, tanto por las eventualidades que se puedan presentar al remitente como por las variabilidades que puedan ocurrir en las economías de los países de destino. Ante esta situación, si los miembros de los hogares receptores no han buscado alternativas para la generación de ingresos, pudieran atravesar situaciones económicas difíciles.

La oportunidad de iniciar un negocio es una opción que puede ser viable y válida para muchas familias receptoras de remesas, especialmente si cuentan con el capital inicial a través de las remesas de sus familiares emigrantes. Además, muchos emi-

grantes tienen negocios en los países de destino lo que pudiera constituir una oportunidad para transferir prácticas adecuadas para la gestión y administración de unidades empresariales. Este intercambio pudiera conllevar alianzas estratégicas entre negocios ubicados en el país y en el extranjero, para adquisición de equipos y mercancías, uso de tecnologías y posibilidades de negocios conjuntos entre remitentes y receptores.

Otro aspecto importante a considerar es que el dominicano ausente es un turista que viene con recursos y deseos de conocer su país. En ese sentido, se deben propiciar estrategias de mercadeo y captación de los emigrantes para que disfruten de las bellezas naturales y de las confortables instalaciones turísticas que tenemos. Esto fortalecería los lazos de vinculación con su tierra natal además que incentivaría el mercado de bienes y servicios locales.

El dinamismo del mercado de bienes duraderos también se incentivaría con el fomento de la inversión en viviendas para dominicanos ausentes. En la mayoría de los casos, se han registrado interés de regresar al país por parte de los dominicanos en el extranjero. Una de las modalidades que acerca más ese proyecto es la realización de inversiones en bienes inmuebles. Diversos proyectos inmobiliarios se han construido teniendo como nicho de mercado a los residentes en el extranjero, aspecto que se debe potenciar en el futuro para aprovechar el flujo de recursos que éstos tendrían disponible.

Todas las iniciativas para el uso productivo de las remesas deben partir de la conciencia de que dichas transferencias monetarias son flujos de capitales privados y, por lo tanto, no deben imponerse restricciones ni trabas legales ni de otro tipo al libre flujo de estos capitales. Especialmente cuando su principal uso

es la satisfacción de las necesidades básicas de las familias receptoras.

Para que exista un mejor aprovechamiento de los recursos se debe fomentar el ahorro de los emigrantes, pudiendo ser uno de los instrumentos el uso de fondos colectivos con cuentas individualizadas para optar por mejores tasas de rendimiento.

Asimismo, en el ámbito financiero se debería disponer de datos de los flujos de recursos que llegan así como la regularidad de recepción para que puedan ser utilizados como información crediticia del receptor para optar por préstamos hipotecarios. El incremento de ingresos que representan las remesas no queda registrado para uso bancario, situación que limita las posibilidades de evaluación crediticia del receptor y de justificación de sus excedentes para optar por financiamiento.

Un aspecto importante a considerar para promover iniciativas de uso productivo de las remesas es el fuerte sentido de pertenencia a su tierra natal de la comunidad dominicana residente en el exterior. Dicha situación hace que aún en la tercera generación se reciban recursos y que se mantengan y fortalezcan vínculos con familiares y amigos. En ese sentido, se debería propiciar la participación de los dominicanos en asociaciones en el exterior, para coordinar actividades de bien comunitario y de integración de esos grupos a objetivos de desarrollo de sus comunidades de origen.

Al respecto, se pudieran motivar los flujos de recursos de los emigrantes como donaciones para realizar obras de bien común manejadas por organizaciones no gubernamentales y agentes de la sociedad civil, con una amplia trayectoria de trabajo y comprometidas con el desarrollo de las comunidades.

III

POLÍTICA DE SUBSIDIOS EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA Y
EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE
FOCALIZACIÓN

Edgar A. Victoria Yeb

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es describir la evolución de la política de subsidios, que ha sido aplicada en la República Dominicana durante su vida republicana, y los antecedentes que dieron origen al rol del Estado como protector de los grupos más vulnerables de la población. Primero, se presentarán ciertas evidencias sobre la efectividad y eficiencia de la política de subsidios y la insostenibilidad de la misma ante crisis fiscales recurrentes que requieren de ajustes en el gasto público. Luego, se mostrarán evidencias internacionales acerca de experiencias positivas en materia de focalización de los subsidios estatales y algunos indicadores de efectividad y eficiencia. Finalmente, se realizará un breve análisis del recién creado Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de los programas sociales ejecutados por el Gobierno de la República Dominicana y algunas recomendaciones al mismo.

2. POLÍTICA DE SUBSIDIOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El artículo 8, inciso número 17 de la Constitución de la República Dominicana consagra lo siguiente:

“El Estado prestará su protección y asistencia a los ancianos en la forma que determine la ley, de manera que se preserve su salud y se asegure su bienestar. *El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres.* Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado.”

“.....así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos, así lo requieran. “

Como podemos observar la sociedad dominicana está organizada sobre la base de que el principal rol del Estado es el de proteger a los grupos más vulnerables.

Históricamente, el rol del Estado de distribuir los recursos hacia los grupos vulnerables no ha sido cumplido de manera eficiente. En la República Dominicana, de acuerdo con el Informe sobre la Pobreza del Banco Mundial realizado en el 2002, prevalece una cultura de apropiación privada de los bienes públicos.¹ Por un lado, en épocas de regímenes autoritarios los bienes públicos han sido apropiados por el soberano o dictador mientras que, por otro lado, en los períodos democráticos los dictadores se multiplican.

Sin embargo, las presiones sociales como mecanismo de respuesta han obligado a los gobiernos a elaborar programas de subsidios o transferencias. *Como consecuencia, han sido creado diferentes programas de subsidios generalizados. A través de éstos se atienden las demandas de los grupos vulnerables a la vez que se protegen los compromisos políticos.*

La República Dominicana tiene un nivel relativamente alto de subsidios, el cuál representó en el 2001 un 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB), un nivel considerable al ser comparado con otros países de América Latina y el Caribe. Incluso, el nivel de “gasto social” superó el 40% del gasto ejecutado por el Gobierno Central desde finales de los noventa hasta la reciente crisis económica.

1 Phillippe Auffret, *Informe sobre la pobreza en República Dominicana*, Santo Domingo: Banco Mundial-PUCMM, 2002.

Los programas de subsidios generalizados se concentran en los siguientes aspectos:

- *Educación*: Secretaría de Estado de Educación (SEE), Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y escuelas vocacionales.
- *Salud*: Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS), Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Promese.
- *Agua*: Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD), Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santiago (CORASAAN).
- *Combustibles*: Programa de Reducción de Apagones (PRA), Fondo Energético, Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC).
- *Alimentación*: Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), comedores económicos.
- *Vivienda*: Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), Pro-Comunidad, Secretaría de Estado de Obras Públicas (SEOP), oficina coordinadora.
- *Asistencia Social*: Comunidad Digna, Plan Social, Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC), Consejo Nacional para la Niñez (CONANI).
- *Agricultura*: Instituto Agrario Dominicano (IAD), Bagricola, Secretaría de Estado de Agricultura (SEA).
- *Desechos sólidos*: ayuntamientos.
- *Transporte*: Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA).

3. EFICIENCIA DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS

Como pudimos observar no existen mecanismos de focalización de los programas hacia los grupos más vulnerables. Por

un lado, la cobertura de los programas no está garantizada para los más pobres y, por otro lado, los programas de subsidios generalizados generan un incentivo perverso a que se utilice la baja calidad de estos como mecanismo de exclusión de los no pobres. Por ejemplo, la mala calidad de los servicios de educación y salud funcionan para excluir a los no pobres. Sin embargo, esto también perjudica a los verdaderos beneficiarios; quienes no tienen otra opción. Igual ocurre con los cortes de energía eléctrica, la baja calidad del agua “potable”, el tiempo de espera para conseguir gas subsidiado, entre otras falencias.

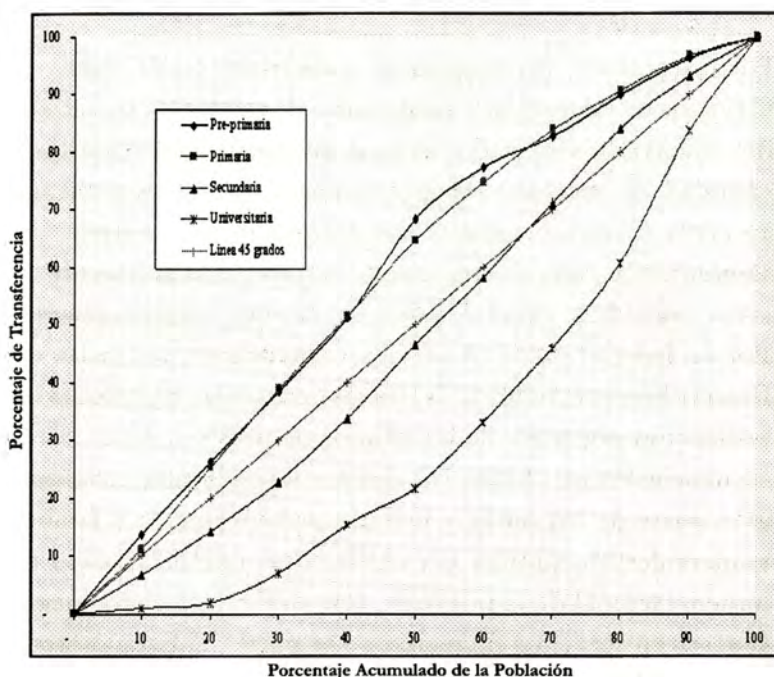
Como consecuencia, los subsidios generalizados provocan una carga fiscal que no llega a los más pobres a la vez que la calidad de los servicios subsidiados no se puede comparar con las del mercado. Si observamos la rentabilidad de la educación, esta es muy baja en los pobres, especialmente en el sector rural. En adición, estos no son los principales beneficiarios de los subsidios generalizados de la educación en la República Dominicana.

La deserción escolar es elevadísima y, por lo tanto, se afecta el capital humano de nuestros jóvenes. A finales de los años noventa, de acuerdo a los resultados de la encuesta de ingresos y gastos del Banco Central, el 55% de los jóvenes que trabajaban no habían terminado el nivel de educación primaria.

El gráfico 1 nos refleja que los no pobres se benefician más que los pobres de los servicios de educación secundaria y universitaria.

Como podemos apreciar en el gráfico, el 30% más pobre de la población recibe menos del 10% del gasto en educación universitaria, mientras que el 10% más pobre recibe alrededor del

Gráfico 1
Distribución del Gasto Público en la Educación
(según tipo de educación)



10% del gasto público en educación secundaria. Estos bajos niveles de educación y la mala calidad de la misma provocaron que durante el período más largo de crecimiento macroeconómico sostenido, no hubiera una significativa reducción de la pobreza. Aunque los incrementos en el empleo fueron importantes, la productividad no creció significativamente, como tampoco los niveles de ingresos.

No es posible la evaluación de los programas de subsidios en la República Dominicana ni la medición de su efectividad, dada la falta de seguimiento a los beneficiarios y la ausencia de indicadores.

4. INSOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS GENERALIZADOS ANTE CRISIS ECONÓMICAS

Históricamente, los programas gubernamentales, tanto de servicios de educación y salud como de asistencia social, son de carácter generalizado, lo cual involucra una importante cantidad de recursos del presupuesto. Ante la presencia de crisis fiscales, las cuales son recurrentes en la República Dominicana cada cuatro años, los recursos destinados a estos subsidios generalizados se limitan sustancialmente. Por un lado, el gasto en servicios financieros por parte del Estado crece durante las crisis así como las exigencias de protección por parte de los grupos de presión. Como consecuencia, los más pobres se ven perjudicados aún más, pues gran parte de los niños y jóvenes pertenecientes a familias vulnerables abandonan la escuela, alimentando el ciclo intergeneracional de la pobreza. Por ejemplo, recientemente, el gasto en servicios financieros por parte del Estado creció desde un 12% del gasto total ejecutado en el 2001 a más de un 28% en el 2003, al mismo tiempo que el gasto en educación, salud y asistencia social se redujo desde un 35% a 25% en el mismo período.

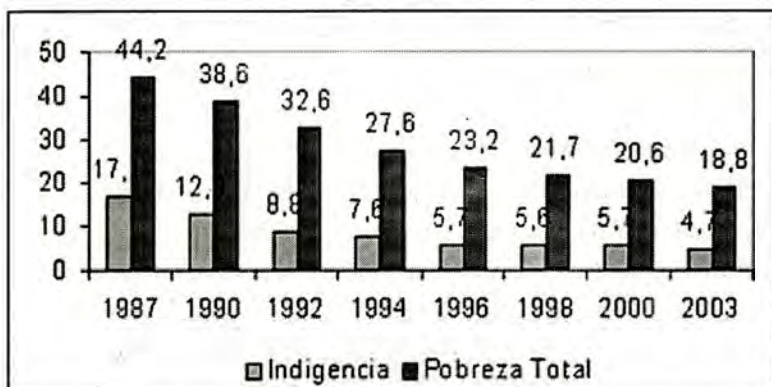
En conclusión, la política de subsidios en la República Dominicana no ha cumplido con el mandato de la Constitución Dominicana de proteger a los grupos vulnerables. De acuerdo a los datos de encuestas de ingresos y gastos del Banco Central, el 10% de la población pobre de nuestro país no recibe casi nada del gobierno, lo cual se reduce a casi cero en tiempos de crisis económicas.

5. EVIDENCIA DE FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS ESTATALES

La evidencia internacional muestra que la política de subsidios generalizados no es exclusiva de la República Dominicana. La mayoría de los países en desarrollo han aplicado este tipo de políticas, por las razones antes mencionadas. En los años ochenta, Chile fue el primer país en adoptar una política social que priorizó las transferencias estatales basadas en la rentabilidad social de los distintos programas. La orientación de los subsidios a la población más pobre, alejándose de la clase media, generó muchas críticas por parte de grupos poderosos de presión.²

En el gráfico se muestra que en Chile la pobreza se redujo desde un 44.2% en 1987 a un 23.2% en el año 1996. Más aún, ha prácticamente desaparecido la indigencia situándose en un 4.7%.

Gráfico 2:
Reducción de la pobreza en Chile
1987-2003



Fuente: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN). Chile, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003.

² Tarsicio Castañeda, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1990.

En México, por otro lado, se inició, a finales de los años noventa, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Entre otras acciones, este programa social transfiere recursos a familias pobres, atados a la asistencia de los niños a la escuela, contribuyendo a mejorar el ingreso de las familias pobres, residentes principalmente en las zonas rurales, en más de un 20%. El gobierno mexicano apenas invierte el 0.2% del PIB en este programa que ayudará a quebrar el círculo de extrema pobreza.

El impacto de este programa se puede dividir en un efecto redistributivo y un efecto de crecimiento. Por un lado, el efecto redistributivo es a corto plazo dado que la mejoría en los ingresos es inmediata y, por otro lado, el efecto de crecimiento es a largo plazo debido a que el programa condiciona los subsidios a la educación. Ambos efectos han sido evaluados y los resultados indican que por cada peso invertido en PROGRESA el bienestar social crece en 7.4 pesos. La inversión en capital humano, por tanto, resultará en una mayor productividad laboral y en consecuencia, una mayor tasa de crecimiento económico.

En Colombia existe el programa Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SIUBEN), desde mediados de los años noventa. En el año 2002, 27 millones de colombianos (60% de la población nacional) estaban registrados en las bases de datos del SIUBEN, de los cuales cerca de 13 millones recibían beneficios sociales a un costo de 940 millones de dólares anualmente (1.1 % del PIB).

En términos absolutos y relativos, el costo del diseño y aplicación del SIUBEN ha sido moderado puesto que por persona apenas se destina US\$0.21 en el registro y US\$0.52 por benefi-

Cuadro 1:
Distribución de la población
por nivel, 1993-2000

Nivel	Personal registrado	%
Nivel 1	6,592.24	24.6
Nivel 2	10,841.29	40.5
Nivel 3	6,469.76	24.2
Nivel 4	2,223.85	8.3
Nivel 5	613.81	2.3
Nivel 6	15.90	0.1
Total SIUBEN	26,756.28	100.00

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia

ciario. Se estima que para focalizar US\$100 en un beneficiario cuesta menos de 70 centavos de dólar.

SIUBEN ha sido usado de manera extensa para focalizar subsidios para el seguro de salud, becas, transferencias directas condicionadas, empleos públicos, entrenamiento a jóvenes, subsidios directos a los envejecientes y otros programas de subsidios.

SIUBEN está compuesto por dos componentes principales. El primero es el *índice de bienestar* que determina el nivel de bienestar de la familia sobre la base de un modelo estadístico, empleando un número limitado de variables. El segundo está compuesto por los *procedimientos de levantar información* de esas variables garantizando la calidad de la data, la entrada a las computadoras y la administración de las bases de datos.

Para computar el *índice de bienestar* se conduce una encuesta socioeconómica a más de 25,000 familias a nivel nacional y los

datos se incorporan al modelo estadístico para determinar cuáles variables socioeconómicas predicen mejor el nivel de bienestar de la población, llegando a obtenerse trece (13) variables tanto cualitativas como cuantitativas.

Cuadro 2:
Principales programas usando SIUBEN
para seleccionar los beneficiarios, 2002-2003

Programa	Agencia	Número beneficiarios (Miles)	Monto US\$ Millones	Cobertura de SISBEN 1 -2 (%)
Salud subsidiada	MSP-Municipal ^{/a}	11,400	764	55.7 ^{/e}
CCT-Familiar	MPS- ICBF ^{/b}	1,300	83	8.0
Entrenamiento jóvenes	MPS-SENA ^{/c}	35	35	N.A.
Empleo público	Presidencia -MPS	67	32	N.A.
Ancianos pobres	Municipalidades ^{/d}	80	27	N.A.
Total		12,862	941	0.74

En la República Dominicana se inició, a través del Decreto Presidencial No. 1073-04 de fecha 31 de agosto de 2004, el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) definido como “el instrumento de carácter técnico, que se utilizará para identificar y priorizar a las familias que serán elegibles para recibir todos los beneficios de los programas sociales y subsidios que se efectúen con recursos públicos”.

El Gabinete Social de la Presidencia será el responsable de la administración, resguardo y uso adecuado del SIUBEN. En adición, el 13 de diciembre de 2004 se promulgó el decreto No.1554-04 que instituye el Programa de Protección Social con el propósito de proteger de riesgos a los sectores pobres y vulnerables. Para la implementación del SIUBEN se utilizó información estadística del VIII Censo Nacional de Población

y Vivienda de 2002 con el cual se actualizó el *mapa de la pobreza* de la República Dominicana.

Al igual que en otros países, la focalización se realizó en dos etapas. La primera, geográfica y la segunda, individual o familiar. En la primera etapa, se empleó el *mapa de la pobreza* con el cual se identificaron las zonas prioritarias y se segmentaron en prioridad I, II y no prioridad. El resultado del mapa de la pobreza arrojó la identificación de alrededor de 1, 000,000 de hogares pobres, cercano del 50% de la totalidad de los hogares dominicanos.

La segunda etapa consistió en la identificación individual de los jefes y jefas de hogares pobres “*a través del levantamiento de datos familiares en las zonas prioritarias aplicando una ficha socioeconómica y de identificación individual a los hogares no colectivos*”.³

La selección de los beneficiarios se realizó mediante la utilización de *diecisiete* variables con las cuales se construyó el Índice de Calidad de Vida (ICV). Con el ICV se realizó la siguiente categorización:

6. CONCLUSIONES

Desde hace más de 60 años la política de subsidios implementada por el gobierno de la República Dominicana es altamente ineficiente a la vez que inefectiva. Por un lado, los subsidios son universales por lo que el gasto es elevado comparado con países de igual nivel de desarrollo y por otro lado, no llega a quienes está dirigido, es decir a los más pobres por la inexistencia de mecanismos de selección de los beneficiarios.

3 Gabinete Social. *Manual del Sistema Único de Beneficiarios para la República Dominicana*. Santo Domingo, 2005.

Cuadro 3:
Índice de Calidad de Vida (ICV)

Categorías del ICV	Zona Urbana	Zona Rural
ICV-I (muy bajo): pobre-I	0 a 43.0 puntos	0 a 32.3 puntos
ICV-IIA (bajo): pobre-I	Más de 43.0 a 47.2 puntos	Más de 32.3 a 37.5 puntos
ICV-IIB (medio-bajo): pobre II	Más de 47.2 a 58.5 puntos	Más de 37.5 a 52.5 puntos
ICV-IIIA (medio- medio): pobre II	Más de 58.5 a 60.3 puntos	Más de 52.5 a 54.5 puntos
ICV-IIIB (medio-alto): no pobre-I	Más de 60.3 a 75.8 puntos	Más de 54.5 a 73.9 puntos
ICV-IV (alto): no pobre-II	Más de 75.8 a 100 puntos	Más de 73.9 a 100 puntos

Fuente: Manuel del SIUBEN, 2005

Recientemente, sin embargo, la República Dominicana ha dado el primer paso en la implementación de una política social acorde con el mandato de nuestra Constitución. Si bien la exclusión de la variable ingreso tiene fuertes repercusiones en la elaboración de un índice de vida se puede justificar por el alto nivel de ausencia de información de esta variable. Al mismo tiempo, es necesario un esfuerzo adicional para incorporar a los dominicanos que no están registrados, los cuales no percibirán los beneficios del SIUBEN.

El hecho de que el soporte del SIUBEN sea el VIII Censo Nacional implica que la administración del sistema tendrá que

realizar las comprobaciones necesarias de nuestra cartografía. Finalmente, es preciso que nuestras autoridades puedan obviar el componente político detrás de iniciativas de este tipo.

BIBLIOGRAFÍA

Auffret, Phillipe. *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo: Banco Mundial-PUCMM, 2002.

Banco Mundial. *Dominican Republic: public expenditure review*. Report 23852-DO. Washington, 2003.

Castañeda, Tarsicio. *Para combatir la pobreza política social y descentralización en Chile durante los '80*. Chile: Centro de Estudios Públicos, 1990.

Castañeda, Tarsicio y Edgar A. Victoria. *Managing Social Risks in the Dominican Republic*. Santo Domingo: World Bank, 2000.

Castañeda, Tarsicio y Luisa Fernández. *Targeting Social Spending to the Poor With Proxy - Means Testing: Colombia's Siuben System*. Colombia: World Bank, 2003.

Gabinete Social. *Manual del Sistema Único de Beneficiarios para la República Dominicana*. Santo Domingo, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo Humano en la República Dominicana*, 2000. Santo Domingo: PNUD, 2000.

IV

POLÍTICAS SOCIALES, FOCALIZACIÓN Y SUBSIDIOS. ANÁLISIS SOCIO-POLÍTICO¹

Mario Serrano, SJ

1 Este trabajo contó con la colaboración de los miembros del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo.

1. INTRODUCCIÓN

La focalización y los subsidios deben comprenderse en el marco amplio de una política social bien pensada y colectivamente definida. Es por esa razón que en este ensayo se opta por profundizar en esta última para luego abordar las dos primeras. La política social es: *el diseño y la ejecución colectiva, programada y estructurada por parte del Estado de todas aquellas iniciativas adoptadas en pro de la equidad y el desarrollo socio-económico de una sociedad. Estas deben ir dirigidas a procurar un entorno que favorezca la ampliación de las capacidades y posibilidades de la población, que priorice a los sectores más empobrecidos, y promueva un contexto institucional que favorezca la justicia social y la equidad. Un aspecto muy importante es que las políticas sociales han de relacionarse con las personas, en tanto que sujetos, ciudadanos y ciudadanas que ejercitan sus deberes y derechos.*

2. ORIGEN DEL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

Robert Mohl fue la primera persona registrada que empleó la expresión *política social* en 1845, aunque todavía no como concepto y de manera incipiente, para referirse a una serie de teorías de regulación de corte social y distinguirlas de las ya existentes dentro de la teoría del Estado (*política jurídica*).² Aquí surge el embrión de un concepto que se unira, más tarde, a otros que se estaban desarrollando a mediados del siglo XIX para hacer frente a la cuestión social.

Desde el punto de vista histórico la idea de *política social* ha estado *ntimamente relacionada a la figura del Estado*. De hecho, García Pelayo dice que, la política social podra entenderse como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limitar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y por otro, conseguir un grado de equiparación social bajo la

2 Robert Molh utilizó por primera vez la palabra *sozialpolitik*.

forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la II Guerra Mundial.³ A este Estado se le llama *Estado benefactor* o *Estado de bienestar*, el cual se basa en la política estratégica de que, en algunas cuestiones definidas como básicas, todos los ciudadanos son tratados de igual forma. De manera que el Estado recauda de todos, según su capacidad financiera y ese dinero se redistribuye en servicios; así el Estado aparece como recaudador y distribuidor. A esta distribución se le denomina *inversión social*.

El concepto política social surge en el contexto semántico de cuatro parámetros esenciales, sin los cuales no podría entenderse su significado. Estos parámetros son: 1) el concepto de Estado Social; 2) la idea de Estado de Bienestar; 3) la concepción liberal del orden social y económico, y 4) la concepción socialista y socialdemocrática.

2.1 Estado social y política social

Ricardo Montoro plantea que el concepto clave para poder entender la política social es el de Estado Social, pues si no se hubiese consolidado la figura del Estado Social, la otra figura *política social* habría sido totalmente inviable.⁴ Este concepto de Estado Social, formulado como gran principio escrito, apareció por primera vez con formato constitucional en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en 1949. El Estado nace de la difícil confluencia entre Estado y Sociedad, y, en términos históricos y generales, tal como plantea García Pelayo, debemos entender el Estado Social como el intento de adaptación del Estado tradicional (Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y pos-

3 Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial, 1982.

4 Ricardo Montoro Romero. "Los fundamentos teóricos de la política social" en C. Alemán y J. Garcés, Madrid: MacGraw-Hill, 1997.

industrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también, con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos.⁵ En esa transformación, y a lo largo del último tercio del siglo XIX, surge una política social dirigida a ayudar a las capas de población más necesitadas de la sociedad. Y aunque es cierto que el Estado Social y su heredero el Estado de Bienestar, alcanzan una de sus definiciones fundamentales en el desarrollo con acciones sociales y asistenciales, es más tarde cuando integra en su agenda los problemas generales del sistema estatal que afectaban a los más necesitados.

Para García Pelayo, el Estado fue estructurando a la sociedad y viceversa; por esta razón el nuevo Estado reivindica lo que ya había conseguido la sociedad: *reconocerse como valores básicos del Estado democrático y liberal*. De este modo el Estado Social y democrático intenta hacerlos efectivos otorgándoles una base y un contenido material. Se pasa así de los derechos formales a los derechos materiales mediante un coste económico inmediato (inversión social). Nos referimos al derecho a un puesto de trabajo, o a recibir educación, que parten del supuesto de que *el individuo y la sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos que se implican de manera recíproca*.

Así, el pensamiento alemán planteó como política social que el Estado Social se responsabiliza de la *procura existencial* del individuo. En otras palabras, se entiende que el hombre desarrolla su existencia en un ámbito compuesto por un conjunto de situaciones (materiales y no materiales), bienes y servicios. A este conjunto de situaciones se le denomina espacio vital. Así mismo hay dos tipos de espacios vitales, el dominado y el efectivo. El primero, el espacio vital dominado, es aquel en el cual el individuo puede controlar y estructurar por sí mismo; mientras que el segundo, el espacio

5 Manuel García – Pelayo, *Ob. Cit.*

vital efectivo está compuesto por el conjunto de cosas y posibilidades de la que se sirve pero sobre la que no tiene un control directo. Un ejemplo del espacio vital dominado es que el individuo puede comprar un carro, pero no hace la carretera, pues este último sería parte del espacio vital efectivo. Entonces una política social efectiva se da cuando el Estado Social es capaz de asumir como una de sus principales obligaciones la responsabilidad de garantizar la procura existencial de sus individuos (de la generalidad de los ciudadanos). Es cuando lleva a cabo todas aquellas medidas que aseguren al hombre posibilidades de existencia que éste no puede asegurarse por sí mismo.

Lo escrito anteriormente nos indica que las modernas políticas sociales estarán diseñadas para el conjunto de la población, y no para unos ciudadanos que atraviesan circunstancias especialmente adversas. Sin embargo esto no quiere decir, obviamente, que el Estado Social se haga ciego ante los individuos y grupos sociales que necesitan más que otros, por el contrario esos serán su prioridad para tratar de nivelar su procura existencial con la media de sus beneficiarios.

2.2 La idea de Estado de bienestar

El Estado de Bienestar, como forma de Estado Social, es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto, destinadas a los servicios sociales y de otra índole, de tal manera que los problemas se plantean como costos que pueden ser medidos cuantitativamente. Este se configuró sobre un gran principio: *los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos un nivel de vida aceptable*. No se trataba ya de lograr una exacta y precisa sociedad de iguales, sino más bien de evitar francas desigualdades entre ciudadanos en materias consideradas como

especialmente importantes. Esto implicaba la actuación estatal en tres dimensiones: 1) lograr el pleno empleo; 2) disponer de servicios sociales de carácter universal y, 3) disponer de una red de asistencia social que ofrezca la seguridad última al sistema social.

En resumen, el Estado de Bienestar institucionalizó el papel del gobierno en la prevención y alivio de la pobreza y en el mantenimiento de un adecuado nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos. Esto implicaba una intervención activa del gobierno para contener las desigualdades.

2.3 La influencia de las grandes corrientes de pensamiento y de las ideas

El concepto de política social no podía escapar de su contexto: tanto la reflexión de la política social como la del Estado se ha realizado en el marco de las dos grandes concepciones del liberalismo y del socialismo. Las cuales han estado luchando, y a la vez recreando, dos enfoques distintos de la política social, el de bienestar colectivo (que propugnaban los socialistas) y el del bienestar individual (que defendían los liberales).

El bienestar individual de los liberales

La concepción liberal del Estado está basada en los pensadores y economistas del siglo XVIII, entre ellos destacamos a Adam Smith y a los norteamericanos Madison y Hamilton. Montoro resume la tesis de los liberales de la siguiente manera: a) el crecimiento del sector público, y por lo tanto, de la intervención constante y creciente del Estado en la sociedad civil y en la economía, son criticables desde muchas perspectivas; b) la política social, que desarrolla intensos programas de intervención social,

amenaza y coarta la iniciativa personal e individual, y quiebra el libre juego de las fuerzas del mercado; c) de hecho, el esfuerzo correcto del Estado, que busca directamente una supuesta igualdad entre los ciudadanos, es equivocado y peligroso debido a que, a la larga, genera mayor pobreza y también mayor desigualdad; d) es más razonable dejar jugar libremente las fuerzas del mercado y las fuerzas de la iniciativa propia de la sociedad civil, capaces de requerir a cada individuo lo mejor de sí mismo, haciendo bueno el principio de vicios privados, virtudes públicas, y e) a la larga, la economía se desarrollará de forma expansiva eliminando la intervención estatal, lográndose con ello un mayor bienestar y riqueza para todos.⁶

Como vemos, la concepción liberal prima el bienestar individual, dentro de su rotunda lógica individualista. En la interpretación liberal, se exige que el individuo pueda circular con la mayor libertad posible dentro de un sistema de igualdad de oportunidades, sin obsesionarse por lograr una igualdad de resultados, pues entiende que este esfuerzo es inalcanzable y está basado en concepciones utópicas y poco realistas.

El bienestar colectivo de los socialdemócratas

Para los socialdemócratas el *Estado de bienestar* es el resultado de la lucha de clases en el marco de las reglas de juego de la democracia parlamentaria. Para ellos la política social implica intervención pública y colectiva, dirigida a promover el bienestar social de los individuos, con el fin de aproximarse lo más posible al objetivo de la igualdad y la seguridad, especialmente en aquellas esferas donde es más fácil que se registre la des-

6 Ricardo Montoro Romero, *Ob. cit.*

igualdad. De modo que para éstos el mercado es uno de los factores que genera más desigualdad.

Aquí la política social se encargará de mantener la integración y la cohesión sociales y se perfila como un mecanismo distributivo y redistributivo de los recursos y las rentas disponibles. Concibe la sociedad como un todo y entiende que la producción determina la posición social de los individuos con escalas jerarquizadas y con resultados desigualitarios. En consecuencia, la política social tiene como objetivo eliminar la desigualdad que resulta del hecho de que los individuos ocupan posiciones desiguales en la infraestructura productiva. Y esa aminoración se consigue a través de la incidencia sobre los resultados o la modificación substancial de la influencia del sistema productivo.

3. FOCALIZACIÓN Y SUBSIDIOS COMO MECANISMOS DE POLÍTICA SOCIAL

Teóricamente se pueden identificar diferentes etapas en la discusión y consecuente reorientación de la política social. A finales de los ochenta y durante buena parte de los noventa la discusión estaba marcada por críticas a la política social tradicional y a la emergencia de nuevos enfoques. De forma que enfoques que impregnaban las reformas económicas como focalización, privatización y descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativas a los déficit de la política social tradicional, y se conforman con los elementos centrales de una nueva política social.

La crítica a la política social tradicional se centraba en la constatación de que, a pesar de los grandes costes y la amplia cobertura de los sistemas sociales, ésta no había podido responder

efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población.

Hoy día ya se observa en estos enfoques de estas “nuevas políticas sociales” posiciones más humildes a partir de los fracasos de experiencias, como por ejemplo, de la privatización.

La focalización y los subsidios son dos mecanismos que deben estar al servicio de una política social de largo alcance, que intente sentar las bases para la equidad social. Por otra parte, esta misma política social debe partir de una visión integral de la realidad que pretende influir y en sus sujetos. Así pues, los programas de focalización y las políticas de subsidios que se aplican en el país, deben ser evaluados a la luz de la realidad nacional y dentro del contexto de políticas generales. Pues si hay políticas generales estas pueden guiar acciones sobre educación, salud, vivienda que tienen que ser aplicadas para toda la población. Es a partir de aquí que queremos hacernos las siguientes preguntas: ¿cuál es la realidad que pretende impactar la focalización?; ¿qué tipo de focalización y cuáles subsidios se deben aplicar para impactar realmente en la realidad del país? y ¿en el marco de cuáles otras acciones debemos focalizar y ofrecer subsidios?

4. SITUACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Un contexto de inequidad y exclusión social

En la República Dominicana a través del accionar de los diferentes gobiernos, se han implementado programas de política social que han contribuido poco a la eliminación de brechas sociales. Más bien, han aumentado la exclusión social entre la mayoría más pobre. Exclusión que se evidencia en materia de

salud, educación, el mercado laboral, el acceso a la tecnología, entre otros.

Como muy bien expresa el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2005, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la República Dominicana vive una realidad social de desequilibrio: mientras unos disfrutan de sofisticadas tecnologías, la mayoría se alumbra con vela; mientras unos poseen bienes en exceso, la mayoría carece de lo básico.⁷

En comparación con otros países de América Latina, el país posee unos niveles de educación, salud, vivienda y sanidad ambiental de baja calidad y limitada cobertura. El nivel de desarrollo humano del país está por debajo del promedio en América Latina (0.777). Esta situación resulta escandalosa al contrastar con el dato de haber sido el país que más creció en los últimos 50 años. Sólo Granada nos aventaja como país de América Latina y el Caribe que menos ha aprovechado el nivel de ingreso para mejorar el desarrollo humano de su población.⁸

Por su impacto en la generación de capacidades, la educación es un factor fundamental en el proceso de desarrollo, sin embargo, está en un estado tan crítico que de los niños y niñas que ingresan al primer grado tan sólo un 50% alcanza apenas 4 años de escolaridad, el 22 % completa 8 años y sólo el 10% termina la secundaria. Una consecuencia de esta situación del sector de la educación, es la baja calidad de los niveles de

7 A esto se suma el cúmulo de deudas institucionales que el país no ha resuelto: entidades ineficientes, leyes con aplicación defectuosa, una población desprotegida, un Estado improvisador, donde abunda el clientelismo y con frecuencia el dinero vulnera el derecho del Estado. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005*. Santo Domingo: PNUD, 2005. p. 15.

8 *Ibid.*, p. 25.

empleo. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, el 46.3% de la población ocupada apenas alcanzó el nivel básico. El 27.8% alcanzó el nivel secundario y sólo el 16.9% ha cursado el grado Universitario. La población actual posee niveles de escolaridad muy bajos.

La exclusión social en el empleo o trabajo, que es la más fundamental de todas las oportunidades económicas, se evidencia a través del crecimiento del empleo informal (56% del empleo total) frente al formal. Esto implica un deterioro en la calidad del empleo y por consiguiente, en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El hecho de que tengamos en República Dominicana un porcentaje tan alto de empleo informal, genera, entre otras cosas, exclusión en salud ya que todo ese conglomerado carece de seguro médico tanto público como privado. Dicha exclusión se manifiesta además en los altos niveles de desnutrición y en las altas tasas de mortalidad, tanto infantil como materna.

4.2 La identidad y la construcción de ciudadanía

La construcción de ciudadanía, desde nuestra perspectiva de política social, posee una especial importancia ya que el ciudadano es responsable, junto con los actores políticos, de diseñar e implementar programas que contribuyan con la erradicación de la pobreza y la exclusión social.

Esta construcción de ciudadanía ha de encaminarse desde la perspectiva de una población que desarrolle capacidad de agencia tanto individual como colectiva. La agencia individual y colectiva son complemento una de la otra, es decir, que se fortalecen entre sí.

Basado en el estudio empírico y en los planteamientos realizados en el libro *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*,⁹ el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, del PNUD retomó de la idea de que la identidad dominicana está marcada por la externalidad, la cual se define como “un conjunto de actitudes que conforman un comportamiento de los individuos, el cual esta basado en la percepción de que las cosas que ocurren a la gente están determinadas por elementos externo”.¹⁰ Este rasgo incide negativamente en lo que es el desarrollo de la agencia individual y por consiguiente de la agencia colectiva.

La actuación de la externalidad sobre la identidad de los dominicanos no ha hecho más que debilitar la acción ciudadana responsable. Esta característica de nuestra cultura ha sido fomentada por el pesimismo inculcado por algunos intelectuales, un pesimismo que no valora lo propio ni a sí mismo e inculca una actitud de impotencia para ejercer el control sobre las condiciones de la vida presente y futura. De acuerdo al Informe del PNUD, esa *externalidad* potenciada por el *pesimismo* ha sido un elemento fundamental para la justificación de políticas autoritarias y despóticas, el paternalismo y el clientelismo, entre otros defectos de nuestro sistema.¹¹

Ambas actitudes han evitado que la población sea considerada como un sujeto con las condiciones y el derecho a adquirir capacidades de mayor crecimiento y libertad. En lo cual se debilita la capacidad de agencia y por tanto, sacan al ser humano del centro de las acciones para lograr el desarrollo y por consi-

9 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson. *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: PUCMM-CUEPS y CESDEM, 2005.

10 PNUD, *Ob. cit.* Para el detalle de ese planteamiento véase también: Isis Duarte, Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín. *Cultura política y democracia en la República Dominicana, 1997*. Santo Domingo: PUCMM, PID, IEPD, 1998 y la obra de Isis Duarte y Ramonina Brea. *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*. Santo Domingo: PUCMM y PROFAMILIA, 2002.

11 PNUD, *Ob. Cit.*, p. 152.

guiente debilitan la concepción individual de lo que es una real y efectiva acción ciudadana.

Este fenómeno (la externalidad) se torna más agudo en los sectores donde el nivel socioeconómico es el más marginado.¹² Lleva a los sectores más pobres a un alto grado de falta de confianza en sus propias capacidades individuales y en las potencialidades del sistema político democrático.

El informe del PNUD y los estudios mencionados sobre cultura política (Demos) nos indica que las formas de asociacionismo presentes en la vida cotidiana son una oportunidad que, como el aumento de las capacidades de la gente por vía de la educación y las oportunidades de empleo, aumentan la autonomía y disminuyen la externalidad.

La fragilidad y las distorsiones en la política social del gobierno y la disminución del asociacionismo son, entre otros factores, los responsables del aumento de la externalidad en los últimos diez años. La misma aumentó de 50% en 1994 a 60% en el 2004.¹³ Por el contrario, el asociacionismo disminuyó de 32.6 en 1997 a 29.4 4 en el 2004.¹⁴

5. CAUSAS DE ESTA SITUACIÓN RELACIONADAS CON LA INVERSIÓN SOCIAL

5.1 Una débil inversión social

La inversión social del país se ha caracterizado por su bajo nivel en el por ciento del PIB (7.8% en 2005), el cual está muy por debajo en

¹² *Ibid.*

¹³ Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *Ob. Cit.*, p. 30.

¹⁴ *Ibid.*, p. 82.

comparación con el promedio latinoamericano (14%). En el caso de la Educación, el país sólo invierte un 2%, lo cual no alcanza ni a la mitad de lo demandado (4.6% del PIB y 16% de la inversión social), esto sin contar que gran parte de lo invertido es destinado a cubrir gastos corrientes, en particular salarios y sueldos (95%).¹⁵ Por otra parte, la inversión en salud, al igual que en educación, es baja tanto en relación al promedio de la región como en relación a la actividad económica del país. Pero la precariedad de la salud de la población no se debe tanto al factor inversión como a la mala administración de los recursos humanos y materiales.

5.2 Una inversión social víctima de la corrupción

La inversión social no sólo ha sido baja, sino que lo poco que se ha destinado a este respecto, en muchas ocasiones, ha terminado en manos de particulares o ha sido desviada a otros fines menos prioritarios, debido sobre todo, a la ausencia de controles institucionales, como es el caso de las sobre-valoraciones de obras del Estado. A este respecto el informe del Banco Mundial sobre la inversión social, el cual afirma que los gastos en la construcción de viviendas en el país son el doble del promedio que utilizan los demás países de América Latina y el Caribe.¹⁶ Otro caso es el hecho de que gran parte de los recursos destinados al sector agrícola son utilizados para promover bienes privados o grandes grupos de interés en el sector.¹⁷

Esta corrupción la constata la población en lo cotidiano, al solicitar los servicios de las instituciones destinadas a hacer concreta la inversión social. El 25% de las personas entrevistadas por la encuesta DEMOS 2004, experimentó en el último año un soborno al procu-

15 PNUD, *Ob. cit.*, p. 173.

16 Banco Mundial. *Informe sobre el gasto social*. República Dominicana: Banco Mundial, 2004.

17 *Ibid.*, p. 3.

rar algún tipo de servicio público.¹⁸ La mayor parte de éstos ocurren en los hospitales y en las escuelas dado que son los servicios más solicitados.¹⁹ Esta experiencia de soborno que se expresa en un pago de “peaje”, para agilizar u obtener un servicio hospitalario o escolar impacta negativamente en la satisfacción de estos servicios.²⁰

5.3 El uso clientelista de la inversión social

El principal medio para mantener una clientela política para el uso electoral ha sido la inversión social. Esto es muy favorecido debido a la elevada proporción discrecional de la inversión social.²¹ Esta política clientelar destina la mayor parte de los fondos al gasto corriente y a los gastos de capital, como instrumento para gratificar a la clientela partidarista.²² Los políticos prefieren dirigir la inversión social hacia obras que puedan gratificar directamente a los electores y a la vez lograr excluir a sus oponentes.²³ Esto explica en parte el que gran número de obras iniciadas en una administración saliente no sean completadas por la administración entrante.

De acuerdo a la encuesta DEMOS, el clientelismo, entendido como la relación de subordinación que se funda en el intercambio de beneficios y favores por la lealtad y apoyo político de la clientela, tiene el apoyo del 39 al 41% de la población.²⁴ Esta conducta conspira contra la construcción de ciudadanía, suje-

18 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *Ob. cit.*, p. 49.

19 *Ibid.*, p. 50.

20 *Ibid.*, p. 51.

21 En la política de gasto social ha sido una constante la alta proporción de recursos manejados por la presidencia. En el 1991 la presidencia ejecutó el 60% del gasto del gobierno central. Hay que decir que con el tiempo esta tendencia ha ido disminuyendo, pero aún sigue siendo exagerada. Banco Mundial, *Ob. cit.*, p. 5.

22 *Ibid.*

23 La cuenta 1401 es usada por los presidentes para estos mismos fines de fortalecer su clientela y limitar sus oponentes.

24 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *Ob. cit.*, p. 33.

tos portadores de derecho. Debido a esto, el clientelismo prospera en las poblaciones proclives a la externalidad, las cuales a su vez se caracterizan por ser los sectores más marginados de la sociedad, el 42% de los miembros de los estratos más bajos tienen un alto nivel de clientelismo, mientras que en el estrato más alto sólo alcanza el 23%.²⁵

5.4 La élite económica y política

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD, la razón de la baja inversión en el desarrollo humano no ha sido la falta de recursos, pues como bien dijimos, el crecimiento del país fue el mayor de la región en los últimos cincuenta años. Según los autores del informe, la causa fue la falta de voluntad política al tener como prioridad la inversión en las personas. Las élites económicas y políticas del país fracasaron al desaprovechar las oportunidades de crecimiento y mejorar el nivel de vida de las personas.

5.5 El tipo de modelo económico institucional

Hemos tenido un modelo económico centrado en el crecimiento de la producción. Según los datos del Banco Central, el PIB per cápita desde el 1970 hasta el 2002 se ha quintuplicado mientras que según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004) seguimos manteniendo en pobreza más de un 50% de la población.

Otro de los casos es el turismo, que representa un 8% del PIB, según los números del Banco Central. Además, están las generaciones indirectas y de los empleos que representa. Si volteamos la moneda nos encontramos con un cúmulo de daños

25 *Ibid.*, p. 34.

al medio ambiente que atentan contra la sostenibilidad de los recursos naturales y por consiguiente, del propio turismo.

Según datos del Banco Central, el empresariado nacional y los gobiernos no han logrado generar ofertas de empleo que superen la tasa de ocupación de 50% en los últimos 10 años. La respuesta que ha dado el Gobierno Central al desempleo acrecentado ha sido invertir en acciones asistenciales que no generan el desarrollo de las capacidades y habilidades del ser humano, por el contrario lo paralizan. Ser excluido del sistema asalariado ya deja un mensaje a la persona de que no es capaz, y estas acciones asistencialistas lo certifican. Una funda, una donación de 3,000 pesos, una tarjeta es el mejor certificado mes por mes de la inutilidad de las personas que lo reciben. Según Jorge Cela, “la dinámica que se crea con estos tipos de programas no es la de salir de la pobreza, más bien se le da el mensaje de: “ustedes no son ciudadanos, ustedes son gente que necesita ayuda porque no se vale por sí misma...”²⁶

6. LA FOCALIZACIÓN COMO RESPUESTA

6.1 En qué consiste la focalización

La focalización consiste en identificar la población más necesitada para garantizarle ciertos bienes y servicios. Su objetivo es lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos hacia los lugares y a la población más empobrecida, para procurar con ello garantizar un mínimo bienestar posible.

El plan de política social elaborado con la consulta de la sociedad civil integra la focalización dentro del marco amplio de

²⁶ Jorge Cela, “Focalización de las políticas sociales” en Intercambio Sobre Política sociales y Focalización de Programas. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social, 1997.

la política social. En dicho documento ella está íntimamente ligada al diseño de un programa de selección de beneficiarios y constituye el tercero de los cuatro lineamientos estratégicos de la política social del gobierno para la disminución de la pobreza en el país.²⁷ Este lineamiento consta de dos etapas: la focalización territorial y la focalización individual. La primera etapa consiste en la identificación de las divisiones administrativas o espacios geográficos (regiones, provincias, municipios, barrios, secciones y parajes) con mayores porcentajes y números de hogares pobres. Y la segunda etapa busca identificar en las áreas más pobres, las familias más pobres, y otros grupos de población vulnerable, para beneficiarlos con subsidios directos definidos en el marco de acciones sociales del gobierno.

El documento elaborado por la mesa de trabajo de la disminución de la pobreza del Diálogo Nacional, asume la focalización como una estrategia de corto plazo dirigida a proteger a los grupos más vulnerables. En dicho documento se hace la salvedad de que esta estrategia no ha de descuidar “*el bienestar social a mediano plazo que apuntala el crecimiento económico con equidad*”. El mismo documento deja claro que si bien es cierto que las políticas y los programas de reducción a la pobreza, dirigidos a personas y familias más pobres del país, son una decisión correcta, hay que tener en cuenta que éstos tienen tan sólo un impacto puntual y mínimo. El documento enfatiza que un desarrollo sostenible requiere objetivos y metas sectoriales a más largo plazo, las cuales, permitan enfrentar las causas profundas que generan la pobreza.

Sin embargo, en el actual gobierno la focalización ha adquirido un énfasis tal que ha tomado casi consistencia en sí misma, des-

27. Los otros lineamientos son: mantener un entorno macroeconómico adecuado y estable, el aumento y racionalización del gasto público social, y el monitoreo y evaluación de la política social.

ligada de una política social general, integral y universal. Esto ha sido potenciado tras la crisis económica aguda que hemos experimentado desde el 2003, fruto principalmente de los fraudes bancarios.

Existen tres tipos de focalización: territorial, por programas e individual. La focalización *territorial* prioriza territorios con alta concentración de pobres para luego decidir el tipo de intervención a realizar. Un segundo tipo es la focalización *por programas*, la cual ofrece unos criterios fijos de selección de población, los cuales no están ligados a un territorio sino a problemáticas muy concretas: desnutrición, edad, enfermedad, discapacidad, etc. Y en tercer lugar está la focalización *individual*, la cual pretende definir y asignar recursos económicos de forma individual.

Para los dos últimos tipos de focalización el gobierno está utilizando un instrumento de análisis para identificar y priorizar a las familias que serán elegibles para recibir los beneficios de los programas sociales y los subsidios que se ofrecen. Este instrumento recibe el nombre de Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

El SIUBEN ha sido aplicado en otros países: Colombia, Honduras y Chile. Su objetivo es unificar los subsidios otorgados por el gobierno; optimizar la asignación de los subsidios focalizados, transparentar la asignación de los mismos y ofrecer informaciones oportunas. Representa un avance en tanto instrumento de selección de beneficiarios, pues no discrimina por preferencia partidarista e intenta aplicar una base científica sólida.²⁸ Dicho instrumento parte de una focalización

²⁸ Olaya Dotel y Rosa Cañete, *Políticas sociales: asistir o transformar un sistema excluyente*, Santo Domingo: Centro de Estudios Padres Juan Montalvo, SJ, 2005.

geográfica derivada de la actualización del mapa de la pobreza con una selección de los beneficiarios con el nuevo sistema proxy-means. El instrumento está bajo la responsabilidad de una unidad ejecutora dependiente de la Coordinación Técnica del Gabinete Social, la cual tiene bajo su cargo: la actualización cartográfica y segmentación del croquis, capacitación y relacionamiento con la sociedad civil, el levantamiento de campo, captar y digitar datos, delegar la operativización de estas actividades en varias instancias.

El valor estratégico más importante que se espera del SIUBEN es la dotación de información sobre las necesidades básicas insatisfechas de familias pobres. Por otra parte, mediante este sistema el gobierno espera ahorrarse cuantiosos recursos económicos por concepto de subsidios entregados a poblaciones no necesitadas y la entrega exclusiva a la población pobre de bienes y servicios concebidos en el marco de la política social: desayuno escolar, electricidad, GLP, crédito educativo, becas de estudios, salud, viviendas, alimentos, comedores económicos, transporte, crédito, etc.

6.2 Las bondades de la focalización territorial

Este tipo de focalización permite la concentración de los recursos escasos en poblaciones vulnerables con necesidades impostergables, con el objetivo de ayudar a romper la dispersión de recursos propios de programas mal diseñados o que generalizan la población objetivo.²⁹

29 Miguel Lacabana y Thais Maingon, "La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas", en Revista Cuadernos del CENDES, N° 34, enero - abril de 1977.

El caso de la focalización territorial es ideal pues puede ser una estrategia complementaria excelente para la política social general. El mayor aporte que ésta ofrece es su tendencia a centrarse en la ayuda colectiva, fortaleciendo con ello el tejido social. Esta estrategia tiene un costo administrativo y burocrático menor con relación a los otros dos tipos de focalización mencionados anteriormente.

6.3 Los límites de la focalización económica familiar

Por lo general este tipo de focalización se desarrolla a partir de una focalización territorial. Pero se desliga de ésta al asumir una estrategia de asignación de recursos de manera individual a las familias de menores ingresos. Este tipo de focalización acarrea los siguientes defectos: tiende a ser de corto plazo y de alcance puntual, deja intacta las causas de la pobreza; tienden a desligarse de la política social global; es muy susceptible al clientelismo y a la corrupción; el intento casi imposible de definir quién es el más pobre dentro de contextos generalizados de pobreza; la falta de instrumentos para determinar cuándo y cómo termina el ser beneficiario y se pasa a formar parte del cuerpo social con capacidad de autonomía (se sabe cómo se entra pero no cuándo y cómo se sale); su elevado costo en tecnología y burocracia; su incapacidad para fortalecer el tejido social; y peor aún, su tendencia a fortalecer el asistencialismo y reproducir la cultura de la pobreza. Este es el tipo de focalización que el gobierno actual ha preferido implementar.

Los programas sociales que priorizan la asistencia económica a individuos sólo funcionan cuando: están en el marco de una sociedad de equidad, en la que los servicios básicos y los derechos fundamentales para todas y todos están asegurados; y tienden a construir sujetos individuales y sociales, en otras

palabras, una ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y deberes.³⁰ De acuerdo a Cela, en una situación de pobreza crítica extendida como en la que vivimos en el país, es cierto que hacen falta estos programas asistencialistas de corto plazo, pero éstos deben estar en el marco de políticas sociales a largo plazo y que lleven a la integración social de los sujetos excluidos. De lo contrario, expresa Cela, estos programas pueden reproducir la pobreza que pretenden superar.

7. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE FOCALIZACIÓN

7.1 *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*

Este programa tiene como objetivos: elevar la asistencia y permanencia del alumnado en las escuelas; aumentar la asimilación del proceso de aprendizaje; mejorar las condiciones de nutrición y salud de los niños y niñas y el entorno escolar; promover la integración efectiva entre la escuela y la comunidad; e incentivar la producción agrícola, agroindustrial y micro-empresarial local. Dicho programa se ha desarrollado en tres modalidades:

1. El PAE Urbano-Marginal. Este inicia en 1992. Actualmente cubre 92%. Y el servicio que ofrece se realiza a través de empresas privadas.

2. El PAE-Real. Inicia en el 2002, añade al anterior un menú con mayores aportes nutricionales y promueve procesos de integración, gestión comunitaria y producción local de alimentos. Se desarrolla en la Vega, Salcedo, Azua y El Seibo.

30 Jorge Cela, *La otra cara de la pobreza*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, SJ, 1997, p. 124.

3. El PAE-Fronterizo. Integra recursos de la ONU, el Gobierno, y las comunidades beneficiarias. Tiene 5 años funcionando.

Entre las fortalezas que ha mostrado este programa se encuentra: una cobertura casi total de los beneficiarios; la mayoría de las personas entrevistadas opinan que la cantidad de desayuno es suficiente; los supervisores y directores opinan que los alimentos cumplen con los requerimientos establecidos; sobre todo ha habido una mejor aceptación allí donde se sirve el desayuno cocinado (el PAE-real en la zona rural); los padres lo valoran altamente por lo alimenticio, el ahorro, la asistencia a clase y el rendimientos de sus hijos e hijas.

La mayor debilidad mostrada por el programa ha sido la falta de una evaluación de impacto que el mismo programa ha tenido en la repitencia, el ausentismo, la deserción y la nutrición de la matrícula estudiantil. En 9 años de implementación no se han desarrollado evaluaciones en repitencia, deserción o nutrición. En realidad no se sabe qué tanto impacta el programa en los beneficiarios. En segundo lugar, tras el desmonte del PAE Fronterizo se debilitó el capital social y la relación comunidad – escuela que esta experiencia fomentó. Las otras debilidades del programa son las siguientes: en algunos lugares sobran raciones y en otras faltan; un alto porcentaje de personas opina que debe mejorarse la calidad y diversidad de los alimentos; hay problemas en la entrega de los alimentos que muchas veces ocasiona que se dañen; retrasos de los pagos de los suplidores y la firma de las facturas; ausencia de un reglamento operativo; en muchas partes más que un desayuno es una merienda; ausencia de un espacio dedicado exclusivamente par la ingestión del desayuno (sólo 6% de las escuelas que fueron encuestadas poseían este espacio); ha habido una gran discontinuidad en el

personal con la entrada de cada nuevo gobierno; y por último, se ha contado con un personal poco capacitado para la recolección, monitoreo y evaluación.

7.2 El Programa “Comer es Primero”

Este programa ofrece una transferencia condicionada de 550 pesos a los hogares en pobreza extrema, a través de la tarjeta de débito que le permite adquirir alimentos básicos en establecimientos de localidades o barrios. Los beneficiarios son identificados mediante el SIUBEN. La tarjeta de débito que se les entrega a los beneficiarios es emitida por instituciones financieras. Esta tarjeta, llamada por el gobierno “*tarjeta solidaridad*” es utilizada para obtener los beneficios de otros programas: Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y subsidios al GLP. El procedimiento tiene la limitante de la falta de identificación personal en la población, la cual en los barrios marginados de la ciudad capital asciende a un 36%.

Además de los defectos ya mencionados sobre la focalización económica por hogar individual, este programa tiene el problema de que los datos sobre los cuales se definen los beneficiarios dependen del testimonio de estos últimos. Por otra parte, tampoco se toma en cuenta el número de los integrantes del hogar para definir el monto del beneficio que debe ser asignado. En particular, este programa tiene la debilidad de que su énfasis en cada hogar individual, desmoviliza la acción colectiva y promueve de alguna manera el asistencialismo estatal, pues los beneficios son otorgados de manera individual sin otro requerimiento que el ser pobre. De alguna manera, dentro de los contextos de pobreza en los cuales se ofrece este beneficio, se imparte la señal de que el aparentar ser pobre es rentable, lo cual tiene la tendencia a institucionalizar la pobreza.

El gobierno gasta cuantiosas sumas de dinero en la publicidad del supuesto impacto de este programa, el cual en dos años no ha alcanzado ni el 18% de los pobres, mientras que, a quienes ha alcanzado, les ofrece una ayuda que en casi nada impacta en su situación de pobreza extrema.³¹ ¿Para qué sirven 550 pesos? Veamos algunos informantes de la Ciénaga de Guachupita: una señora de unos 55 años, desempleada y que tiene una hija discapacitada sólo puede comprar 15 libras de arroz y un galón de aceite que les dura todo el mes; una joven con un niño de un año se ve obligada a buscar 30 pesos por otros medios para completar la compra de una lata de leche Milex que sólo le dura 15 días; un señor discapacitado que está recibiendo terapia y que tiene dos hijos pequeños (3 y 5 años), hace una pequeña compra (un cartón de huevos, 6 libras de arroz, 30 chocolates, 6 sopitas, 4 sobrecitos de leche, una botellita de aceite, 4 libras de azúcar y una libra de avena) que solamente le dura para una semana. Hasta ahí llega el impacto del programa “*comer es primero*”.

7.3 El Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) antes Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE)

El ILAE es un programa orientado a beneficiar a la población que se encuentra en un nivel de pobreza extrema que tenga por lo menos un niño en edad escolar (6 – 15 años). Este programa proporciona un aporte adicional al programa “comer es primero” y tiene la condición de que envíe los niños regularmente a la escuela. El objetivo de este programa es promover y motivar la asistencia, permanencia y el rendimiento escolar por medio de un incentivo monetario mensual de 300 pesos que deben ser entregado a madres pobres residentes en zonas rurales y urbanas marginadas.

31 De acuerdo a la Encuesta de Condición de Vida (ENCOVI) realizada por el Banco Mundial en el 2004 el 60% de la población nacional vive en situación de pobreza.

El año pasado el Consejo Consultivo del Gabinete Social y el Banco Mundial encargaron a Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) el monitoreo de este programa. De acuerdo a este monitoreo, el 72.2 % de los directores y el 81% de los directivos de las APME opinaron que el programa había incrementado la asistencia escolar; y las madres beneficiarias valoraron positivamente la ayuda, la cual utilizan para resolver necesidades básicas. Sin embargo, las debilidades del programa son abundantes: no hay aplicación de criterios para monitorear la asistencia escolar; no hay una línea base para medir el impacto; el monto entregado es muy bajo; existe una gran irregularidad en la entrega del pago; a pesar del programa tener tres años de ejecución, los indicadores de inasistencia escolar, repitencia y trabajo infantil en la familias beneficiarias son muy altos; no se registró ningún impacto en el grado de autonomía y empoderamiento de la mujer; el 70% de las madres encuestadas nunca recibieron visitas de supervisión; no se aplicó la ficha de supervisión de los criterios de permanencia, como tampoco se dio a los directores instrumentos para cumplir su labor de supervisión; los comités de beneficiarios constituidos tuvieron un funcionamiento muy débil debido a la falta de motivación, seguimiento y herramientas de trabajo.

8. SUBSIDIOS

El objetivo de los subsidios es poner a disposición de la población de escasos recursos bienes de consumo de primera necesidad, los cuales dejados al precio fluctuante del mercado no podrían ser adquiridos por dicha población. En el país los casos más sonados son el subsidio a la electricidad y al Gas Licuado de Petróleo (GLP). Dado el alto nivel de pobreza de la población dominicana, estos subsidios son sumamente importantes. Pero sólo para estos dos subsidios el gobierno gasta más que

en educación y salud. Para este año se tiene planeado destinar 8.82% del presupuesto nacional, lo cual es mayor que lo destinado a la Educación (8.3) y a la salud (6 .5%). El gasto elevado en estos subsidios se debe a que los mismos son ofrecidos de forma universal. Lo más razonable sería la focalización de los mismos de forma que puedan sólo beneficiar a la población de menores ingresos y redireccionar el gasto hacia salud, educación, seguridad social y creación de fuentes de empleo.

8.1 El subsidio al GLP

En comparación con los quintiles más altos, los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus ingresos a este tipo de consumo. Por esta razón se justifica un subsidio para este bien de consumo. Ha estado en discusión la pertinencia de que este subsidio se mantenga de forma generalizada como hasta ahora ha sido. Como tal, el mismo ha favorecido desproporcionalmente a la población de mayores ingresos y al sector del el transporte. En este sentido algunos opinan que la focalización de este subsidio sería el mecanismo más justo. Sin embargo, por otra parte otros argumentan que si bien es cierto que la focalización sería lo mejor, habría que ver si en las actuales circunstancias que vive el país es posible una focalización efectiva y si su costo sería menor que el subsidio generalizado aplicado actualmente.

8.2 El subsidio a la electricidad

El problema del subsidio generalizado a la energía eléctrica, beneficia sobre todo a los más ricos, pues son quienes más consumen. Pero, a pesar de que los pobres gastan menos que los ricos en energía, no deja de ser cierto que el gasto en energía, en proporción a su ingreso, es mayor que el de grupos

más ricos. En este sentido la propuesta debe ser mantener el subsidio de la energía sólo para los sectores marginados beneficiados por el Programa de Reducción de Apagones (PRA). Junto a esto, es importante motivar el pago mínimo de forma que cree responsabilidad ciudadana, y se motive a demandar del Estado y de la empresa privada la rendición de cuentas por el servicio vendido.

9. POLÍTICAS SOCIALES Y MUNICIPALIDAD

No podemos dar por concluida nuestra reflexión sin intentar aterrizar en los gobiernos municipales y su papel en la definición e implementación de políticas sociales, dado que el municipio sigue siendo el lugar de mayor intensidad de relaciones sociales.

Uno de los principales desafíos que los municipios deberán enfrentar tendrá que ver con abordar las diversas expresiones y complejidades que presenta la pobreza y la exclusión social en las distintas realidades comunales. Sin embargo, debido a su cercanía con los ayuntamientos son más cercanos a la comunidad, tienen la posibilidad de mejor conocimiento de las realidades de la pobreza a nivel local, por lo tanto, deben cumplir un rol cada vez más relevante en materia de políticas sociales. Los ayuntamientos deben avanzar en el desarrollo de una *gestión municipal comprometida con la reducción de la pobreza, mediante el desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades para todas las personas.*

Demandas concretas se suman en torno a un rol más activo del municipio en temas como: el mejoramiento de la atención de salud, la generación de nuevas fuentes de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vivienda, entre otros. Sin duda, esto es lo que espera también el conjunto de los ciudadanos

y ciudadanas que se han organizado y articulado de diversas maneras, para el reclamo de atención a sus necesidades y que se han articulado intentando ser propositivos mediante la elaboración de agendas de desarrollo local y la demanda, creación y ejecución del presupuesto municipal participativo.

Es decir, el concepto de política social, como se señaló anteriormente, abarca más de lo que se ha implementado en nuestro país y municipios. Hay que ver si las mismas promueven un real desarrollo, si van dirigidas a esta población más necesitada, si benefician y mejoran sus condiciones vida, de su medio, del acceso que puedan tener a los servicios básicos en calidad, cantidad y equidad.

Las políticas sociales ejecutadas desde los municipios, que puedan garantizar un desarrollo humano deseado, tienen que:

- a) Ir orientadas por un plan municipal de desarrollo que priorice el progreso de las capacidades de sus municipios y el fortalecimiento de las instituciones y la sociedad civil.
- b) Facilitar criterios, jerarquización y priorización de las necesidades en materia de actuación, respondiendo al perfil de cada población y de la realidad en que vive.
- c) Ir dirigidas, primero, a la población en general y, segundo, trabajar de modo focalizado, mediante la priorización de los sujetos que son protagonistas de las mismas, los cuales son los que se encuentran en extrema vulnerabilidad.
- d) Estar orientadas en función de los tipos de asentamientos urbanos y rurales, así como de las características y condiciones al conjunto de la población.

La percepción de los municipios ha ido cambiando de simples recogedores de basura a verlos como verdaderos gobiernos locales. También porque parte de lo consignado en el presupuesto nacional, destinado a políticas sociales ha sido transferido a los ayuntamientos, monto que aún es muy poco. Por ley, los ayuntamientos reciben el 8% del presupuesto nacional, sin contar las recaudaciones y donaciones propias de cada ayuntamiento. Tomando en cuenta estos dos puntos señalados, hoy podemos afirmar como un hecho indiscutible que cada vez más el municipio aparece como el receptor directo de las demandas de los vecinos en ámbitos tan variados como salud, empleo, infraestructura deportiva, participación y seguridad.

Esto exige, entre otros, innovar la gestión municipal, mediante la incorporación de "*nuevas formas de hacer*" que consideren las transformaciones del fenómeno de la pobreza a nivel urbano y rural, la vulnerabilidad social y sus especificidades territoriales, así como, los cambios en las dinámicas de la sociedad actual y sus proyecciones.

10. CONCLUSIÓN

Iniciamos este análisis con nuestra posición sobre lo que entendemos desde el centro qué es la política social. Para nosotros el principal componente es el sujeto y en este sentido la pobreza no permite a ese sujeto disfrutar plenamente de sus derechos y le impide el desarrollo de sus capacidades. Pero, esta lucha se hace insuficiente cuando la misma se encara solamente como una estrategia de compensación de los vaivenes de la política económica, con sus efectos sociales y sin reconocer la complejidad de factores que intervienen en la generación de la pobreza y la exclusión.

Percibimos además lo drástico de la situación del país expresada por el PNUD a través del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 y la IV Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia (DEMOS 2004). Nuestra intención ha sido reflexionar hasta qué punto la focalización y los subsidios llevados a cabo por el gobierno responden a la situación de inequidad y desmovilización social descrita por los estudios citados. Como bien hemos visto los programas de focalización que se implementan en el país distan mucho de estar integrados dentro de una política social amplia, dirigida a promover la equidad mediante la redistribución de la riqueza y la creación de capacidades humanas en la población marginada. Y peor aún, los programas implementados además de no influir en la superación de la pobreza, favorecen la capacidad de consumo de los sectores de altos ingresos (como es el caso del subsidio a la electricidad y al GLP).

No basta hablar de un enfoque, ni siquiera de una política social, más bien, hay que hablar de un Plan de Desarrollo Nacional que establezca la lucha contra la pobreza como una tarea integral y de largo alcance que se extienda a todas las áreas de las políticas públicas y, muy especialmente a la política económica.

Sin embargo nos adelantamos a decir que creemos que la prioridad debe ser tener una política social clara y consistente, que se exprese en las partidas dirigidas en el presupuesto nacional en salud, educación, seguridad social e iniciativas de generación de empleo. Ya dentro del marco general de una política social definida de este modo, los programas de focalización tienen que basarse más en la focalización territorial y por área, de tal forma que promuevan la participación de la población y contribuyan con ello a la formación de ciudadanía y sujetos

colectivos. Todo esto es posible si se considera la importancia que tiene el municipio como un espacio político indispensable para la definición e implementación de las políticas sociales.

Con esta propuesta no sólo intentamos distanciarnos de todo tipo de programa asistencialista y clientelar. Sino, como bien plantea Marcos Villamán³², buscamos cambiar la orientación de los esfuerzos y pasar de una dinámica de lucha contra la pobreza, hacia una visión más propositiva de creación de sujetos, de ciudadanía. Cuando se habla de construir ciudadanía, se refiere a ver en los beneficiarios, no los destinatarios de las acciones del Estado, sino los sujetos que también participarán en la formulación y ejecución de los programas que les implican, de tal forma que estos realmente respondan a sus necesidades reales y sentidas. Se trata de ir más allá de un simple programa, para pasar al fortalecimiento de la autonomía de los sujetos y sus espacios organizativos con el fin de construir una sociedad equitativa, democrática y justa.

BIBLIOGRAFÍA

Alemán, José Luís y Miriam Díaz Santana. *Políticas y programas sociales: menores en circunstancias especialmente difíciles, generación de empleo y pobreza crítica*. Santo Domingo: PUCMM- CUEPS, 1996.

Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). *Avances y estancamientos en la reforma del sector social en la República Dominicana 2000-2004*. Santo Domingo, 2004.

32 Marcos Villamán, *Estrategia de reducción de la pobreza: algunas consideraciones*. Santo Domingo, 2004.

Banco Mundial (BM). República Dominicana. *Informe sobre el gasto público, 2004*.

Brea, Ramonina; Isis Duarte y Mitchel Seligson. *La Democracia Vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales CUEPS-PUCMM, 2004.

Cela, Jorge. *La otra cara de la pobreza*. Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, SJ, 1997.

_____. "Focalización de las políticas sociales" en Intercambio sobre políticas sociales y focalización de programas. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social. Santo Domingo, 2005.

_____. *Política social y desarrollo. Los nuevos desafíos de la política social en República Dominicana*. Serie Política Social y Desarrollo Integral. Santo Domingo, 2003.

Dotel, Olaya y Rosa Cañete. *Políticas Sociales: asistir o transformar un sistema excluyente*. Santo Domingo: Centro de Estudios Padres Juan Montalvo, SJ, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Santo Domingo: PNUD, 2005.

Duarte, Isis; Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín. *Cultura política y democracia en la República Dominicana, 1997*. Santo Domingo: PUCMM, PID, IEPD, 1998.

Duarte, Isis y Ramonina Brea. *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*. Santo Domingo: PUCMM y PROFAMILIA, 2002.

Gabinete Social y Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). *Estrategia para La reducción de la pobreza en la Republica Dominicana*. Santo Domingo: Gabinete Social-ONAPLAN, 2003.

García-Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

Montoro, Ricardo. *Fundamentos teóricos de la política social*. Madrid, 1990.

Ricardo Montoro Romero. “Los fundamentos teóricos de la política social” en *C. Alemán y J. Garcés*, Madrid: MacGraw-Hill, 1997.

Morillo, Antonio. *Focalización de la Pobreza*. Santo Domingo: Oficina Nacional de Planificación y Secretariado Técnico de la Presidencia, 1997.

Lacabana, Miguel y Thais Maingon. “La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas” en *Revista Cuadernos del CENDES*, N° 34, enero – abril de 1977.

República Dominicana. Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). *Focalización de la pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo, 1997.

_____. *Política Social del Gobierno Dominicano*. Volumen I, Santo Domingo, 2002.

_____. Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). *Carta al Sr. James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial*. Santo Domingo, 2004.

_____. Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) y Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). *Atlas de la pobreza en la República Dominicana 1993*. Santo Domingo, 2003.

_____. *Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos 2005*. Santo Domingo, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo*. Santo Domingo: PNUD, 2005.

Villamán, Marcos. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: algunas consideraciones*. Santo Domingo, 2004.

V

EL TRABAJO INFANTIL PELIGROSO EN LA AGRICULTURA

José Miguel Santos

“Rogamos expresamente/ no acepten lo habitual como cosa natural. Pues en tiempos de desorden sangriento,/ de confusión generalizada, /de arbitrariedad conciente, /de humanidad deshumanizada, /nada debe parecer natural,/ nada debe parecer imposible de cambiar.” Bertold Brecht.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo infantil no es una nueva noticia y mucho menos un nuevo problema. En el Tratado de Versalles de 1919, que dió origen a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se establece la necesidad de la supresión del trabajo de los menores y la obligación de disponer limitaciones al trabajo de jóvenes a fin de permitirles continuar su instrucción y asegurar su desarrollo físico.

Esta preocupación se ve plasmada en los primeros convenios de la OIT, tales como: Convenio No. 5, sobre la edad mínima (industria); Convenio No. 6, sobre el trabajo nocturno de los menores (industria); Convenio No. 7, sobre la edad mínima (trabajo marítimo) y el Convenio No. 10, sobre la edad mínima (agricultura). Estos dos últimos fueron ratificados por la República Dominicana en el año 1932.

No obstante estos antecedentes, los niños, niñas y adolescentes trabajadores siguen sin ser tomados en cuenta al momento de elaborar las agendas de desarrollo de nuestros países. De ahí que el posicionamiento del tema del trabajo infantil en los diferentes segmentos de la opinión pública y especialmente de los sectores académicos y de la sociedad civil, influyentes en la toma de decisiones sobre políticas sociales, constituye uno de los ejes estratégicos de la lucha por la eliminación del trabajo infantil.

En este trabajo se expondrán las vivencias acumuladas en la implementación de programas y proyectos dirigidos a prevenir y eliminar el trabajo infantil peligroso en la agricultura, que

desde el año 1999 auspician el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, con el apoyo del Estado dominicano y muchas de las organizaciones no gubernamentales más relevantes del país. Además nos plantea el reto de dimensionar el trabajo infantil en el espectro de las principales políticas públicas, en un país que en sus aspiraciones de globalización y modernidad debe contar con la infancia como el medio idóneo para transitar a un estadio superior del desarrollo.

2. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Esta es la primera incógnita que debemos despejar cuando hablamos de trabajo infantil. A más de una persona hemos escuchado reaccionar de manera asombrada “y ¿no pueden ayudar a hacer los oficios de la casa”; otros de forma irónica “papá me daba una pela si yo no me levantaba a abrir el almacén” o algunos de manera amarga y resignada “a mí me criaron trabajando y mis hijos se van a criar trabajando”. Desde la altísima tribuna de la moral se preconiza “el que se cría trabajando, no tiene derecho a hacer lo malhecho” y los eternos indiferentes, que cómo en el magnífico poema de Bretch, asumen que eso sólo les pasa a los otros, por lo tanto no les importa.

2.1 Lo prohibido, lo permitido, lo intolerable

El Convenio No. 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo, establece que la edad mínima de admisión al empleo no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todos casos, a los 14 ó 15 años, según el caso.

Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil,¹ todo aquel trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o moralidad de los niños y las niñas.

Frente a la percepción positiva que tiene el trabajo infantil en la sociedad dominicana, estas definiciones dan pie a interpretaciones que tienden a confundir.

En el caso específico de la agricultura, hablamos de niños que trabajan jornadas de más de 8 horas, sumergidos en aguas cenagosas cultivando arroz o agachados bajo la inclemencia del sol, sembrando tomates. Hablamos de niños, niñas y adolescentes que aplican químicos, muchos de ellos prohibidos en los países cuyos estándares de modernidad nos sirven de referencia, sin contar con la más mínima orientación y protección para su uso.

Hablamos de los niños, niñas y adolescentes que asisten a tandas escolares nocturnas, porque el día lo pasan eliminando gusanos de los troncos de las plantaciones de naranjas.

1 A los efectos del presente Convenio, la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca: a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actos pornográficos; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

3. TRABAJO INFANTIL EN CIFRAS

En el mundo 246 millones de niños y niñas entre 5 y 17 años trabajan en las calles, mercados, plantaciones agrícolas, etc.

De estos, 180 millones son víctimas de las peores formas de trabajo infantil: explotación sexual comercial, tareas domésticas invisibles, como mano de obra en plantaciones agrícolas y minas o arriesgan sus vidas en conflictos armados.

En América Latina 20 millones de niños y niñas trabajan, monto que representa el 16 % del total de los niños económicamente activos del mundo.

Cuadro 1
Sectores de Trabajo Infantil

Agricultura, caza, pesca, silvicultura	70.0%
Manufactura	8.3%
Comercio	8.3%
Servicios Comunitarios	6.5%
Transporte	3.8%
Construcción	1.9%
Minería	0.8%

Fuente: Reporte Global: Un futuro sin trabajo Infantil, OIT, 2002

Cuadro 2
Porcentaje de Población Infantil Trabajadora

África Subsahariana	28%
Asia y El Pacífico	19%
América Latina y El Caribe	16%
Oriente Medio y África	15%

Fuente: Reporte Global: Un futuro sin trabajo Infantil, OIT, 2002

Cuadro 3
Tasa de Trabajo Infantil y Adolescente
en República Dominicana

Sexo, grupo de edad y residencia	Tasa En %
Hombre	27
Mujer	9
5 a 9 años	9
10 a 14 años	20
15 a 17 años	33
Área urbana	18
Área rural	20
Total Tasa de trabajo infantil y adolescente en República Dominicana	18

Fuente: ENTI, 2000

Según la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2000, en la República Dominicana trabajaban aproximadamente 436,000 personas entre 5 y 17 años, lo que constituye el 18% de la población, comprendida entre esas edades, de los cuales el 56% está por debajo de los 14 años, la edad mínima de admisión al empleo según la legislación nacional.

4. TRABAJO INFANTIL EN LA AGRICULTURA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

4.1 Causas

El trabajo infantil en la agricultura está asociado generalmente a las condiciones de pobreza de las áreas rurales. Esta pobreza no sólo está vinculada a la falta de ingresos o medios de producción por parte de las familias rurales, sino que debemos agregar los procesos migratorios, la falta de servicios educativos y recreativos, así como la demanda de mano de obra infantil, que a juicios de muchos empleadores no es indispensable, pero abarata los costos de producción en el campo.

Por otro lado, juega un papel muy importante los factores sociales y culturales manifestados por la percepción de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, sus familias y empleadores, ya que nos acerca al mundo subjetivo de los diferentes actores sociales, lo cual explica muchas de las actitudes, comportamientos y prácticas ante el trabajo infantil.

4.2 Percepciones sobre el trabajo infantil agrícola

- La mano de obra infantil es valorada por su *agilidad y docilidad*.
- Existen algunas tareas que por lo común han sido identificadas como *“tareas de mujeres y niños”*
- En las actividades agrícolas se justifica el trabajo infantil *“porque es formativo, aleja de los vicios a los jóvenes, les enseña un oficio y les ocupa la mente”*
- Para muchas personas adultas, el trabajo en ciertas actividades agrícolas es peligroso. De otro lado algunas actividades como recolección, espantar o cargar animales son consideradas *“trabajo suave”* y éstas sí pueden ser realizadas por niños, niñas y adolescentes.
- Tanto para los padres, madres, adultos y empleadores como para los niños, niñas y adolescentes, las causas del trabajo infantil residen en *las precarias condiciones económicas* de las familias.
- Cuando niños, niñas y adolescentes realizan labores al lado de sus padres, *no se considera trabajo, sino ayuda*, y es entendido como parte de una obligación familiar.
- Para los empleadores agrícolas, el trabajo infantil en la agricultura no es imprescindible, pero sí abarata los costos.

4.3 Riesgos y daños

Los niños, niñas y adolescentes trabajadores no han alcanzado su pleno desarrollo físico y muchos de sus órganos y sis-

temas están aún en formación. Esto lo hace tremendamente vulnerables a las intoxicaciones por exposición a agentes químicos, malformaciones del sistema músculo-esquelético por la carga excesiva de pesos y posiciones estáticas por largos períodos.

La exposición al sol y la lluvia por largos períodos de tiempo y el contacto con aguas estancadas y lodo, son causas de enfermedades respiratorias, de la piel, parasitosis, picaduras de insectos entre otros daños a la salud. El uso de herramientas punzo-cortantes, las formas de transporte, el trabajo en terrenos irregulares, provocan a menudo accidentes graves.

Sin embargo, hay que hacer referencia a un tipo de riesgo que se considera determinante en el rol futuro del niño. Se ha denominado “riesgo social” y está vinculado al medio adulto donde el trabajador infantil agrícola realiza su trabajo.

Siendo el trabajo infantil agrícola predominantemente masculino, la convivencia del niño trabajador se desarrolla en un medio donde imperan patrones de comportamiento y aptitudes caracterizados por el consumo de alcohol, café, cigarrillos, el juego, la competencia en base a la fuerza (si te niegas a realizar un trabajo por duro o pesado que sea te tildan de “mujercita”) y el culto a la promiscuidad sexual, lo cual afecta su desarrollo emocional.

Aunque generalmente el dinero devengado por los niños con su trabajo va destinado al presupuesto familiar, la proliferación en las áreas rurales de prostíbulos, colmadones, bancas de apuestas, máquinas tragamonedas y otras manifestaciones de la

cultura urbana, constituyen un caldo de cultivo para el desarrollo de adicciones y conductas sexuales riesgosas.

Cuadro 4:
Características y Factores Asociados
al Trabajo Infantil Agrícola

	Características	Factores asociados
Trabajo infantil peligroso en la agricultura comercial	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor presencia masculina. - Actividad físicamente muy exigente. - Deserción escolar y bajo rendimiento. - Exposición a herbicidas y pesticidas peligrosos, largas jornadas laborales, aguas contaminadas y al sol y la lluvia - Manipulación de herramientas peligrosas - Riesgos de accidentes graves 	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza - Marginalización de las áreas rurales e insuficiente infraestructura y servicios - Mano de obra agrícola insuficiente - Falta de oportunidades educativas y sociales - Creencias positivas de padres, madres y familias acerca del trabajo infantil.

Si los efectos dañinos del trabajo infantil en la salud física y emocional de los niños son devastadores, no menos dramáticos resultan respecto a la educación. En sentido general los estudios realizados en diferentes países arrojan los siguientes resultados:

- Por lo menos el 50% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan no logran terminar la educación básica y el 50% restante posee de dos a tres grados de retraso.
- No más del 20% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores finalizan la educación secundaria y prácticamente es nula su inserción en la educación universitaria.

En la República Dominicana, el Programa IPEC de la OIT, ha realizado una serie de estudios de líneas de base en diferentes lugares del país, abarcando diferentes rubros agrícolas.

Los resultados más relevantes indican que en San José de Ocoa, el 81% de los niños y niñas trabajadores asisten a la escuela, aproximadamente 13 puntos porcentuales de la media nacional que es de 94%. En Azua el 92 % asiste a la escuela, y el 89% de los mismos estudian y trabajan. De estos sólo el 15% ha cumplido con el primer ciclo escolar y un 7% el segundo ciclo. En las zonas arroceras la situación es alarmante ya que sólo el 77% asiste a la escuela y el 32% de estos abandonó la escuela para integrarse al trabajo. En Samaná el 80% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores asisten a la escuela.

Datos de la Secretaría de Estado de Educación (SEE)² afirman que: de sexto a octavo grado la matrícula femenina es superior a la masculina. Esto es posible porque los estudiantes al llegar a ese grado abandonan la escuela para dedicarse al trabajo y las estudiantes permanecen en el sistema. La misma razón es válida para el nivel medio.

Según la misma fuente, la matrícula en la zona urbana es superior en todos los niveles a la prevaleciente en la zona rural. Esta última representa el 39% de la matrícula total.

5. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ELIMINAR EL TRABAJO INFANTIL? UNA MIRADA LEGAL

En un país donde los niños y niñas que trabajan en las fincas y parcelas, forman parte del paisaje rural— en más de una pos-

² Secretaría de Estado de Educación (SEE). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012*. Santo Domingo, 2003.

Cuadro 5:
Matrícula por Nivel/Zona del Sector Público

Nivel/Zona	Urbano	%	Rural	%	Total
Inicial	155,679	70.90	63,874	29.09	219,553
Básica	1,024,200	62.30	619,741	37.69	1,643,941
Media	345,970	86.72	52,954	13.27	398,924
Totales	1,525,849	67.44	736,569	32.55	2,262,418

Fuente: Secretaría de Estado de Educación. Departamento de Estadísticas.

tal hay fotos de paisajes del campo donde se observan niños trabajando- y los niveles de pobreza e inequidad social van en aumento, hablar de erradicar el trabajo infantil podría parecer un contrasentido para unos y una quimera, para otros.

Sin embargo, la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, amerita ocupar un lugar preponderante en el marco de las políticas públicas del país.

Durante años hemos observado que diferentes grupos de la sociedad han emprendido las más diversas luchas a favor de los derechos: seres humanos perseguidos, animales en extinción, microclimas, guerras, han sido algunos de los motivos de esos desvelos.

En lo particular hemos sido militantes activos o pasivos de estas luchas y otras más, porque una cosa hemos aprendido y no pretendemos olvidar: el que defiende un derecho, defiende todos los derechos. Basado en ese principio queremos evocar el marco

legal, que avala la eliminación del trabajo infantil, contenido en varios convenios y leyes, nacionales e internacionales:

- El Código de Trabajo de la República Dominicana, en su artículo 245, dice textualmente “se prohíbe el trabajo de menores de catorce años”.
- Los Convenios de la OIT No. 138 sobre edad mínima de admisión al empleo y el No. 182 sobre “Peores Formas de Trabajo Infantil” han sido ratificados, por el Congreso de la República Dominicana el 15 de junio de 1999 y el 15 noviembre de 2000, respectivamente.
- La convención de los Derechos del Niño, ratificada en el año 1991.
- La Constitución de la República Dominicana, consigna en su Art. 8, Inciso 16 lo siguiente: “La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo.”
- Ley General de Educación No. 66-97, que en su artículo 7 reza lo siguiente: “compete al Estado ofrecer educación gratuita en los niveles inicial, básico y medio a todos los habitantes del país.”

Por estas razones no salimos del asombro ante la indiferencia y tolerancia mostrada por amplios sectores de la sociedad, ante la flagrante violación de los derechos de tantos niños, niñas y adolescentes, sometidos a la explotación laboral y a la negación del disfrute pleno de su infancia.

6. TRABAJO INFANTIL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA. ¿QUIÉNES SON LOS POBRES?

Resulta muy difícil de contestar esta pregunta en un país donde más del 50% de la población vive por debajo de la línea de pobreza.

En los últimos años distintos gobiernos han puesto en marcha numerosos planes y programas con la finalidad de enfrentar el creciente problema de la pobreza. A la luz de los resultados, todos ellos han constituido un fracaso, no tan sólo por la eficacia o alcance de las estrategias y acciones planteadas, sino principalmente por la dificultad de seleccionar los beneficiarios.

Los mapas de pobreza, los censos, el involucramiento de grupos de la sociedad civil, entre otras medidas no han podido evitar la inconformidad entre la población beneficiaria, generalmente dividida en dos bandos: los pobres de siempre y los empobrecidos de ocasión, por los intereses y conveniencias políticas. Así, planes que surgen bajo la premisa de la transparencia terminan adoptando el color político del gobierno de turno.

6.1 *¿Grupos vulnerables?*

Algunas de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias, los colocan, sin lugar a dudas, entre los grupos más vulnerables de la sociedad.

Cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes trabajadores viven con sus padres. El 40% proviene de una familia numerosa, integrada por 4 hermanos o más y el 50% de las viviendas carece de agua potable y poco más de la tercera parte tienen servicios sanitarios.

El ingreso de la familia es inferior a RD\$5,000.00 pesos mensuales, y la mayoría se desempeña en trabajos no calificados (peones, jornaleros, trabajadoras domésticas, empleados por cuenta propia, etc.).

Cerca del 50 % sólo llegó a completar el cuarto grado de la educación primaria. Ante esta realidad, los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias deben constituir un grupo importante a considerar, en el momento de focalizar las acciones dirigidas a combatir la pobreza.

7. TRABAJO INFANTIL Y EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN

El estudio “Invertir en cada niño. Estudio económico de los costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil”, calcula que en el mundo cerca de 246 millones de niños trabajan. Según el estudio, el reemplazo del trabajo infantil por educación universal para el 2020 implicaría costos por unos 760 mil millones de dólares. Estos costos –argumenta– representan una inversión ventajosa porque cada año de escolaridad hasta los 14 años implica un aumento de 11 por ciento en retornos futuros al año y beneficios de unos 5 billones de dólares. La inversión necesaria para garantizar el acceso a la educación representa las dos terceras partes de los costos totales.

Para la OIT, la eliminación del trabajo infantil es “una inversión generacional” que “debe reflejarse en un compromiso sostenido con la niñez, tanto ahora como en el futuro”. Durante los primeros años los costos excederían los beneficios. Pero esa tendencia cambiaría paulatinamente a medida que se noten los efectos positivos de la inversión en educación y salud.

Las metas a alcanzar del nivel básico según el Plan de Desarrollo de la Educación Dominicana 2002-2012 son: ofrecer la cobertura al 99% de la población del grupo de edades entre 6 a 13 años al 2012; lograr que el 95% de los estudiantes completen el nivel básico; regularizar el flujo escolar del nivel básico al reducir las tasas de deserción y repitencia a un rango de 3% y la promoción a un 95%. Los Objetivos del Milenio por su lado plantean alcanzar una tasa de finalización de la educación básica de 100% para el año 2015.

Ante la estrecha relación de dependencia existente entre el trabajo infantil y los principales indicadores de educación, el alcance de estos objetivos está indefectiblemente ligado a la eliminación y prevención del trabajo infantil peligroso.

8. TRABAJO INFANTIL Y EMPLEO. EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La superación de la pobreza implica entrar en un nuevo ciclo de oportunidades y generación de riquezas a nivel local. Debemos generar trabajo, que aumente las oportunidades de una mejor calidad de vida, que produzca una riqueza que pueda ser distribuida en forma equitativa, un tipo de trabajo para que los niños vuelvan a la escuela y para que todos los que necesiten un trabajo lo consigan.

En ese sentido cabe señalar estudios realizados por la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL)³, donde indican que durante su vida adulta, los niños, niñas y adolescentes que trabajan podrían tener un 20% menos de ingreso que una persona con siete años de escolaridad.

3 Comisión Económica para la América Latina y El Caribe (CEPAL). *Globalización y Desarrollo*. Brasil, 2002.

8.1 El dividendo demográfico

Actualmente la población de América Latina está constituida por jóvenes. Según datos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Censo Nacional de Estadísticas de 2002, en la República Dominicana, aproximadamente el 40% de la población está conformada por personas menores de 18 años de edad.

Esta situación, sumada a la disminución de las tasas de fecundidad abre una “oportunidad demográfica” de índole económica. Cuando es menor el número de dependientes en relación con la población en edad activa, los países pueden efectuar inversiones adicionales que pueden estimular el crecimiento económico y contribuir a reducir la pobreza. Esto constituye un factor fundamental en el éxito de un sistema de seguridad social, basado en la capitalización individual y donde el régimen solidario es responsabilidad del Estado.

Esta oportunidad se abre por única vez y se cierra a medida que las poblaciones van avanzando en edad y que, eventualmente, comienza a aumentar nuevamente la proporción de dependientes (niños y ancianos).

Durante los próximos 10 años 1.000 millones de jóvenes que hoy tienen entre 5 y 15 años se incorporarán a la población en edad de trabajar. Por eso se hace necesario rescatar de manera urgente a estos niños, niñas y adolescentes del trabajo dándoles la oportunidad de recibir la educación que les permita alcanzar un empleo decente para de una vez por todas empezar a romper el ciclo perverso de la pobreza.

9. ESTRATEGIAS PARA SU PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN

9.1 Algunas experiencias

Desde el año 1999 el Programa IPEC de la OIT ha venido apoyando la implementación de programas de acción dirigidos a prevenir y eliminar el trabajo infantil peligroso en la agricultura. Durante este período ha sido notable la participación del Estado dominicano a través de las Secretarías de Estado de Trabajo, Educación, Agricultura, Salud, del Consejo Nacional de la Niñez (CONANI), Instituto Formación Técnico Profesional (INFOTEP), Banco Central de la República Dominicana, Banco Agrícola, entre otras instituciones.

También cabe destacar la presencia de las ONG's: Acción para la Educación Básica (EDUCA), Grupo Ambiental Hábitat, Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa Inc. (ADESJO), Coordinadora de Acción Socio Cultural (CASCO), Visión Mundial, Instituto de Desarrollo de Salud Integral (INDESUI), Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa (IDEAC) y la Pastoral Social-Cáritas de San Francisco de Macorís.

El sector trabajador representado por el Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS) y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) en nombre de los empresarios, también han jugado un papel importante en el éxito de estos programas.

9.2 Principales Estrategias y Acciones

La participación de los diferentes actores antes señalados, ha resultado uno de los principales logros del proyecto, ya que

debido al carácter multicausal del trabajo infantil, se hace necesaria una fuerte articulación interinstitucional para lograr su prevención y eliminación.

Otro aspecto fundamental ha sido la creación de redes sociales, en contra del trabajo infantil formadas por autoridades y líderes locales, padres de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, organizaciones de base y religiosas, ayuntamientos, grupos de jóvenes, etc., que se han nucleado alrededor del problema y brindan apoyo en tareas de sensibilización, monitoreo y educación.

El acceso y permanencia en la educación de los niños, niñas y adolescentes, retirados del trabajo, constituyen la estrategia principal para garantizar la prevención y el retiro del trabajo infantil en la agricultura.

Utilizando locales aportados por la comunidad, estudiantes de la carrera de educación, jóvenes voluntarios, estudiantes en el cumplimiento de las sesenta horas de trabajo social, en Azua, San José de Ocoa y Constanza, han puesto en funcionamiento una modalidad de horario extendido de educación, denominado "salas de tarea".

El objetivo de estas "salas de tarea" es mantener a niños, niñas y adolescentes alejados de las áreas del trabajo, al mismo tiempo que da seguimiento al desempeño escolar de los mismos, especialmente en las áreas de matemática y lengua española. Además de que participan en actividades culturales y recreativas que complementan su aprendizaje.

En el aspecto preventivo, la incorporación a la educación inicial (preescolar) de niños y niñas menores de 6 años, procedentes de familias con historial de ser hijos de trabajadores, es una

experiencia innovadora, que procura motivar la importancia de la educación y garantizar el ingreso a la educación formal de los niños a la edad de 6 años, disminuyendo el riesgo de sobreedad escolar, que tanto afecta a la población estudiantil de las áreas rurales.

La búsqueda de alternativas económicas, que permiten a las familias compensar el “costo de oportunidad” que representa retirar los niños del trabajo, constituyen un enorme desafío para el país, no tan sólo para los programas de prevención y erradicación del trabajo infantil en la agricultura, sino en el planteamiento de una propuesta de desarrollo dirigida a preservar las comunidades rurales.

El apoyo a agricultores pobres, para la producción de hortalizas, bajo la modalidad de pequeños invernaderos (400-500 mts²), brindándoles la oportunidad de manejar tecnología agrícola avanzada, es una experiencia positiva, no tan sólo por lo que significa en el incremento del ingreso de la familia, sino también por la transferencia del conocimiento y el cambio de perspectiva social que conlleva.

10. RECOMENDACIONES

A la luz de las enseñanzas derivadas del quehacer local y tomando como marco de referencia los principales desafíos, que en políticas públicas demanda la sociedad dominicana de hoy, queremos compartir algunas propuestas de articulación entre la problemática del trabajo infantil peligroso, en la agricultura y esas políticas.

Aunque no se considera una buena práctica buscar soluciones jurídicas a los problemas sociales, no hay dudas que

el fortalecimiento de la base legal, la difusión y puesta en práctica de los mecanismos de aplicación de las leyes laborales, es el primer paso a una estrategia de eliminación del trabajo infantil peligroso. Esto implica la sensibilización de los legisladores, capacitación de jueces y fiscales, fortalecimiento del sistema de inspección laboral y la articulación del CONANI.

Este proceso de sensibilización debe abarcar a todos los sectores y, de manera particular, a los medios de comunicación, la comunidad educativa, empresarios y padres, con los siguientes objetivos: difundir la magnitud del problema del trabajo infantil, los daños que causa en los niños, niñas y adolescentes, promover el valor de la educación y desmitificar los patrones de “éxito económico y social”, logrados a pesar de la falta de educación pero “sin importar cómo.”

Para esto se hace necesario que los sistemas estadísticos nacionales como: la Encuesta de Fuerza de Trabajo, Encuestas de Hogares, Censos Nacionales entre otros y los sistemas de registro de las Secretarías de Educación, Salud, Trabajo y Agricultura, contemplen la variable trabajo infantil, que arrojará información estadística confiable y oportuna que servirán de base para el diseño de las estrategias de intervención y su posterior monitoreo.

Por otra parte, incrementar el acceso, garantizar la permanencia y mejorar la calidad de la educación, constituyen una demanda urgente del sistema educativo dominicano. Esta urgencia se agrava en las zonas rurales, donde la falta de infraestructura física, recursos humanos, la migración, la oferta limitada de los servicios educativos y las grandes distancias de las escuelas, la falta de útiles, uniformes, actas de nacimiento, y el poco atrac-

tivo que ofrecen al niño, hacen del camino a la escuela un viaje muy largo y muy corto el que conduce a la parcela.

Ante esa ineludible realidad, se hace necesario implementar un modelo de gestión educativa, pensado en función del estudiante y su entorno. Esto implica la utilización de locales comunitarios o privados, el involucramiento de jóvenes y personas de las comunidades que entrenados puedan realizar labor docente, crear un sistema real de incentivos que haga de las plazas de escuelas rurales un atractivo en lugar de un castigo, como se ve hoy en día.

Otro aspecto importante es el desarrollo de programas educativos flexibles que permitan incorporar las particularidades de cada grupo de estudiantes.

Con miras a propiciar un proceso educativo más integral para los niños, niñas y adolescentes, se debe aumentar la oferta cultural y recreativa en las zonas rurales. Actualmente no existe un sólo programa dirigido a promover la práctica deportiva y cultural de esas áreas.

Al igual que la educación, el resto de los servicios básicos son deficientes en las zonas rurales, lo que genera una sensación de abandono creciente en las poblaciones rurales, quienes ante la indiferencia del estado han optado por emigrar a los núcleos urbanos en busca de oportunidades.

Ante esta situación debe ser motivo de preocupación y debate constante en los círculos del poder, la búsqueda de una respuesta contundente a esta realidad que como construcción social debe contener la visión que de sí mismo y su realidad tienen los hombres y mujeres del campo dominicano.

Algunos elementos a discutir en este proceso son:

- La implementación de programas de financiamiento agrícola que contemplen la transferencia de tecnología, comercialización y manejo post-cosecha de la producción agrícola.
- Acompañar estos programas con compromisos sociales, como la alfabetización de los adultos y la inscripción y permanencia de los niños en la escuela.
- Desarrollo de programas de capacitación técnico-profesional orientados a la realidad rural. Para ello es fundamental producir una transformación curricular en los institutos de formación técnico profesional.
- Complementar programas de salud reproductiva, dirigido a prevenir el embarazo de adolescentes.
- Focalizar los niños, niñas y adolescentes trabajadores de agricultura y sus familias en los Programas de Lucha Contra la Pobreza.

Por último es necesario señalar que el problema del trabajo infantil y sus implicaciones, constituyen un riesgo no tan sólo para la salud y el desarrollo de los propios niños sino para la sociedad en sentido general.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *Globalización y Desarrollo Brasil*, 2002.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

(UNICEF). *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*. Chile, 2002.

Forastieri, Valentina. *Children's health and hazardous work*. Ginebra: OIT, 2002.

González, Washington. *El trabajo del menor en la legislación dominicana*. República Dominicana, 2000.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI). *Programa de información estadística y seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC)*. República Dominicana, 2004.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Invertir en cada niño*. Ginebra, 2003.

_____. *Un futuro sin trabajo infantil*. Ginebra, 2003.

Ortiz Marina y Escuder J. Aristy. *Microempresa, Educación y Trabajo Infantil en República Dominicana*. República Dominicana, 2000.

Secretaría de Estado de Educación (SEE). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012*. República Dominicana, 2003.

Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *de Trabajo en República Dominicana*. Costa Rica, 2003.

_____. *Intervenciones contra el trabajo infantil en labores agrícolas de alto riesgo en la República Dominicana*. República Dominicana, 2003.

_____. *Trabajo infantil agrícola en República Dominicana*. Costa Rica, 2003.

VI

EL MÁS VIEJO PROBLEMA
DE LA INFANCIA DOMINICANA:
TRABAJAR PARA SOBREVIVIR

Carmen Julia Gómez Carrasco

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la investigación sobre los problemas sociales empieza a configurarse como una actividad académica formal desde la década de los setenta. Desde esa época el diseño y debate sobre políticas públicas para atender los problemas sociales cobran importancia, aunque sea con una alta dosis de retórica. Para entonces, las calles ya eran recorridas por niños limpiabotas y niños maniceros; los cafetales, y fincas tomateras eran cosechados por manos infantiles, igual que eran sembrados los arrozales, nuestros niños y adolescentes *buceaban* en los vertederos urbanos y los hogares de clase alta y media pretendían exhibir su altruismo acogiendo *hijas de crianza* para hacer los oficios domésticos.

Sin embargo, esos niños, niñas y adolescentes no eran tema de políticas estatales, ni de estudios o debates políticos. Es recientemente que nuestra sociedad comienza a percatarse que esa masa de población infantil sufre los rigores de un trabajo que irremediablemente perjudica su futuro. Gracias a las campañas y acciones de prevención y atención desarrolladas por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo, a partir del segundo quinquenio de los noventa se inició un creciente interés en el país por las causas y consecuencias del trabajo que realizan los niños y niñas. A nivel internacional, la conceptualización del trabajo infantil como problema social y la correspondiente normativa se remontan a principios del siglo XX, pero las de mayor impacto en las legislaciones y políticas nacionales son relativamente recientes, pues se crearon en la década de los setenta.

El objetivo de este ensayo es sistematizar mis reflexiones a partir de los hallazgos de las investigaciones en las que he estado

involucrada durante los últimos años. También me propongo destacar algunos de estos hallazgos y acciones que han sido insuficientemente debatidos y difundidos. Agradezco profundamente a la Fondo de Emergencia Social (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) por permitirme trascender las cifras y escharbar las vetas donde confluyen la racionalidad científica y el sentimiento para dialogar desde ahí con la sociedad dominicana sobre un problema antiguo que todavía una gran parte de la población no lo percibe como tal.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL TRABAJO INFANTIL: UNA PREMISA OBLIGATORIA

Una gran parte de las personas, pertenecientes a hogares donde hay niños o niñas que trabajan como provenientes de sectores de clase alta, reaccionan negativamente al planteamiento de “eliminar el trabajo infantil”. Pesimismo e ignorancia fundamentan el rechazo que suscita esta idea. Con pesimismo esas personas argumentan que la causa básica del trabajo infantil es la pobreza y, que por lo tanto, será imposible eliminarlo. Peor aún creen que si se prohíbe el trabajo infantil, las familias pobres serán perjudicadas porque no dispondrán de los ingresos provistos por sus miembros menores de edad. Esa posición está muy extendida, y de que se origina en el desconocimiento sobre el tipo de trabajo es al que se refiere el planteamiento de eliminar el trabajo infantil. Por lo tanto, es conveniente expresar unas precisiones conceptuales que regularmente no se explicitan en las campañas que se han realizado contra el trabajo infantil ni en la información que sobre este tema han difundido los medios de comunicación.

Walter I. Alarcón, un estudioso de la problemática, planteó una distinción esquemática sencilla y esclarecedora que ayuda a derribar los prejuicios con que la población reacciona al llamado a *eliminar el trabajo infantil*. Él diferencia el trabajo infantil “nocivo” del “formativo”. Define el primero como aquel que en su ejecución puede arriesgar el desarrollo integral y el bienestar mediato e inmediato de la infancia y adolescencia que puedan vulnerar algunos de los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en 1989 por las Naciones Unidas y ratificada por nuestro país. Mientras el trabajo “formativo” es aquel que no coloca en riesgo al niño, niña y adolescente sino más bien promueve el desarrollo de sus capacidades y habilidades. En ese contexto, la naturaleza y condiciones del trabajo realizado por niños, niñas y adolescentes son los factores que determinan si es una actividad nociva, y por tanto, que deba ser erradicada, por ejemplo: tipo de trabajo, duración y horario de la jornada, edad, efecto en la educación, si está separado(a) de su familia y exposición a riesgos y peligros para su salud y su dignidad.

Con esos criterios, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha propuesto a los gobiernos el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión al empleo (ver recuadro V) y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ambos ratificados por nuestro país (ver recuadros). Estas normas establecen principios generales y flexibles porque facultarán a los países a definir, de acuerdo a sus particularidades socioeconómicas, una serie de aspectos regulatorios del trabajo realizado por niños, niñas y adolescentes.

EXTRACTO DEL CONVENIO 138

Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio; ninguna persona menor de esa edad deberá ser admitida al empleo o trabajar en ocupación alguna. La edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años. La legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de trece a quince años de edad en trabajos ligeros, a condición de que éstos:

- a) no sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo;
- y b) no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben.

EXTRACTO DEL CONVENIO 182

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. A los efectos del presente Convenio, la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca: a) Todas las formas de esclavitud o

las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, c) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Estos tipos de trabajo deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

Hay que destacar que si aplicamos el rigor conceptual y la normativa internacional, no es correcto el uso de la expresión “trabajo infantil” el término correcto debe ser “trabajo infantil y adolescente”, el cual se define como la participación laboral de personas que no han cumplido los 18 años y que trabajan en condiciones de explotación o en condiciones que *pueden ser* peligrosas o entorpecer su educación, salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Quienes promovemos la eliminación del trabajo infantil y adolescente nos referimos al trabajo infantil nocivo, *no a todo tipo de trabajo*. Indudablemente no son situaciones equivalentes la de una mano de obra infantil esclavizada en una finca a causa de una deuda familiar, la de niños que trabajan diez horas en obras de construcción, la de niñas de corta edad que son objeto de explotación en el servicio doméstico o explotación sexual comercial que la de niños o

niñas que trabajan durante sus vacaciones escolares un par de horas diarias en un negocio de la familia para ganar un dinero que les permita comprar el juego electrónico más moderno o un calzado deportivo de moda.

3. MAGNITUD Y CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE EN REPÚBLICA DOMINICANA

Nuestro país, que exhibe logros extraordinarios en términos de crecimiento económico, tecnologías de información y comunicación, tiene una de las tasas más altas de trabajo infantil y adolescente de América Latina, junto a Haití (25.3%), Guatemala (16.2%), Brasil (16%), Bolivia (14.3%) y Nicaragua (14%). La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI-2000), realizada en el año 2000 por la Secretaría de Estado de Trabajo con los auspicios de IPEC, revela que el 18% de los menores entre 5 y 17 años estaban realizando alguna actividad económica la semana anterior a la entrevista, sea de forma remunerada o no. Esta proporción significa que 436 mil niñas, niños y adolescentes se encontraban trabajando. Conjeturamos que esa tasa está afectada por un alto porcentaje de omisión, si se toma en cuenta que por falta de conciencia, las personas informantes de la encuesta podrían no considerar como trabajo muchas actividades laborales realizadas por los miembros del hogar menores de edad.

Estas cifras han sido divulgadas en otros encuentros y medios, pero no en la misma proporción el de trabajo infantil y adolescente *por abolir*, el cual se define como “el grupo de personas menores de edad que trabajan en actividades que contravienen lo establecido en la legislación nacional y/o convenios internacionales porque resulta física, mental, social o moralmente

perjudicial para el niño, niña o adolescente”. En el caso de los datos de la ENTI se consideraron ocupados en “*trabajo por abolir*” a los niños, niñas y adolescente, de los siguientes grupos: entre cinco y 17 años en las ramas de minas y canteras, construcción, suministro de electricidad, gas y agua, transporte, almacenaje y carga; entre cinco y 17 años que trabajan en jornada nocturna; ocupados menores de 12 años, ocupados entre 12 y 15 años que trabajan más de 6 horas diarias, ocupados entre 13 y 15 años que utilizan en su trabajo sierra, cuchilla, máquina de soldar, pico o pala; ocupados entre cinco y 17 años que utilizan en su trabajo plaguicidas, ácido muriático, abono, disolventes, pinturas, metales pesados o hidrocarburos. Al aplicar ese criterio a los datos de la ENTI, IPEC ha estimado que *el 80% de los niños, niñas y adolescentes ocupados realizan un trabajo del cual deben ser inmediatamente retirados por el riesgo y daño que le produce*. Esto quiere decir que estamos ante un fenómeno altamente nocivo de gran magnitud y capacidad de impacto, que compromete el futuro de la economía dominicana, ya que esta población infantil y adolescente que está siendo cercenada irremisiblemente en su desarrollo y dentro de unos años ella será nuestra fuerza de trabajo que deberá responder a los retos de un mundo altamente competitivo y exigente de calificación laboral.

Un ejemplo bastante común, pero que muchas personas no lo perciben, se ilustra en el hecho de que en los barrios populares y hasta en los campos bancas de apuestas son atendidas por adolescentes entre 13 y 15 años que trabajan durante una jornada completa. Ese tipo de trabajo no les desarrolla ninguna habilidad manual ni intelectual.

La ENTI también puso en evidencia otras características relevantes y preocupantes del trabajo infantil y adolescente: el predominio de menores de 14 años, (la edad mínima convenida

para trabajar), y que las actividades del sector de servicios comunales, sociales y personales son las de mayor peso. Además prevalece el carácter informal: cerca del 60% son trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y aprendices y, por otra parte, la exclusión escolar afecta mayormente a la población adolescente de 15 a 17 años. (ver cuadro I). Los resultados de las consultas regionales para identificar los trabajos infantiles peligrosos, realizadas en el 2003 por la firma Aleph para IPEC y la SET con actores estratégicos del gobierno, sector empresarial, sindical y otras organizaciones de la sociedad civil, confirma la ubicación sectorial que reporta la ENTI: los sectores productivos de comercio, servicios, agricultura y ganadería de la República Dominicana son los que concentran la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes que trabajan. En el sector comercio, la presencia de mano de obra infantil es más cuantiosa en las actividades de ventas ambulantes, ventas de provisiones, expendio de gasolina y bancas de apuestas. En el caso del sector servicios, las personas participantes en la consulta manifestaron que el trabajo infantil y adolescente es más común en tipos de servicios como salones de belleza, talleres de mecánica, desabolladura y pintura, lavaderos de autos, limpiabotas y servicio doméstico.

Los datos de matrícula según la edad en las escuelas públicas nocturnas del nivel básico también constituyen otra evidencia contundente de la magnitud del trabajo infantil y adolescente, porque la principal razón por la que menores de 18 años tienen que estudiar de noche es porque trabajan durante el día. Aunque se supone que estas escuelas nocturnas están destinadas a personas adultas, en Santo Domingo en el año escolar 1999-2000, había matriculados 19,519 alumnos y alumnas entre 10 y 19 años, lo cual constituye el 55% de la *matrícula total*. En Santiago, la población matriculada de esta

Tabla I:
Indicadores de la magnitud y características
del trabajo infantil y adolescente

Número absoluto de niños, niñas y adolescentes que trabajan (5 – 17 años)	436 mil
Niños, niñas y adolescentes que trabajan	18%
Sexo femenino	9%
Sexo masculino	27%
Porcentaje rural	44%
Porcentaje urbano	56%
Porcentaje de trabajadores entre 5 y 14 años	65%
Porcentaje de trabajadores entre 5 y 17 años que iniciaron antes de los 10 años	42%
Porcentaje de trabajadores en Servicios comunales, sociales y personales	60%
Sexo femenino	35%
Sexo masculino	
Porcentaje de trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y aprendices	
Sexo femenino	58%
Sexo masculino	56%
De 5 a 9 años de edad	75%
Zona rural	62%
Zona urbana	54%
Trabajo infanto-juvenil por abolir	80%
Porcentaje de trabajadores(as) que asisten a la escuela	93%
Porcentaje de trabajadores(as) adolescentes de 15 a 17 años que no asisten a la escuela	13%

Fuente: ENTI-2000.

edad era de 5,031 personas, equivalente al 56% de la matrícula total. Esta constituyen una población infantil y adolescente trabajadora que requiere medidas urgentes de atención que hasta ahora no han sido priorizadas.

Una de las consecuencias más graves de la participación de niños, niñas y adolescentes en la actividad laboral es que afecta negativamente su asistencia a la escuela y su rendimiento académico, lo cual produce daños de largo plazo en su formación intelectual. Afortunadamente, la deserción escolar en la adolescencia ha sido identificado como uno de los mayores desafíos de la educación dominicana. El Censo de Trabajo Infantil auspiciado por IPEC en el año 2004 en el Municipio de Constanza, constató que una elevada proporción de menores que trabajan, tanto de sexo masculino (22.2%) como femenino (15.5%), no asistían a la escuela, y ascendían a casi una tercera parte en el caso de los adolescentes de 15 a 17 años. Casi la mitad de los niños trabajadores (49.3%) y más de la tercera parte (37.1%) de las niñas que trabajan han repetido de curso. El rendimiento escolar es perjudicado por el trabajo debido, en gran medida, al hecho de que los niños y niñas se ven obligados a dedicar tiempo insuficiente a las tareas escolares, con el agravante de que una gran parte no puede recibir apoyo de sus padres y madres a causa de su baja escolaridad.

4. CAUSAS DEL TRABAJO INFANTIL EN LA BALANZA: ¿POBREZA VERSUS IRRESPONSABILIDAD E INCONCIENCIA PARENTAL?

Debido a que el trabajo infantil y adolescente es una problemática de reciente interés en el país, carecemos de estudios retrospectivos que aporten datos cuantitativos

sobre su tendencia en el tiempo. No obstante, lanzamos la hipótesis de que en las últimas dos décadas el trabajo infantil y adolescente ha aumentado debido a vectores convergentes que determinan una fuerza social favorable al crecimiento de este problema. De esos factores los más visibles son la pobreza, la inmediatez de la racionalidad económica de la población y la legitimidad cultural del trabajo infantil y adolescente. Sobre la *pobreza* no hay nada nuevo que aportar, pues se conoce hasta la saciedad que los altos niveles de desempleo en la población adulta, el deterioro de los ingresos reales, la ausencia de un sistema de seguridad social, entre otras causas económicas, obligan a trabajar a los menores de edad de los hogares pobres.

En segundo lugar, *la racionalidad económica de la población dominicana* ha estado pautada por la impronta de la inmediatez, la urgencia y sobrevaloración de resolver carencias materiales inmediatas sin importar las consecuencias futuras. Parece tratarse de un rasgo constitutivo de la cultura de la pobreza que Jorge Cela¹ en su libro *La Otra Cara de la Pobreza* ha etiquetado poéticamente como “*el tiempo roto*”, para significar una actitud ante la vida carente de visión de largo plazo, carente de la disposición de sacrificio en el momento presente para cosechar frutos posteriormente.

En tercer lugar, el *trabajo infantil y adolescente* goza de una fuerte legitimidad cultural, como lo evidencian resultados de investigaciones. Estas últimas confirman el arraigo de la creencia en el valor formativo del trabajo y de la percepción de que es una expresión válida de solidaridad entre parientes y vecinos. Esta legitimidad cultural no sólo prevalece en

1 La Otra Cara de la Pobreza.

los sectores populares sino también en grupos sociales de relativamente alta escolaridad. Por ejemplo, en el proceso de consulta, realizado por Aleph, en el 2003 (en el que participaron representantes del d, de grupos sindicales y del sector empresarial) se constató la valoración y justificación de la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades productivas como una respuesta alternativa para alejarlos de la delincuencia, y sobre todo, como un ingreso adicional para la sobrevivencia familiar.

El alto nivel de aceptación de la incorporación temprana en el mercado laboral se evidencia en los resultados de la ENTI-2000: Bajo el argumento del aprendizaje de un oficio y la importancia de su contribución económica, el 53% de los padres y madres entrevistados en la zona urbana y 65% en la zona rural declaró estar de acuerdo con que niños, niñas y adolescentes trabajen. Esta aprobación es también muy alta entre los propios menores de edad trabajadores, pues el 39% de los varones y el 46% de las niñas declararon estar de acuerdo. Entre sus razones principales se encuentran la de ayudar a su familia y aprender a trabajar.

Sin desmedro del valor de estos hallazgos, es necesario realizar investigaciones con técnicas cualitativas que puedan profundizar el conocimiento sobre los valores, actitudes y creencias que fundamentan el trabajo infantil y adolescente. Las mismas pueden arrojar luz sobre las vías y métodos más efectivos para desarticular estos mecanismos de legitimación. Este tipo de indagaciones podrían determinar condicionantes no visibles de la decisión del niño o niña de trabajar, tales como el querer huir de la violencia en el hogar pasando más tiempo fuera de la casa, el deseo de independencia económica o los cambios en los patrones de educación en el hogar.

En el análisis del papel de la inconciencia parental es crucial aislar el mito del adulto exitoso que trabajó durante su infancia, quienes suelen usar expresiones como “mírame, yo soy un adulto normal, realizado, con principios, no tengo ningún trauma psicológico por haber trabajado cuando niño, al contrario, estoy orgullosos de eso...”. es el tipo de persona con limitaciones para trascender su experiencia personal y percibir el fenómeno colectivamente. Ha quedado atrapada en la soberbia de jactarse de sus logros individuales y no ha entendido que son excepcionales los casos como el suyo. Es importante contrarrestar ese discurso testimonial porque sus posiciones cimeras en la sociedad. tienen mucho poder de influencia en la opinión pública, gracias a esas personas deben ser un objetivo prioritario en los esfuerzos por llevar con claridad meridiana el mensaje de que lo que se quiere eliminar no es el trabajo. Aspecto integral formativo, es que posibilita la transmisión de habilidades y valores para una vida digna y productiva, sino que el trabajo que se pretende eliminar es el trabajo nocivo, peligroso, el que impide el éxito escolar y compromete la salud física y mental del futuro adulto.

5. LOS HIJOS E HIJAS DE CRIANZA: UN EUFEMISMO QUE OCULTA LA CARA SILENCIOSA Y MÁS ANTIGUA DEL TRABAJO INFANTIL

5.1 De acuerdo a testimonios y datos estadísticos: magnitud y causas de una costumbre

Hace unas décadas, era común que las familias de clase alta y media alta acogiesen niños o niñas en sus casas (con frecuencia parientes o relacionados de su personal de servicio doméstico),

alegadamente para “criarlos” proporcionándoles techo, comida y escuela a cambio de labores domésticas.

A pesar de que era una costumbre antigua y que perduraba con fuerza, es en el año 2001 que se realiza por primera vez en el país un estudio sobre el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros. El Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) con los auspicios del (IPEC), realizan un estudio de carácter exploratorio, con una muestra intencional, no aleatoria, limitado a Santo Domingo y Santiago. No obstante, fueron abundantes y contundentes sus hallazgos. Sabíamos que era una práctica bastante extendida en la República Dominicana cuyo origen podría remontarse a siglos atrás, pareciendo una reminiscencia del esclavismo. Este estudio pionero reveló que en la sociedad dominicana tener “un hijo o una hija de crianza” es visualizado como una manifestación de altruismo. Es decir, culturalmente la práctica del trabajo infantil y adolescente doméstico es tolerada y justificada; lejos de ser sancionada legalmente, es aceptada como un gesto de solidaridad entre familias que beneficia a los “hijos de crianza”.

Los hallazgos de ese estudio evidenciaron que este tipo de trabajo infantil, si bien posibilitaba el acceso a la escuela y una mejoría en sus condiciones materiales de vida, *“se caracteriza por condiciones de explotación y peligro, carga de responsabilidades laborales que no corresponden a la edad, madurez o estado físico de los niños y niñas, aislamiento o lejanía de los lazos afectivos con su familia de origen, también por exposición al maltrato físico, sexual o emocional, invisibilización y desvalorización de su aporte laboral a los hogares empleadores y de su aporte económico a sus hogares de origen, extensas jornadas de trabajo, posibilidad de negación a sus derechos a la educación, descanso y recreación, alto riesgo de accidentes laborales y de morbilidad crónica desatendida”* con frecuencia asisten a escuelas nocturnas, carecen de los textos y

materiales requeridos y sobre todo, de tiempo para estudiar. En esta síntesis caracterológica, se resumen las vidas de alrededor de 300 personas de todas las edades que nos confiaron sus vivencias, penurias y sueños. Así recogemos los patrones más relevantes y repetitivos, pero reconocemos la heterogeneidad de situaciones que se dan en el fenómeno, desde el caso de niños o niñas que llegan a la corta edad de 12 años o menos, reciben un trato diferente respecto a los demás menores del hogar y realizan oficios domésticos sin remuneración, hasta aquellos casos en que la relación comienza siendo de carácter meramente laboral y con el tiempo se van estrechando los lazos hasta el punto de ser asumidos como hijos propios.

Se pudo constatar que la pobreza es una condición necesaria, pero no suficiente para que una familia se decida entregar un hijo o hija para que otra familia “lo críe”. Es decir, existen otros factores menos evidentes que explican la gran extensión de esta práctica. En ese sentido, es necesario destacar varios aspectos no dilucidados en el estudio referido:

- a) **Influencia de la intensidad del proceso de urbanización de la sociedad dominicana.** La intensa y sostenida migración de la zona rural a la urbana ha implicado que existan vínculos de amistad y parentesco muy fuertes entre pobladores urbanos y rurales. Este hecho facilita que familias residentes en la capital acojan “hijas o hijos de crianza” que les satisfagan su necesidad de mano de obra para el trabajo doméstico y al mismo tiempo, la demanda de ayuda de familias pobres del interior.

- b) **Uniones conyugales entre personas de estratos sociales diferentes.** A pesar del conservadurismo

de la sociedad dominicana, es bastante frecuente que hombres y mujeres de distintas clases establezcan una unión conyugal, sea consensual o legal. Esto crea las condiciones para que se incorporen al hogar parientes menores del cónyuge de origen social inferior, pero no en condiciones de igualdad respecto a los hijos de la pareja.

- c) **Pérdida de alguno de los progenitores.** Las familias pobres suelen ser muy vulnerables cuando falta alguno de los progenitores, lo cual puede ocurrir por múltiples causas: muerte, emigración, abandono tras la ruptura conyugal, cárcel, etc. En esas circunstancias una opción muy recurrente es la entrega de uno o más de los hijos o hijas a otra familia para que los “críe”.

5.1 La familia de origen y la familia empleadora: ¿un trato para el maltrato?

Cuando una familia entrega un niño o niña de corta edad a otra para que lo “críe”, el acuerdo, siempre verbal, es que el menor “ayude” a realizar las tareas domésticas y la familia receptora se compromete a asegurar el alojamiento, la comida y la escuela. Al crecer, o si es que llega al hogar siendo adolescente, puede que reciba alguna exigua remuneración monetaria.

El trabajo infantil y adolescente doméstico en hogares de terceros se sustenta en dos supuestos falsos y en la irresponsabilidad del Estado. Por un lado, la familia que entrega su hijo o hija para ser “criado” por otra familia se cree incapaz de progresar económicamente por sus propios medios y esfuerzos. Por otro lado, alienta la quimera de romper

con la cadena intergeneracional de la pobreza, convencida de que la familia que acoge su hijo o hija le garantiza no sólo su sostenimiento actual sino su mejoría futura, sea por la vía del matrimonio o de la educación.

Estas concepciones provocan que las familias de origen no vigilen la situación física, emocional ni escolar de sus hijos e hijas. La comunicación con ellos suele ser esporádica, lo cual los perjudica profundamente en el plano emocional y posibilita que la familia empleadora, en el mejor de los casos, se despreocupe de llenar las necesidades de afecto y atención de esos menores de edad que tiene en el peor de los casos a su cargo, e incurran en maltrato físico y verbal. En ese contexto, es entendible que la sobreedad, la repitencia y la deserción escolar afecten a estos niños y niñas de una forma más intensa que al resto de estudiantes. De esa manera, las expectativas de progreso que motivaron el abandono de su propio hogar, quedan frustradas para una parte importante de estos niños y niñas.

Aunque en una importante proporción de casos, los niños y niñas trabajadores domésticos y los hijos e hijas de las familias empleadoras comparten las mismas precarias condiciones de vida porque generalmente no hay diferencias muy significativas en el nivel socioeconómico entre las familias de origen y las familias empleadoras. Sin embargo, el trato discriminatorio (lugares o condiciones distintas para comer, estudiar y recrearse, falta de expresiones de afecto, etc.) suele ocurrir con frecuencia, incluso cuando existen lazos de parentesco. Con frecuencia la consanguinidad viabiliza el “permiso moral” para el maltrato debido a la concepción de que la familia empleadora por ser pariente tiene el “derecho” de “corregir” al niño o niña como le plazca.

En fin, los “hijos de crianza” no son tratados como meros trabajadores, y por tanto con derecho a salario, vacaciones y demás derechos laborales, pero tampoco como hijos de pleno derecho. Probablemente a causa de esa ambigüedad y del estigma discriminatorio que prevalece sobre el trabajo doméstico como actividad laboral, una característica de estos niños, niñas y adolescentes es la ausencia de identidad tanto de manera individual como colectiva. Este rasgo se expresa en la ausencia de prácticas de encuentro, en determinados lugares (parques, iglesias, centros recreativos) durante el tiempo libre o feriados.

El desarraigo familiar, la carencia de afecto en un período crucial como la infancia, las frustraciones por las expectativas de progreso no satisfechas y la impronta de no pertenecer ni a la familia empleadora ni a la de origen son parte del fardo que cargan los “hijos e hijas de crianza”, produciendo serios daños a su identidad y su autoestima, a menudo de carácter irreversible.

Es justo y necesario cuestionar la creencia muy extendida de que los trabajadores infantiles domésticos, por desempeñar su labor dentro de un hogar, están necesariamente más protegidos que otros tipos de trabajadores infantiles como los agrícolas, vendedores ambulantes, aprendices en fábricas, etc. Sin embargo, son los menos protegidos, pues la familia empleadora no asume plenamente la responsabilidad sobre ellos; el Estado no tiene políticas ni programas dirigidos a dar respuesta a esta población. La escuela, que es el ámbito ideal para que ellos reciban apoyo ya que la mayoría está matriculada, tampoco los tiene identificados, y las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la infancia apenas están empezando a ejecutar acciones de atención y sensibilización.

5.3 ¿Cómo influye la socialización de género?

En el rompecabezas de la desigualdad de género, el trabajo infantil y adolescente doméstico en hogares de terceros es en la actualidad una pieza muy importante que contribuye tanto en su oferta como en su demanda. La incorporación masiva de la mujer al trabajo en ocupaciones de muy baja remuneración, mientras se mantiene la tradición de que el hombre no asuma parte de las responsabilidades domésticas, ha implicado que la mujer tenga que recurrir a la utilización de una niña o adolescente de su vecindario o de familiares más pobres para satisfacer esas ineludibles responsabilidades. De esta forma, se le dificulta a la mujer con hijos y que percibe bajos salarios contratar los servicios de una trabajadora doméstica adulta, porque el pago por ese servicio se ha elevado en la última década, en parte probablemente por el desplazo hacia el empleo femenino en zonas francas y la emigración de mujeres hacia el exterior.

Por el lado de la oferta, estos bajos salarios y la alta tasa de desempleo femenina favorecen que las madres pobres visualicen la entrega de alguna hija a otra familia como una solución a su situación de precariedad económica, agravada con frecuencia por el abandono del cónyuge o el gran número de hijos. El predominio de niñas en esa condición también está relacionada con el estereotipo patriarcal que asigna al sexo femenino la responsabilidad del trabajo doméstico. Además, su mayor vulnerabilidad ante la violencia de padrastros o de otros varones adultos agresores en la familia de origen o ante un embarazo no deseado, las puede empujar hacia el trabajo doméstico en hogares de terceros como escapatoria.

La socialización de género también explica la presencia de niños que realizan trabajo doméstico en hogares de terceros.

Ellos son utilizados por las familias empleadoras en tareas consideradas no “apropiadas” para el sexo femenino, sea por la dureza de la actividad (cargar grandes pesos, lavado de ventanas, pintura de paredes) o porque conlleva el contacto con extraños (como hacer mandados, o labor de vigilancia). El empleo de varones en calidad de “hijos de crianza” se relaciona también con el temor de la mujer empleadora al abuso sexual de los hombres de la familia hacia una niña o adolescente en condición de subordinada laboral.

6. EL TRABAJO INFANTIL CALLEJERO: ESA CARA TAN CONOCIDA A LA QUE VOLTEAMOS LA CARA

6.1 Heterogeneidad tipológica e hipertrofia de un flagelo urbano

Igual que en la mayoría de los países de América Latina, en nuestro país el fenómeno de la niñez que vive o trabaja en la calle es un fenómeno que explota, no por casualidad, en la década de los 80, justamente cuando se recrudece la desigualdad social y se dispara la proporción de familias pobres. Cuando a finales de los 80 realizamos en el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD) aquel pionero estudio sobre “menores en circunstancias especialmente difíciles” existían unos cuantos lugares de la ciudad donde se concentraban. Ahora los niños, niñas y adolescentes que viven o trabajan en las calles forman parte cotidiana del paisaje urbano. Se encuentran en playas, mercados, terminales de autobuses, vertederos, puestos de venta callejera de alimentos, parques, estacionamientos de automóviles y semáforos.

Desde esa época se estableció la distinción entre los niños que viven en la calle y han roto el vínculo con su familia (“niños de

la calle”) y los que trabajan en la calle y viven con su familia (“*niños en la calle*”). Aún conserva su vigencia esa división en el trabajo infantil y adolescente urbano porque sus causas y características siguen siendo diferentes, pero en las últimas dos décadas probablemente la proporción del primer tipo haya aumentado a un ritmo mayor que la del segundo grupo, producto de la incompetencia del Estado y la negligencia de la sociedad en su conjunto.

La cadena causal se puede rastrear, aunque su raíz se afiance en múltiples tentáculos, en toda la estructura socioeconómica. El aumento de la pobreza rural genera la migración hacia las ciudades, la falta de empleo y los bajos ingresos en la zona urbana y la falta de un Estado garantiza de derechos básicos obliga a los niños niñas y adolescentes a trabajar o a mendigar de forma directa o encubierta. Como por ejemplo, en la recolección de residuos en la vía pública, reparto de propaganda comercial en las calles, venta de alimentos o flores en calles, bares y restaurantes; acompañantes de adultos que venden o mendigan en la calle; la explotación sexual con fines comerciales, la pornografía, el turismo sexual, tráfico de drogas, servicios en la vía pública a automovilistas o transeúntes pedestres (limpia vidrios, limpiabotas, etc.).

Los trabajadores infantiles urbanos y los callejeros de ambos sexos se encuentran en su mayoría en el sector informal y realizan actividades durante largas jornadas en forma dependiente o independiente de personas adultas en situaciones de gran precariedad, riesgo y desprotección. Estas condiciones de vida dificultan el acceso a la educación o un buen rendimiento escolar y a la atención adecuada de la salud. Están expuestos a un alto riesgo de adicción a drogas y alcohol, accidentes producidos por automóviles y la violencia

física, psicológica y sexual. Igualmente es negativo el efecto emocional y espiritual que se va sedimentando en su alma y en su psiquis.

Una de las prácticas que ha aumentando en los últimos años es la utilización de niños, niñas y adolescentes como transportistas, por parte de traficantes de drogas. Estudios realizados recientemente por el Consejo Nacional de Drogas (CND) confirman esa tendencia y también el hecho de que muchos de estos menores de edad también son consumidores de marihuana, cocaína, crack alcohol y cigarrillos.

6.2 Una pírrica respuesta social: buenas leyes y programas curativos y cero prevención

Con sus necesidades materiales básicas insatisfechas, familias debilitadas en su capacidad de vigilar, controlar y apoyar, ausentes o insuficientes los programas públicos para atender la problemática de la niñez y la adolescencia, ¿es justo perseguir o culpabilizar a los niños y niñas que viven o trabajan en las calles? ¡Obviamente no! La respuesta social hasta ahora ha sido pírrica. Afortunadamente, el recurso a la persecución e institucionalización masiva e indiscriminada ya fue superada por haber demostrado ser ineficiente o tener un efecto contraproducente. Con la entronización de la “doctrina de la protección integral” que sustituyó a la “doctrina de la situación irregular”, el enfoque actual incorporar la eliminación del trabajo infantil y adolescente a un esfuerzo más general de fomento del bienestar general y los derechos de la niñez y la adolescencia, en consonancia con las obligaciones que se derivan para ellos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Ya tenemos un nuevo Código para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley 136-03, que supera en muchos aspectos a la derogada Ley 14-94. Aun así la construcción del sistema institucional para garantizar el ejercicio de esos derechos va a un ritmo lento que no corresponde con la magnitud y crecimiento de la problemática que está supuesta a enfrentar.

Dos hechos evidencian la ineficiencia de la respuesta social al problema de los niños niñas y adolescente que viven y/o trabajan en las calles. Por un lado, a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos, más del 90% de estos menores de edad han asistido o asisten está asistiendo a la escuela. Entonces, ¿cómo es posible que el Estado no sea capaz de evitar la deserción escolar o si no la han abandonado, evitar que incursionen en actividades laborales peligrosas? ¿Por qué las escuelas no toman medidas de acercamiento y apoyo a la familia cuando se registra frecuentes ausencias del niño.

Por otro lado, la mayoría de los niños niñas y adolescentes que viven en la calle han tenido al menos un contacto con instituciones del Estado del sector policial o judicial. Entonces, ¿cómo es posible que estas instituciones no sean capaces de evitar que retornen a la calle?

En lo que concierne a la respuesta de la sociedad civil organizada, su aporte se ha concentrado en las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la niñez y la adolescencia. Lo que significa que fuera de este subsector, el resto de la sociedad civil organizada ha tenido una respuesta muy tímida y coyuntural. En cambio, la participación de las organizaciones no gubernamentales

que trabajan por la niñez y la adolescencia en la búsqueda de solución al problema ha sido creciente desde la década de los 80 y cada vez más estructurada, superando el enfoque meramente asistencialista, sin embargo su cobertura es muy limitada por la insuficiencia de financiamiento. Generalmente, estas ONGs combinan programas de atención directa a niños, niñas y adolescentes que viven o trabajan en las calles con una labor de incidencia en las políticas públicas. En ese sentido, ejemplos meritorios son Niños del Camino y Muchachos y Muchachas con Don Bosco en Santo Domingo y Acción Callejera en Santiago.

6.3 Ni Suiza ni Brasil: todavía estamos a tiempo de evitar la tragedia

Justo en este momento, República Dominicana está colocada en el trayecto que conduce al antimodelo brasileño en lo que respecta al drama de los niños y niñas que viven o trabajan en las calles. Brasil fue el primer país de América Latina en incorporar a la Constitución la Convención Internacional por los Derechos del Niño y creó la primera ley de la región para cuestiones de infancia y adolescencia. Como afirma Antonio Carlos Gomes Da Costa:

“la ley por sí sola no es capaz de cambiar un cuadro de deterioro económico y social, pero la realidad política e institucional de la atención a la niñez y a la adolescencia mejoró mucho en la mayoría de los Estados. Sucede que en las mayores regiones metropolitanas, como San Pablo y Río de Janeiro, la falta de compromiso ético, de voluntad política y de competencia técnica no permitió que los sistemas de atención avancen en la misma velocidad que la degradación económica, social y personal de gran parte de la juventud popular urbana”.

En nuestro país, apenas está comenzando a recrudecerse el fenómeno de la persecución y asesinato de niños y niñas que viven o trabajan en las calles en acciones perpetradas por autoridades, otros adultos u otros menores de edad de su entorno. Iniciativas como la reciente campaña nacional auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coordinada por la Fundación Acción Callejera, denominada “¡No me llames Niño de la calle!”, son muy valiosas. Sin embargo, si no hay continuidad por diversas vías y métodos, ese tipo de acciones para cambiar valores y actitudes en la población se diluyen en el océano de la ideología en contra los niños y niñas que viven o trabajan en las calles.

La ausencia de acciones y programas estatales que garanticen la protección y ejercicio de los derechos de niños y niñas huérfanos provenientes de familias pobres, es una de las principales causas del aumento de la infancia callejera. Cuando no está el padre o la madre (por muerte o abandono permanente) y no hay más familiares que quieran asumir la responsabilidad de cuidar a estos infantes, o lo hacen de una forma inadecuada, la probabilidad de que esos niños y niñas opten por la vida en la calle es demasiado alta. Hay que resaltar que la debilidad de mecanismos legales que garanticen la asunción de las responsabilidades familiares no es sólo consecuencia de la debilidad general del sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, sino también de la ausencia de la sanción social y la falta de conciencia de las personas adultas.

En este contexto, es oportuno citar de nuevo a Antonio Carlos Gomes Da Costa, por lo certero de su análisis y su propuesta:

“La consideración de esos niños y adolescentes como personas en condición peculiar de desarrollo impone que con-

sideremos con mayor atención y profundidad su **derecho a la convivencia familiar**. Esta manera de entender la cuestión tiene una consecuencia práctica simple y concreta. En vez de continuar ayudando a los niños para que ellos ayuden a sus familias, debemos ayudar a las familias, para que ellas puedan ayudar a sus niños. Una atención especial a la familia que, cualquiera sea su situación, debe ser vista no solo como parte del problema, sino como parte de la solución. Formación para la vida familiar, promoción de la familia, orientación y apoyo socio-familiar y promoción de la familia contra la violencia y la desagregación deben ser parte natural de los programas que se proponen rescatar la ciudadanía de los niños y niñas que trabajan y viven en las calles”.

7. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE PREVENIR Y DE ELIMINAR EL TRABAJO INFANTIL EN REPÚBLICA DOMINICANA: ¿UN HORIZONTE QUE LA GLOBALIZACIÓN ALEJA?

Tras la ratificación en el año 2000 del convenio No. 182 de la OIT sobre las Peores formas de trabajo infantil, las políticas y programas del Estado contra el trabajo infantil se han intensificado con el apoyo técnico y financiero del IPEC. Las áreas que se han abordado son explotación sexual comercial, trabajo agrícola peligroso, trabajo urbano, trabajo doméstico en casa de terceros y trata y tráfico. En ese marco se insertan proyectos importantes realizados por organizaciones no gubernamentales como Hábitat, Visión Mundial, Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Instituto Dominicano de Apoyo al Juventud (INDAJOVEN), Instituto de la Familia (IDEFA), Proyecto Caminante y otras más. También cabe resaltar que la SEE actualmente está coordinando la elaboración del Plan

Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores formas del Trabajo Infantil 2005-2015.

Los elementos esenciales de todos los programas nacionales son el diagnóstico analítico, basado en una labor de investigación de terreno, sensibilización de la opinión pública, fortalecimiento de la capacidad institucional, movilización social y la mejora de los servicios públicos de educación y salud, en beneficio de las familias pobres. Las evaluaciones realizadas de estas políticas y programas reportan un alto grado de efectividad sobre la población intervenida, pero su cobertura geográfica no es lo suficientemente amplia para reducir radicalmente la incidencia del trabajo infantil y adolescente a nivel nacional. Su incuestionable mérito ha sido comenzar a cambiar en la población la percepción de que el trabajo infantil y adolescente no es un problema y demostrar que no hay que esperar cambios estructurales para que disminuya su incidencia.

La clara visión estratégica de IPEC queda expresada en las palabras de Laetitia Dumas, la asesora técnica principal de IPEC en el país, cuando afirma que *“trata de una lucha que no puede limitarse a acciones puntuales, sino que debe situarse en una perspectiva más global, que supera los ámbitos políticos, económicos, jurídicos del problema, dado que, en el caso específico de la explotación sexual comercial por ejemplo, de nada sirve dismantelar una red de prostitución infantil cuando el mundo en que vivimos produce los individuos dispuestos a consumir sexo infantil”*.

En el caso de nuestro desafío nacional, aumentar el gasto público social y eliminar la corrupción con los fondos públicos son condiciones imprescindibles, donde la primera depende de la segunda. Sin embargo, otras tres puntualizaciones son necesarias. Nos referimos al papel de la labor de los

inspectores de la SET, a la necesidad de enfatizar más la prevención y la responsabilidad social empresarial². Uno de los principales efectos adversos de las políticas neoliberales y de la globalización ha sido el crecimiento del sector informal de la economía, lo cual repercute directamente en un incremento de la participación de niños, niñas y adolescentes en el trabajo familiar no remunerado. La respuesta pública obligada debe ser fortalecer la labor de los inspectores del trabajo en esos ámbitos a fin de garantizar el retiro de los niños y niñas menores de 14 años y la protección de los derechos laborales de los mayores de esa edad, siempre que no realicen trabajos peligrosos. Dicho fortalecimiento implica dotar a este personal y proporcionarle facilidades para movilizarse e implementar las medidas de lugar. Sus acciones deben coordinarse con otras instancias del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia a fin de que éstos intervengan en los casos que se requieran.

Respecto al segundo elemento, en la dirección de enfatizar más prevención, es urgente fortalecer la intervención de CONANI y la Secretaría de Estado de Educación en el apoyo a las familias pobres con hijos en riesgo de incursionar en trabajos peligrosos, así como a los alumnos y alumnas que trabajan. La expansión de la educación inicial y de salas de tarea son dos medidas que esta Secretaría debe priorizar para prevenir el trabajo infantil y adolescente.

2 La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se define como una visión que concibe el respeto a los valores éticos, a las personas, a las comunidades y al medio ambiente como una estrategia integral que incrementa el valor añadido y, por lo tanto, mejora la situación competitiva de la empresa. La RSE se trata más bien de un conjunto comprensivo de políticas, prácticas y programas que se incorporan a todas las operaciones y procesos de toma de decisión empresariales.

Con ese mismo objetivo de la prevención, y partiendo de la premisa de que la mejoría en las condiciones de trabajo de la población adulta disminuye la probabilidad de que sus hijos trabajen, es importante que las estrategias contra el trabajo infantil y adolescente incluyan la promoción de la responsabilidad social empresarial. Además de mejorar las condiciones de trabajo de sus empleados, dicho sector puede y debe influir en la percepción pública sobre los derechos de la infancia y del vínculo existente entre el desarrollo de sus capacidades y el desarrollo socioeconómico.

El Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, instancia coordinada por la Secretaría de Estado de Trabajo, debe elevar el nivel de sensibilización y movilización con diferentes sectores claves tales como sindicatos de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, autoridades municipales, juntas de vecinos, gremios magisteriales e iglesias, promoviendo su incorporación activa en la detección, denuncia, referimiento, apoyo y monitoreo de los casos de niño niñas y adolescentes trabajadores. Para la aplicación efectiva de esta política se ha de difundir masivamente materiales audiovisuales y escritos que orienten a los sectores antes mencionado sobre la forma en que deben asumir su responsabilidad en esta materia.

Pero situémonos en el contexto macro, porque el trabajo infantil y adolescente es un problema particular conectado el problema global de la humanidad. Su prevención y eliminación total sólo dejará de ser un elusivo horizonte cuando instauremos un nuevo modelo de sociedad y Estado, caracterizado por Bernardo Kliksberg con los atributos de eficiente, participativo y equitativo y que él llama “un Estado inteligente”. Tiene que ser un Estado que combine la universalización de los servicios públicos básicos y la focalización a los sectores más

pobres. Grandes pensadores contemporáneos como Amartya Sen y Stiglitz han propagado contundente verdades que las élites gobernantes parecen no entender o no importarles y que se pueden resumir así: *la desigualdad social atenta contra la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad medioambiental, y por tanto contra la humanidad.*

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Glasinovich, Walter. “El trabajo de niños y adolescentes en América Latina y El Caribe: situación, políticas y retos en los años noventa” en *Trabajo Infantil*

Doméstico ¿Y quién la mandó a ser niña?. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Colombia, 2000.

Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF). “*Esto no es un juego*”: *Un estudio exploratorio sobre el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en República Dominicana.* Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), 2002.

_____. *Sistematización de los Proyectos “Atención Directa a Trabajadores Infantiles Domésticos de las ciudades de Santo Domingo y Santiago”.* IPEC/OIT, 2003.

Consejo Nacional de Drogas. *Estudio de patrones de consumo de drogas en niños y adolescentes de/en la calle.* Reproducción digital encontrada en la Red mundial: <http://www.consejodedrogas.gov.do>

Dumas, Leticia. *¿Por qué erradicar el trabajo infantil?*, Asesoría Técnica Principal OIT-IPEC, República Dominicana.

Reproducción digital encontrada en la Red mundial: http://www.oit.org.pe/ipec/boletin_cr/noticia.php?NotCodigo=378

Gomes da Costa, Antonio Carlos. *Niños y niñas de la calle: vida, pasión y Muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina*. Centro latinoamericano de trabajo social (CELATS). Reproducción digital encontrada en la Red mundial: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Ninos_y_ninas_de_la_calle.pdf

Gómez, Carmen J. *Informe Final del Censo de hogares y trabajo infantil en el Municipio de Constanza*. IPEC/OIT, 2004.

Instituto y Editorial para el Desarrollo Humano (ALEPH). *Informe Final Consulta regional sobre Peores Formas de Trabajo Infantil*. IPEC/OIT, 2003.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Programa de información estadística y seguimiento seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC)*; Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI). República Dominicana 2004.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). *Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil*. Ginebra, 2003.

_____. *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil*. Costa Rica, 2004.

Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Intervenciones contra el trabajo infantil en labores agrícolas de alto riesgo en la República Dominicana*. República Dominicana, 2003.

_____. *Acciones de IPEC en la lucha contra las peores formas de trabajo infantil en en Centroamérica*. Costa Rica, 2001.

Silva, Uca y Ninoska Damianovic. *Estudio exploratorio Sobre trabajo infantil*. Cuaderno de investigación No. 5. Chile, 1998.

Kliksberg, Bernardo. “Administración pública en América Latina; Promesas, Frustraciones y nuevas Búsquedas” en *Seminario Internacional la Reforma del Estado y la Administración Publica: Desafíos y Perspectivas*. ONFED/PARME, 2005.

PUCMM-BRHC



1162397