

Foro de Políticas Sociales y Bienestar I

LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LOS RETOS FINANCIEROS

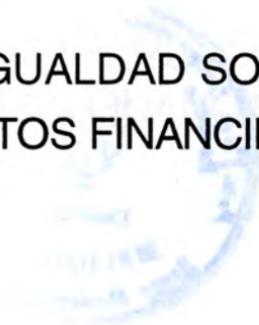


FRIEDRICH
HEINRICH
STIFTUNG

RD
305
D457s

60854

LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LOS RETOS FINANCIEROS



INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
CALLE 5ta. y Avenida Bolívar, Caracas, Venezuela

1982 - 1983

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
CALLE 5ta. y Avenida Bolívar, Caracas, Venezuela

047809



© Fundación Friedrich Ebert
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 2003

ISBN: 99934-870-6-6

Diseño de Portada: Lorena Espinoza y Martha Lamarche
Diagramación e Impresión: Editora Búho

C O E

// LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LOS RETOS FINANCIEROS

Guarocuya Félix
Carmen Julia Gómez
Pedro Silverio
Ramón Tejada Holguín



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA
MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

RU
305
D457A

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
I. LA DESIGUALDAD SOCIAL EN EL PAÍS Y LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA SUPERARLA.	
<i>Ramón Tejada Holguín</i>	13
1. La desigualdad, ¿cuál desigualdad?	15
2. Mercados de trabajo y desigualdad.	19
2.1 Evidencias de la rigidez del mercado de trabajo dominicano.	20
2.2 Inequidad interna del mercado de trabajo dominicano.	23
3. La pobreza y los grupos vulnerables.	26
4. Justicia, ciudadanía y desigualdad.	28
5. Políticas públicas: salud, educación y erradicación de la pobreza.	32
6. Políticas públicas: recomendaciones.	34
II. POLÍTICAS PREFERENCIALES: PIEDRA ANGULAR PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO. ENSAYO SOBRE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN REPÚBLICA DOMINICANA.	
<i>Carmen Julia Gómez Carrasco</i>	45
1. Análisis de la desigualdad social por razones de género.	48
2. La transmisión intergeneracional de la desigualdad de género: ¿Se puede romper ese engranaje?	57
3. Análisis de las políticas preferenciales desde un enfoque de género.	60
3.1 ¿Se justifican políticas preferenciales hacia las mujeres? ¿Contribuyen a su ciudadanización e individuación?	60

3.2 <i>Las políticas sociales hacia la mujer: brecha entre las políticas planteadas y las implementadas.</i>	62
4. La transversalización de género en las políticas públicas en República Dominicana: ¿Ficción o utopía?	66
5. Propuestas de políticas públicas para enfrentar la desigualdad de género.	70
III. CRISIS FINANCIERA, FRAGILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL.	
<i>Guarocuya Félix</i>	75
1. Algunas definiciones.	77
2. Origen de las crisis financieras.	79
3. El rol de las instituciones en la mitigación de los impactos de las crisis financieras.	83
4. Políticas de cohesión social.	89
5. Algunas propuestas sugerentes.	93
6. A modo de conclusión.	95
IV. EL IMPACTO DE LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS SOBRE UNA POLÍTICA SOCIAL POSIBLE.	
<i>Pedro Silverio</i>	99
1. La política social en el contexto de la política económica	101
1.1 <i>Ámbito Internacional</i>	101
1.2 <i>Ámbito Local</i>	103
1.3 <i>Políticas macroeconómicas y pobreza</i>	104
2. Elementos definidores de la crisis financiera	106
2.1 <i>La política económica: modelo fiscal y los componentes monetarios y cambiarios</i>	108
2.2 <i>Sector externo de la economía dominicana</i>	114
3. La política social en el contexto de la política económica	114
3.1 <i>Evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza</i>	115
3.2 <i>Crisis financiera, FMI y política social</i>	116
4. Conclusiones y recomendaciones	118

PRESENTACIÓN

A pesar de la tímida inclusión en el debate nacional del tema de la política social, todavía no se ha logrado que la ejecución de la política social sea objeto de un escrutinio público permanente y de un cambio sustancial que asegure mejores resultados. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, sigue siendo prioritario la continuación de las acciones, debates y propuestas que contribuyan a impulsar nuevos modelos de políticas de bienestar social y de disminución de la pobreza.

En el país prima la percepción tradicional de las políticas sociales como instrumentos de satisfacción de necesidades o de enfrentamiento de situaciones que no se redimen a través del mercado, y esta visión de las políticas sociales termina reduciendo las personas a meros usuarios o beneficiarios de las mismas. De manera que, constituye un reto introducir y desarrollar una visión más compleja de la política social que involucre la satisfacción de necesidades a la construcción de ciudadanía y de instituciones. La exclusión social ha sido la marca de factores socioculturales que persisten y se manifiestan en arreglos institucionales, los cuales a su vez reproducen sujetos con necesidades en vez de promover el establecimiento de sujetos con derechos expansivos a todos los ámbitos de la vida en sociedad.

El nivel del gasto público social del país es uno de los más bajos en América Latina, por lo cual no ha faltado el reclamo de su incremento. Sin embargo, debido a los patrones del uso de los recursos gubernamentales en esta área y a su limitada eficacia y eficiencia, resulta in-

dispensable que el incremento de los mismos se realice en un contexto de evaluación, racionalización, reasignación y reformas institucionales. Por otra parte, es notoria la falta de conciencia en torno a la cuestión social dominicana, así como grandes los obstáculos a fórmulas que superen los tradicionales esquemas clientelares y asistenciales.

Todavía está pendiente la existencia de una ciudadanía y de organizaciones sociales atentas a que la inversión pública social sea transparente y rinda resultados relevantes y verificables. Apenas se ha iniciado el proceso a través del cual la opinión pública, sectores concernidos y demás actores de la sociedad se constituyan en interlocutores y disfruten de la capacidad de influir en las decisiones y ejecución de las políticas sociales. Finalmente, cabe señalar la carencia de estudios e investigaciones que den cuenta, desde diversas perspectivas, de una intelección más acabada de la cuestión social.

En este contexto la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra decidieron organizar los *Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar* con el propósito de contribuir al análisis, debate y realización de propuestas acerca de políticas sociales, así como de involucrar activamente a un público interesado en el conocimiento y profundización de los diferentes aspectos de la realidad social dominicana.

Es de interés que estos *Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar* promuevan el diálogo entre las diferentes perspectivas, introduzcan la criticidad generadora de nuevas realidades y apuesten hacia una doble perspectiva, la de expandir un horizonte de futuro y la de identificar propuestas viables para el presente.

En esta primera publicación, a la que seguirán otras, se recogen las exposiciones de los dos primeros Foros. El primero de ellos versó sobre *La desigualdad social en el país y las propuestas de políticas preferenciales* en dos de las múltiples dimensiones: la desigualdad en el ámbito social y aquella por motivos de género. El segundo de los Foros se centró en *El impacto de las restricciones financieras en la política social*.

A pesar de que los temas de estos dos Foros son muy diferentes, se decidió hacer una sola publicación, con los fines de no postergar la difusión de las ponencias acerca del impacto de las restricciones financieras en la política social, tema considerado de gran actualidad.

Thomas Manz

Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea

Directora
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

I

LA DESIGUALDAD SOCIAL EN EL PAÍS Y LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA SUPERARLA¹

Ramón Tejada Holguín

¹ Este artículo se nutre de las numerosas observaciones y aportes de Jeffrey Lizardo y Pablo Mella. También de Francisco Cueto y de los participantes en el *Primer Foro sobre Políticas Sociales y Bienestar*, organizado por el Centro Universitario de Estudios Políticos (CUEPS) de la PUCMM y la Fundación Friedrich Ebert donde se comentó un resumen de este artículo.

1. La desigualdad, ¿cuál desigualdad?

“La idea de la desigualdad es a la vez muy simple y muy compleja”.
Amartya Sen

Mientras rastreaba en una serie de ensayos, libros y revistas la forma en que se aborda el tema de la desigualdad social en el país en los años noventa, me encontré con la sorpresa de que ha sido visto de manera genérica, diría tangencial, casi como si fuera un subproducto del tema “pobreza”. Se menciona el término pero no se han construido indicadores claros y precisos. En el mejor de los casos, los autores de los textos consultados observan la desigualdad a través de la comparación estadística entre grupos o los diferenciales proporcionales o al estudio de la desviación con respecto a una media que se supone es “lo normal”.

Es necesario darle contenido a la idea de “desigualdad social”, construir el concepto. La definición de la desigualdad ejerce una gran influencia en la naturaleza de las políticas públicas - sea preferencial, focalizada o universalista - destinadas a combatirla. Esta idea puede parecer un Perogrullo, pero no ha sido tomado en cuenta por quienes dirigen y diseñan las políticas sociales.

La idea de “desigualdad social” se asume como de naturaleza relativa. Se parte del supuesto de que existe una regla o una norma según la cual dos cantidades o expresiones deben ser iguales, en caso de que no lo sean entonces hay *desigualdad*. Vista así la desigualdad tiene un componente negativo: es algo no deseado. Se opone a la idea de *diferencia* en el sentido de que la diferencia es un hecho que existe, que

1. La desigualdad, ¿cuál desigualdad?

*"La idea de la desigualdad es a la vez muy simple y muy compleja".
Amartya Sen*

Mientras rastreaba en una serie de ensayos, libros y revistas la forma en que se aborda el tema de la desigualdad social en el país en los años noventa, me encontré con la sorpresa de que ha sido visto de manera genérica, diría tangencial, casi como si fuera un subproducto del tema "pobreza". Se menciona el término pero no se han construido indicadores claros y precisos. En el mejor de los casos, los autores de los textos consultados observan la desigualdad a través de la comparación estadística entre grupos o los diferenciales proporcionales o al estudio de la desviación con respecto a una media que se supone es "lo normal".

Es necesario darle contenido a la idea de "desigualdad social", construir el concepto. La definición de la desigualdad ejerce una gran influencia en la naturaleza de las políticas públicas - sea preferencial, focalizada o universalista - destinadas a combatirla. Esta idea puede parecer un Perogrullo, pero no ha sido tomado en cuenta por quienes dirigen y diseñan las políticas sociales.

La idea de "desigualdad social" se asume como de naturaleza relativa. Se parte del supuesto de que existe una regla o una norma según la cual dos cantidades o expresiones deben ser iguales, en caso de que no lo sean entonces hay *desigualdad*. Vista así la desigualdad tiene un componente negativo: es algo no deseado. Se opone a la idea de *diferencia* en el sentido de que la diferencia es un hecho que existe, que

debe ser aceptado, que está en la naturaleza de los grupos y que no hay ninguna norma o regla que obligue a que sean iguales.

Esto significa que para hablar de desigualdad social se debe identificar la existencia de grupos sociales diferentes que pertenecen a una misma sociedad, o interactúan en un mismo ambiente social y de normas o valores que sustentan la idea de la *igualdad*. Las características que los hace diferentes no necesariamente los convierte en desiguales, es decir las diferencias los convierten en grupos distintos, pero la asimetría o desigualdad viene dada porque existe un acceso desnivelado al bienestar social, económico y cultural entre esos grupos.

La idea de que la desigualdad social debe ser objeto de políticas públicas, parte de la aceptación de un conjunto de valores entrelazados a la idea de equidad, justicia y derechos. La visión detrás de estos valores es que las diferencias existentes entre los grupos sociales no deben justificar el acceso desigual a los bienes socialmente construidos, a la cultura y a su participación como un ciudadano o ciudadana de pleno derecho. La definición de la desigualdad, dependerá entonces de valores más o menos generalizados y aceptados como justicia, equidad y derechos.

En un intento por definir el concepto de equidad Karen Mokate² distingue la equidad horizontal de la equidad vertical. La primera significa "trato igual para iguales" parte del reconocimiento de que existen desigualdades históricas en las sociedades que es "justo" tratar de corregir. La segunda, la equidad vertical, se refiere a que todo el mundo es igual de manera absoluta y por lo tanto no son necesarias las políticas preferenciales, lo que se debe hacer es dejar libre el mercado ya que el mismo tiene los mecanismos para asignar a cada uno su lugar. Esta idea torna más complejo el tratamiento que se debe dar a la desigualdad.

La idea de "equidad vertical" sugiere que la desigualdad entre los grupos se motiva en las diferentes capacidades, potencialidades y aptitudes de las personas. Pero, considerar a todo el mundo como iguales

2 "Eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿Qué queremos decir?", Washington: meca., 2000.

para la definición de políticas sociales, impide ver las inequidades previamente existentes, fruto de la pasada interacción entre los grupos sociales, y de la desigual dotación de capacidades que la condición de inequidad histórica ha provocado.

Estas ideas van al centro del debate sobre las características de las políticas públicas y el papel del Estado en la reducción de la desigualdad. Para la escuela económica llamada popularmente neoliberal, la desigualdad o inequidad es un problema creado por las regulaciones que se les colocan al mercado o a los mercados. Los mercados, sostienen, ubican socialmente a las personas según sus capacidades, aptitudes y voluntades individuales, por lo tanto no debemos hablar de desigualdad sino de *diferencias entre los individuos* provocadas por las diferentes dotaciones con que se nace. Por lo tanto promueven un tipo de equidad vertical, basada en la idea de igualdad de oferta para todos.³

Esta es la visión más generalizada de la desigualdad y la que influye en la definición de las políticas públicas, tanto en nuestro país como en América Latina. Según Carlos Rodríguez Braun, "En cuanto a los privilegios, nunca están más inseguros que cuando la economía es libre, puesto que ella facilita la entrada de cualquier competidor en cualquier actividad, de modo tal que se garantiza que quienes tienen éxito se lo deben exclusivamente a su servicio al público, es decir, a que ofrecen productos buenos y baratos. La competencia es, en rigor, el gran disolvente de los privilegios, y por eso son legión los grupos de presión que intentan, y muchas veces consiguen, limitarla. Esto también explica la paradoja de que haya capitalistas que no crean en el capitalismo, y que con mucha frecuencia los que defendemos la libertad tengamos que batallar contra grupos que no quieren competencia sino protección, aranceles, subvenciones, licencias, prohibiciones y controles".⁴

3 La "igualdad de oferta para todos, implicaría que la necesidad de extender una oferta (servicios, de información, o de otro objeto de la política) a toda la población, independientemente de su condición, su clase y su capacidad de pago. O sea, en primera instancia, la equidad se asociaría a oferta universal y homogénea de servicios sociales". *Ob.cit.*, p.20. Como se ve este tipo de visión de la igualdad oculta la desigual capacidad de los grupos para poder "beneficiarse" de los productos sociales.

4 *Estado contra mercado*, Madrid: Taurus, 2000, p. 55..

Dejar que las fuerzas del mercado asignen a cada cual su puesto en la sociedad, justifica las asimetrías existentes, y asume la sociedad como un territorio en el que sólo los fuertes y más dotados sobreviven. Esto implica, desde cierta óptica y aunque parezca absolutista, la renuncia a la regulación de los mercados y al arbitrio del Estado, lo cual a su vez significa, para mí, dejar que la máquina de hacer pobres engrase sus engranajes y trabaje a todo vapor. Al llegar a este punto resulta obvio que no basta identificar los diferentes grupos sociales, ni definir las características que los distinguen para hablar de la desigualdad social, hay que observar, también, la historia de la relación de desigualdad, identificar los procesos sociales de estructuración de los diversos grupos, así como los mecanismos que perpetúan y amplían la desigualdad social.

Defender el trato igualitario en materia de políticas públicas parecería muy democrático y "políticamente correcto", pero esconde esa historia que ha construido la desigualdad social y por lo tanto no va a las raíces del problema limitándose a políticas asistenciales y clientelares de alivio a la pobreza, dejando intacta la máquina que la construye y perpetúa.

Formular políticas públicas preferenciales que tiendan a reducir la desigualdad social, que sean sostenibles, eficientes y eficaces, implica apostar por criterios claros de legitimidad y justicia que soportan las políticas preferenciales. Desde nuestro punto de vista esto significa observar si de alguna manera las instituciones sociales, económicas y políticas han contribuido a crear esos grupos desiguales o si efectivamente la desigualdad tiene que ver con las diferentes dotaciones de capacidades de los seres humanos. Es evidente el sustento ético y moral de combate a la desigualdad, pero no se trata de enfrentar la visión neoclásica desde consignas y valores. La desigualdad proviene de situaciones provocadas por el funcionamiento de la sociedad, por lo que se justifica que la sociedad misma asuma la deuda contraída.

Si se trata de reflexionar sobre la responsabilidad de la sociedad en la construcción de la desigualdad, la pregunta obligada es: ¿existe una institución social que en su forma de operar, en su funcionamiento,

provoca esas asimetrías sociales, participa en la creación de los grupos sociales desiguales? ¿Dónde puede ser ubicada esa máquina terrible? ¿Qué institución es tan poderosa que tanto puede facilitar los procesos de inclusión social como provocar la exclusión y así profundizar la desigualdad? Esa institución social es el mercado de trabajo.⁵

2. Mercados de trabajo y desigualdad

La capacidad de absorción que tiene el mercado de trabajo en un contexto determinado habla de la capacidad de incorporación de las personas a la sociedad. La movilidad ocupacional, como bien lo ha señalado A. Giddens⁶ es el mejor proxis de la movilidad social. Una sociedad que posee un mercado de trabajo incapaz de ofrecer oportunidades de movilidad social evidentemente es una sociedad que se caracteriza por una gran capacidad de perpetuación de la desigualdad.

El mercado de trabajo es una de las instituciones más importantes para la reducción o el crecimiento de la desigualdad. El acceso al empleo de calidad impacta definitivamente en la reducción de la desigualdad, como bien señala la CEPAL⁷: “en primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares, porque permite la adquisición de bienes y servicios que hacen posible a sus miembros aspirar a un nivel de vida acorde con sus patrones culturales. En segundo lugar, cuando este se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones) orientados a que el trabajador y su familia hagan frente a imprevistos y tengan una vida digna una vez que se jubilan. En tercer lugar, como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de capacidades individuales. Por último, el acceso a un empleo representa para el individuo su ca-

5 Ver Robert Solow, *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid: Alianza Editorial, 1992.

6 *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid: Alianza Universidad, 1996.

7 *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001, p. 123.

nal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna”.

Las informaciones disponibles permiten sostener que el mercado de trabajo dominicano es una de esas instituciones cerradas que ofrecen pocas posibilidades para la movilidad social. Esta rigidez la observamos en dos niveles: por un lado, son muy reducidas, las posibilidades de los más pobres de acceder a empleos de calidad y bien remunerados; por otro lado, dentro del mercado de trabajo se observan inequidades según las características de la fuerza laboral: generalmente las mujeres, los jóvenes de ambos sexos, los trabajadores y las trabajadoras provenientes de hogares de bajos ingresos y residentes en zonas rurales tienden a recibir menos remuneración y a tener menor acceso a los empleos de calidad.

2.1 Evidencias de la rigidez del mercado de trabajo dominicano

Según el Banco Central de la República Dominicana⁸ en 1998, una cuarta parte (25.7%) del 20% de la población más pobre se encontraba desempleada, mientras del 20% más rico sólo un 7.9% era desempleado: por cada 6 jefes de hogar del 20% más pobre desempleado se encontraba uno del 20% más rico que cumplía la misma condición. El desempleo afectaba al 13.6% de las mujeres jefas de hogar frente al 2.7% de los hombres jefes de hogar.

Según la Encuesta por Conglomerados de Indicadores Múltiples del 2000 (MICS-2000) el 12.1% de niños y niñas de 5 a 14 años trabajaba ya sea de manera remunerada o no remunerada. Estamos hablando de 225,969 niños y niñas trabajadores. El trabajo infantil forma parte de las estrategias de sobrevivencia de los hogares pobres, la incorporación temprana al mercado de trabajo de los miembros de las familias es una de las formas de incrementar los ingresos; pero los niños y niñas trabajadores tienen pocas posibilidades de ascender en la

escala laboral, ya que el tipo de trabajo al que se incorporan obstaculiza la capacitación y educación. Las actividades que realizan generalmente ofrecen pocas posibilidades de seguir carreras laborales o lograr un entrenamiento que permita el ascenso en el mercado de trabajo.⁹ De estos, el 52% trabajaba fuera del entorno familiar ya sea por o sin paga. El resto trabajaba en el entorno familiar, en su mayoría en finca o negocio de la familia.

El trabajo infanto-juvenil es mayor en las zonas rurales que en las urbanas (un 14.6% frente al 10%) y en los niños (14.7% frente a 9.3%) de los y las de 5 a 14 años) que en las niñas. Las actividades económicas que absorben una mayor cantidad de niños y niñas trabajadores son en orden de importancia, la agricultura, el comercio, otros servicios y la manufactura.¹⁰ De los niños y niñas de 10 a 14 años que trabajaban en el año 1998 según la ENGIH'98, el 55% pertenecían al 40% de la población más pobre mientras que el 24% pertenecía al 40% de la población meno pobre.

El nivel de informalidad del mercado laboral dominicano es alto y se ha agudizado en los últimos años.¹¹ El empleo en el sector informal se caracteriza por su alta inestabilidad, muy baja remuneración, y estímulo de la exclusión social. En 1998, el 61.6% de la población ocupada se ubicaba en el sector informal, entendido este como trabajadores por cuenta propia, en microempresas de menos de 5 empleados, trabajadores agrícolas y del servicio doméstico.

9 R. Meyer y W. David evidencian como la combinación del trabajo con la educación tiene efectos positivos en los sectores medios. Ahora bien, entre los pobres el trabajo se convierte en un obstáculo para el desarrollo educativo y la capacitación en el trabajo. En primer lugar porque la actividad laboral se realiza como la actividad principal en el caso de los pobres, mientras que en el caso de los sectores de mayores ingresos se realiza como actividad complementaria en la formación del joven. En segundo lugar porque los sectores de menos ingreso se incorporan en las actividades de menor remuneración y que menos ofrecen posibilidades de crecimiento o de ascenso en la escala laboral, sobretudo en el sector servicios o comercio informal. "A High School Preparation and Early Labor Force Experience". En Richard B. Freeman y David A. Wise, Ed. *The Youth labor market problem. Its Nature, causes, and consequences*, The University of Chicago Press, 1982.

10 Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares*, Santo Domingo: Banco Central, 1999.

11 Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), *Actualización de algunos cuadros del texto Focalización de la pobreza en República Dominicana*. Santo Domingo: meca., 2000.

El 65.3% de los nuevos empleos que se generaron en el período 1991-1999 correspondió a la categoría ocupacional "cuenta propia". Esto se explica porque los sectores más dinámicos de la economía dominicana tienen la más alta proporción de informales.¹² Durante los noventa el desafío de la equidad en la inserción laboral, medida a través de las tasas de desempleo abierto, ha crecido en nuestro país. Los sectores más afectados por desempleos son precisamente las personas ubicadas en los cuartiles de menores ingresos, y entre ellos las mujeres de dichos cuartiles.

En la mayoría de los países las reformas económicas e institucionales, así como el ajuste estructural tuvieron poco efecto en cuanto a frenar el desempleo o en reducir la inequidad en la inserción laboral según sexo, cuartiles de ingresos y grupos etarios. En los años de apogeo del llamado Consenso de Washington (1990-1997) la situación del desempleo varió poco en algunos países y las desigualdades entre los cuartiles de ingreso y según sexo se mantuvieron.

Las tasas de participación en el mercado laboral de los jóvenes y las jóvenes se mantuvieron altas o crecieron durante la década. Dando de esta manera un mentís a las proyecciones de que las mejoras en el sector educativo que se evidenciaron en toda América Latina, contribuirían a hacer que los jóvenes permanecieran más tiempo en las escuelas, lo cual desarrollaría el capital social y este capital a su vez sería uno de los pilares del progreso económico.¹³ En efecto, la presión por ingresos de las familias más pobres provoca que los jóvenes abandonen las escuelas y se incorporen a los mercados de trabajo. Pero, estos jóvenes ingresan al mercado de trabajo a través de las categorías ocupacionales que ofrecen menor remuneración y menores posibilidades de entrenamiento y capacitación. Este aspecto se ve agravado cuando tomamos en cuenta que uno de los requisitos para el acceso a trabajo de calidad lo constituyen los niveles educativos. Así, las probabilidades de

¹² *Ibid.*

¹³ Comisión Económica para América Latina, (CEPAL), *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1999.

movilidad ocupacional ascendente son muy reducidas para los jóvenes de bajos ingresos.¹⁴

Al igual que en el resto de América Latina, en nuestro país, “el ritmo de crecimiento particularmente bajo del empleo calificado genera una aguda competencia por los puestos de trabajo, aun por lo que exigen menos calificación”.¹⁵ En otras palabras, las actuales características del mercado de trabajo generan desigualdad social y contribuyen a la reproducción ampliada del círculo de la pobreza, debido a la escasa capacidad de absorción de mano de obra. La inequidad del mercado laboral según edad, sexo y grupos económicos no es un simple problema teórico, es un fenómeno al que las políticas públicas deben prestar la debida atención.

2.2 Inequidad interna del mercado de trabajo dominicano

Además del problema de acceso al empleo, hay que hablar de la inequidad dentro del mercado laboral. Los hombres trabajadores tienden a tener mejor remuneración que las mujeres trabajadoras, aunque realicen labores similares. Los sectores de mayores niveles educativos y provenientes de familias de mayores ingresos tienden a tener los trabajos de mayor nivel de calidad, es decir los de mayor estabilidad, que poseen contratos de trabajo y seguridad social.

Los resultados de los procesos de reforma no fueron los esperados y no se tradujeron de manera favorable en la creación de empleo de calidad.¹⁶ Según el *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, la reestructuración productiva y el cambio institucional en América Latina han contribuido a la flexibilización de la fuerza laboral. La flexibilización es simplemente un proceso de desregularización que ha de-

14 Tejada Holguín, Ramón, *Inserción laboral y movilidad ocupacional en México*, 1995, México: FLACSO, 1999.

15 CEPAL: *Panorama social de América Latina 1998*, cit., pág. 87.

16 Stallings, Barbara y Jürgen, Sélter, *Job Creation in Latin America in the 1990's: The foundation for Social Policy*, Santiago Chile: CEPAL/ECLAC. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 5, 2001.

bilitado a las organizaciones sindicales y las negociaciones de pactos colectivos. Trayendo como consecuencia que los derechos laborales se hayan visto también "flexibilizados", provocando mayor precariedad e inestabilidad al empleo.

La forma de asumir la flexibilización de parte de los gobiernos genera la precarización del trabajo vía la informalización de la fuerza de trabajo¹⁷ y estimula a las grandes empresas a aprovecharse de este tipo de trabajo, con lo que cierra las puertas a la creación de empleos de calidad. Los empleadores del sector moderno cada vez más buscan formas de escapar a la contratación formal de la mano de obra, porque según dicen "aumenta los costos y reduce la flexibilidad administrativa". Dos son los mecanismos utilizados para aprovechar la mano de obra informal: 1) el contrato de trabajadores no permanentes, y 2) la subcontratación de empresas informales para que realice algunas de las actividades ya sea en producción o comercialización de las empresas.¹⁸

El crecimiento económico del país no ha logrado generar una cantidad de empleo que pueda absorber la creciente demanda de incorporación de jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo. "La falta de empleo de los jóvenes y las escasas oportunidades educativas pueden contribuir a que éstos busquen formas no legales de satisfacción de sus necesidades, lo que contribuiría al crecimiento de la delincuencia y el consumo de drogas, principalmente en las grandes ciudades como el Gran Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís, entre otras".¹⁹

Cada vez hay más evidencia de que la relación entre crecimiento y creación de empleo de calidad no es directa. Por el contrario, en las últimas décadas no se ha producido una expansión del empleo de cali-

17 "El Estado juega en este contexto el papel de Jano, pues si bien su no intervención en la regulación del trabajo define el contexto de la informalidad, su intervención reguladora estimula en la clase capitalista la búsqueda de alternativas para escapar a la regulación y, por tanto, puede producir, en un giro perverso, precisamente lo que desea eliminar; los lazos informales entre el capital y el trabajo". Del prólogo de Wiltredo Lozano al texto de Alejandro Portes, *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía informal*, México: FLACSO, 1995.

18 *Ibid.*, pp. 61-62.

19 R. Tejada Holguín, , Ramón. "¿Cómo llega República Dominicana al nuevo milenio"? En *Estudios Sociales*, N° 130, octubre-diciembre de 2002.

dad y la brecha de la desigualdad en la distribución del ingreso se ha ampliado considerablemente, a pesar de que logró alcanzar y mantener cierta estabilidad macroeconómica. De hecho las evidencias sugieren que “en la estructura ocupacional se han asentado las bases de una sólida y estable polarización del ingreso”.²⁰

Nuestro mercado de trabajo es incapaz de cumplir el rol de modificar la estratificación social vía la movilidad ocupacional ascendente y la creación de empleos de calidad accesibles. Definitivamente tiende a convertirse en una fuente de exclusión social y de profundización de las desigualdades. En ese sentido se puede decir que las políticas económicas y de empleo han fracasado y que deben explorarse nuevas vías para lograr que el mercado de trabajo cumpla el rol de ser una institución que propicie la inclusión social y la construcción de sociedades más equitativas.

La ineficiencia, ineficacia e inequidad de las políticas de empleo están estrechamente relacionadas con las olas de reformas neoclásicas y la visión del mercado libre como regulador de las relaciones sociales. La búsqueda de una nueva política de empleo pasa por la búsqueda de un modelo de desarrollo y una visión del Estado diferente a la existente en la actualidad.²¹

3. La pobreza y los grupos vulnerables

Digamos que desde nuestro punto de vista el mercado de trabajo es el aspecto estructural de la desigualdad, es hacia dónde deben interve-

20 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2000*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001, p. 68.

21 Vale la pena recordar a Oskar Lafontaine, que sostiene: “Los socialdemócratas sólo tienen la posibilidad de lograr mayorías políticas si representan los intereses de los trabajadores, los desempleados y los jubilados. En el ámbito empresarial deben preocuparse fundamentalmente por las pequeñas y medianas empresas. Faltarán a su misión si, por el contrario, sucumben a la cháchara de una minoría que desde hace años procede según el lema de exigir constantes reformas y restricciones para las capas sociales más débiles y, al disponer de elevados ingresos y bienes, pagar la menor cantidad de impuestos o sacar del país la mayor cantidad de dinero posible”. *El corazón late a la izquierda*, Barcelona: Paidós, 2000, p. 17.

nir las políticas cuando piensan en el largo plazo y la necesidad de detener la producción de la desigualdad social. Pero, no debe negarse la existencia de grupos que ya fueron afectados por el funcionamiento asimétrico del mercado de trabajo y el modelo de desarrollo. En ese contexto tiene validez el análisis de los grupos vulnerables y el diseño de políticas preferenciales, de focalización o acciones de tipo afirmativa. Este tipo de políticas sociales no debe ser visto como si fuera el tipo de políticas públicas necesarias y permanentes para el combate de la desigualdad social, sino que deben insertarse en el contexto de políticas integrales, que articulen las políticas sociales y las económicas. Esa integración de política sociales y económicas sólo es posible repensando el mercado de trabajo y el modelo de crecimiento económico.

La necesidad de cambios en el mercado de trabajo es vital para poder modificar la desigualdad social estructural, digamos en función de las nuevas generaciones. Pero, reconocemos que en lo inmediato hay grupos sociales que no podrían, con las capacidades actuales que poseen, aprovechar las ventajas que resultarían en un cambio de política pública hacia el mercado de trabajo. Estos son lo llamados grupos vulnerables: la niñez, tercera edad, jóvenes, residentes rurales, mujeres e inmigrantes²² y los pobres.²³

Hasta el momento, los indicadores para definir estos grupos como vulnerables se han elaborado en función de los datos que arrojan una serie de encuestas realizadas en el país. Los estudiosos observan que un porcentaje substancialmente menor de las personas pertenecientes a estos grupos vulnerables tiene acceso a los servicios sociales y al bienestar cuando se comparan con los grupos de referencia, que pueden ser las personas de mayor nivel de ingreso, los hombres, los adultos y los residentes urbanos.

22 En los límites de este artículo no se analizarán los aspectos relacionados con el género y con los inmigrantes, ya que es analizado, en el otro trabajo de esta publicación.

23 En los límites de este artículo es imposible realizar una discusión sobre el concepto pobreza y sus limitaciones. Baste decir que cualquiera que sea su definición "los pobres" son vistos como grupo vulnerable por la mayoría de los estudios revisados para este "estado de situación de la desigualdad".

Entre estos grupos, los más estudiados han sido los pobres. La mayoría de los análisis de la pobreza se hacen en función de los ingresos, y los más refinados toman en cuenta las necesidades básicas insatisfechas. Si bien, los datos sobre pobreza revelan cierta gravedad de la situación, no muestran toda la realidad, colocan en la penumbra una cara apenas atisbada por las ciencias sociales dominicanas.

La condición de pobreza tiene otras consecuencias para la desigualdad social, que la perpetúa y profundiza, y que obstaculiza el acceso de ese sector social a los mercados de trabajo. Deneulin y Mella²⁴ ofrecen una pista muy interesante para el análisis de la desigualdad en un texto que reclama una nueva perspectiva para el estudio de la pobreza en el país: "En la vida cotidiana dominicana no faltan los comentarios y los adjetivos que refuerzan este desprecio de los sectores populares y sus artes de hacer. No hace falta reproducir aquí ninguna de esas frases que se refieren peyorativamente a modos de hablar, al color de la piel o modos de vestir y de comportarse. Ese desprecio no aparece en ninguno de los informes de la pobreza con que contamos y que han sido escritos por economistas dominicanos alejados de la realidad cotidiana de los pobres o por técnicos internacionales, todos siguiendo su formación neoclásica en economía".²⁵

Los llamados grupos vulnerables son víctimas de una desigualdad que se inicia en las esferas de la producción -con el funcionamiento del mercado de trabajo- y continúa en las esferas institucionales y políticas. Precisamente, los estudios como los del padre Jorge Cela acerca de la cultura de la pobreza y observaciones como las de Deneulin y Mella tienen la cualidad de alertarnos sobre los aspectos que se deben con-

24 "La pobreza en la República Dominicana. En búsqueda de una nueva perspectiva de análisis para la práctica". *En Estudios Sociales*, N° 130, octubre-diciembre de 2002.

25 Entre los textos estimulantes de la reflexión hay un libro como el de Jorge Cela: *La otra cara de la pobreza* Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo: Santo Domingo, 1997, en el cual el fenómeno de la pobreza se observa desde el "concepto de cultura de la pobreza", observando la cultura matizada de ambigüedad, proclive al clientelismo y favorable a la reproducción misma de las condiciones de la pobreza. Su visión es estimulante y diferente, pero no la enmarca en el contexto de un análisis de la desigualdad social ni en el mercado de trabajo. Su principal aporte es colocar en la discusión los obstáculos culturales y de cultura política que deben enfrentar los diseñadores de políticas públicas.

siderar para lograr la incorporación social de estos sectores, para poder reducir los niveles de desigualdad.

4. Justicia, ciudadanía y desigualdad

En lo político e institucional los niveles de desigualdad social han influido en los procesos de ciudadanía y la construcción de un régimen democrático. Se ha hablado de que la ciudadanía ha sido un proceso bloqueado, inconcluso, existiendo diferencias en el plano de la participación política, y la administración de justicia en función del lugar que se ocupa en la sociedad.²⁶

La mayoría de los intelectuales dominicanos tienen la percepción de que en República Dominicana existe una tradición autoritaria y paternalista que ha afectado a todas las organizaciones del sistema político y de la sociedad en su conjunto, lo que obstaculiza la consolidación de la democracia dominicana y el establecimiento de instituciones sanas y confiables.²⁷

Esa característica de la tradicional cultura política de la población dominicana ha obstaculizado los procesos de democratización, y provoca la debilidad institucional y la preeminencia de las relaciones primarias antes que la formalización de instituciones y reglas del juego estables y respetadas por todos. Precisamente esta es una de las condiciones más importantes para el diseño de políticas sociales que estimulen el combate contra la exclusión social.

La escandalosa corrupción gubernamental, el patrimonialismo, el uso clientelar de las políticas públicas, han ido teniendo efectos perversos en la sociedad dominicana, y hasta el momento ha permitido a los partidos políticos contar con una base de apoyo clientelar y patrimonial-

26 Ramonina Brea, Isis Duarte, Ramón Tejada Holguín y Clara Báez, *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1995.

27 Cfr.: *Ibid.* y además a Wilfredo Lozano, *Después de los caudillos*, Santo Domingo: FLACSO-Ediciones La Trinitaria, 2002.

lista.²⁸ La propia práctica clientelar contribuye a profundizar la exclusión y obstaculiza la ciudadanía, vía la escasa participación.²⁹

En efecto, el patrimonialismo y el clientelismo son los pilares de las relaciones políticas entre la ciudadanía dominicana y ambos estimulan la exclusión política de la gran parte de la sociedad, sobretudo de aquellos que se ubican en la informalidad y el desempleo. El clientelismo y el patrimonialismo refuerzan la sumisión constituyéndose en los principales obstáculos para la reducción de la desigualdad social.

Como bien sostiene Jorge Cela las políticas asistenciales contribuyen a reforzar cierta actitud de sumisión de parte de los beneficiarios: "Gente que se vio obligada a aceptar la humillación como medio de sobrevivencia convirtiéndose en objeto de la "caridad" de otro a cambio de una determinada militancia política o eclesial, de someterse a filas humillantes de la dignidad humana, o entrar en la pelea por los bienes repartidos".³⁰ En otras palabras las políticas que se suponen deben contribuir a la reducción de la desigualdad terminan fortaleciéndolas vías el clientelismo y el patrimonialismo.

28 La importancia del clientelismo y el patrimonialismo en las relaciones políticas dominicanas es reconocida por casi todos los estudiosos del sistema político dominicano. Los textos más recientes que analizan estos fenómenos son el de Isis Duarte y Ramonina Brea, *Hacia dónde va la democracia dominicana?* Santo Domingo: PUCMM, Instituto de Estudios Población y Desarrollo, 2002 y el libro de ensayos *Después de los Caudillos* de Wilfredo Lozano, cit. Lozano trata de rastrear el origen del fenómeno: "Sin embargo, para que el orden clientelar surja se requiere de un momento fundacional, constitutivo, a partir del cual pueda decirse que se reconoce la existencia de la "clientela" y de su movilización, como un importante - si no el principal- mecanismo de legitimación del orden político" (p. 223, subrayado mío, RTH.). Lozano reconoce el papel del trujillismo en el surgimiento del clientelismo y el patrimonialismo, pero ubica el surgimiento de lo que llama el clientelismo moderno en el período de 1961 a 1965, con Joaquín Balaguer como el gran arquitecto. Se esté o no de acuerdo, las evidencias son claras: el clientelismo ha sido uno de los aspectos más importantes en el proceso de ciudadanía y ha sido el principal obstáculo para la definición de políticas públicas de combate a la desigualdad. Duarte y Brea ofrecen datos de primera mano sobre el tema, buscan las raíces en la cultura dominicana, y nos hablan de su permanencia: "La permanencia de la extendida legitimación del paternalismo como figura de autoridad, es una muestra fehaciente del acomodo y asimilación de los valores y prácticas tradicionales en el proceso de transición y consolidación democrática dominicano". p. 38.

29 "La comunidad política es responsable en gran medida de que los ciudadanos valoren la ciudadanía, porque si se trata de una comunidad injusta, que funciona de forma "caciquil", aunque se diga democrática, dejarán los ciudadanos de participar, y demostrarán con ello muy buen acuerdo, porque la participación sólo tiene sentido cuando es significativa". Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Barcelona: Taurus, 1998 p. 196.

30 Jorge Cela, *Ob. Cit.*, p. 67.

Las encuestas y estudios evidencia que la ciudadanía dominicana y en especial la de menores recursos económicos y menor escolaridad consideran que sus derechos de protección jurídica y el derecho universal, consignado en la constitución del país, de igualdad ante las leyes no se aplica totalmente. En la Demos 97 se establece que “un conjunto mayoritario de la población entrevistada percibe que, en la sociedad dominicana, la ley no se aplica o carece de importancia frente a factores como el estatus social, el clientelismo, la riqueza y el líder fuerte”.³¹

Considerando el Sistema Judicial en su conjunto, se diría que no hay una garantía total para el ejercicio de una justicia basada en la eficiencia, eficacia y equidad. En el país no existen mecanismos de protección a los derechos de las víctimas, a menos que se constituyan en parte civil dentro de un proceso penal. Una de las principales causas de las limitaciones y dilaciones de la administración de justicia y, por tanto, de la falta de protección jurídica adecuada es la tajante separación existente entre la función de investigación, asignada a la Policía Nacional, y las demás funciones judiciales encomendadas al Ministerio Público. Además de que la policía no actúa como auxiliar del Ministerio Público, ni respeta la jerarquía que la ubica como dependiente de la Secretaría de Interior y Policía.

La principal fuente de amenaza y de posible violación de los derechos se encuentra en la organización policial dominicana.³² La situación ha sido catalogada de grave por diversas organizaciones y estu-

31 Isis Duarte, Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín. *Cultura política y democracia en República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM /IEPD, p. 75. La conclusión de los autores de la encuesta se basa en que el 80.4% de los entrevistados sostiene que no hay igualdad de ricos y pobres ante la ley, el 91.4% declaró que siempre o casi siempre la ley sólo se aplica al que está abajo, el 88.7% cree que un enllave en un alto cargo siempre o casi siempre vale más que la ley, y el 50.4% cree que un líder fuerte haría más que todas las leyes juntas. Las ideas expresadas en el 1997 se ven confirmadas con la encuesta del 2001, en la cual si bien estas cifras han sufrido una ligera reducción a 75.6%, 89.8, 86.5, 45.4% respectivamente, esas reducciones podrían mantenerse dentro de los límites del margen de error de toda encuesta.

32 “El perfil del delincuente que maneja la policía y las características de los jóvenes residentes en los barrios pobres es parecido. Esta definición provoca una cierta segregación espacial. Los jóvenes de los barrios pobres tienen dificultades para transitar por los lugares frecuentados por los sectores medios y altos, ya que se convierten en sospechosos.” Ramón Tejada Holguín, *El Siglo* Sección *Enfoque* del 11 de junio de 2000.

diosos del problema policial, tanto que se habla de *refundar* la Policía Nacional. Se trata de convertirla en una policía comunitaria, y de establecer mecanismos efectivos que garanticen el control de la eficacia de la organización policial para cumplir su misión, y el control del comportamiento de sus miembros para que la eficacia pretendida se logre sin menoscabo de los derechos de todos los componentes de esa sociedad y sin desviaciones de conducta respecto de las leyes o reglamentos.³³

La inoperancia del Sistema Judicial y la desconfianza sobre su imparcialidad, no sólo constituye una amenaza de violación, y en ocasiones violación misma de los derechos de la ciudadanía, sino que además afectan severamente el crecimiento económico. La falta de confianza en que los conflictos que eventualmente se presenten en el desarrollo de un contrato serán resueltos de manera rápida, poco costosa e imparcial, frena sensiblemente la inversión y los negocios. Muchos contratos exigen trámites, previsiones y recursos cuantiosos para cubrir riesgos de incumplimiento, lo cual encarece sensiblemente la actividad económica, y aumenta los costos de transacción.

La reforma del sistema judicial en su conjunto no sólo en lo que corresponde a los jueces, es por tanto, una pieza fundamental para el afianzamiento de los derechos humanos y el desarrollo económico. La Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia y la Suprema Corte de Justicia han tenido logros significativos, y por supuesto, se tiene todavía un enorme reto para lograr un aparato judicial equitativo, eficiente, eficaz y oportuno. Es un reto que más del 80% de los presos del país tenga la condición de presos preventivos, la gran mayoría de los cuales pertenecen precisamente a los sectores más empobrecidos.

33 Cfr. Murielle Perroud, "Policía y seguridad de los habitantes al final del siglo XX en República Dominicana. Una urgente necesidad de reformas" *Estudios Sociales*, N° 119, enero-marzo de 2000. Ella fue la coordinadora del Programa Policía y Ciudadanía de la Fundación Institucionalidad y Justicia.

5. Políticas públicas: salud, educación y erradicación de la pobreza

Cuando se analizan los efectos de las políticas de salud y de educación, se llega a la conclusión que las políticas públicas no están cumpliendo con su función en la reducción de la desigualdad social, que algo está fallando en ellas.

La desigualdad en el acceso a los servicios de salud está asociada a la ausencia de un sistema de seguridad social de carácter universal que promueva la integración de los más pobres. En el 20% de la población más pobre la cobertura de la seguridad social pública es muy baja (sólo el 2%), mientras que en los seguros privados llega a otro 2% por lo que el 96%, no dispone de ningún seguro de salud.³⁴ Esta situación podría cambiar con la reciente promulgación de las leyes generales de salud y de seguridad social. Pero hay aspectos que todavía deben ser fruto de la discusión en el seno de la sociedad, principalmente entre los sectores laborales, empresariales y los proveedores privados y además ha faltado la necesaria voluntad política para poner en marcha el sistema.

En el área de la educación el analfabetismo afecta de manera muy desigual a los dominicanos y las dominicanas según nivel socioeconómico y lugar de residencia. En el año 2000, alrededor del 12% de la población mayor de 15 años de edad era analfabeta.³⁵ Esta proporción de población analfabeta se duplica entre los más pobres y los residentes en las áreas rurales.³⁶ La mitad de la población dominicana mayor de 15 años es analfabeta funcional, es decir no asistió a la escuela o no superó los primeros cuatro grados de escolaridad básica.

El acceso a la educación inicial es muy desigual por nivel socioeco-

34 Banco Central de la República Dominicana, *Encuesta Nacional... cit.*, 1999.

35 Secretariado Técnico de la Presidencia-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Encuesta por Conglomerados de Indicadores Múltiples (MICS-2000)*, Santo Domingo: República Dominicana, 2001.

36 Philippe Auffret, Ed., *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento*, Santo Domingo: Banco Mundial-PUCMM, 2002.

nómico y lugar de residencia. En 1998, sólo el 20% de los niños y niñas de 3 a 5 años provenientes de hogares pobres asistían a un preescolar mientras que entre los provenientes de hogares no pobres era más del doble, es decir 48%. En las zonas rurales el acceso es mucho menor: 16% de los niños y niñas de hogares pobres asistían a un preescolar.³⁷ La asistencia a programas de educación en la temprana infancia beneficia ligeramente más a las niñas que a los niños según los datos de la encuesta MICS-2000, evidenciándose una fuerte correlación entre el nivel educativo de las madres y la asistencia de sus hijos a dichos programas.

La tasa de matriculación neta en educación básica ha mejorado notablemente al alcanzar el 84.1% para el período 1998-99³⁸ y si se toma la matriculación bruta el porcentaje alcanzó el 104.8% para el año 2000. Aunque el nivel de cobertura es alto, el acceso es relativamente menor para los pobres tanto en las áreas urbanas como rurales.³⁹

La matriculación en educación secundaria en el país es baja para el nivel de ingreso per cápita según el patrón internacional y el latinoamericano.⁴⁰ El acceso a la educación superior es muy desigual, sólo el 8%⁴¹ de los estudiantes universitarios provienen de hogares pobres. Existen un serio déficit de calidad en la educación pública que, como es de suponer, afectan esencialmente a los pobres. Las evaluaciones recientes del Plan Decenal de Educación señalan que ciertos indicadores de eficiencia interna del sistema educativo como repitencia y sobrecarga han mejorado, pero que no hay evidencias concretas en que la calidad de la Educación haya mejorado significativamente.⁴² El aterrizaje de la reforma educativa en el país no se ha dado de manera equita-

37 *Ibid.*

38 Datos del Departamento de Estadística de la Secretaría de Estado de Educación

39 Ph. Auffret, *Ob. cit.*

40 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000*, Washington: BID, 2001.

41 Ph. Auffret, *Ob. cit.*

42 Sanguinelly, J y M. Fernández, *El futuro de la educación en la República Dominicana. Oportunidades y desafíos*, Santo Domingo: Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), 2000.

tiva entre las escuelas, afectando en mayor proporción a las escuelas ubicadas en sectores pobres y vulnerables.

Los procesos de privatización de la educación y la salud efectivamente elevan la calidad de los mismos y hace a los proveedores más eficientes y eficaces, pero provoca que sean menos accesibles a pobres y a grupos vulnerables.

A raíz de la aprobación de la reforma fiscal a finales del año 2000, el Gobierno lanzó en febrero de 2001 un ambicioso plan de lucha contra la pobreza que implicó la conformación de un Gabinete Social encargado de la ejecución y coordinación interinstitucional del mismo. El programa social del gobierno es un paso de avance hacia una formulación de políticas pública que tome en cuenta las desigualdades y la participación de los diversos grupos en la solución de los problemas. Pero todavía tiene ante sí el reto de la gestión y ejecución del mismo.

6 . Políticas públicas: recomendaciones

La definición de una política de reducción de la desigualdad debe tener como primer objetivo aceptar que existen dos niveles para la reducción de la misma. El primero que podemos llamar estructural y que se refiere a una necesaria política para la reducción del acceso desigual a trabajos de calidad, lo cual supone actuar para tratar de reducir la reproducción de la desigualdad o la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Lo que supone intervenir en el ámbito de la definición de políticas sociales más articuladas con las políticas económicas, y que intervengan en el mercado de trabajo. El segundo nivel que podemos llamar circunstancial es la lucha contra la desigualdad tal como se expresa en la actualidad, es decir es la definición de políticas específicas de focalización que traten de proteger a los grupos más vulnerables y de riesgo.

1. *Dentro del primer aspecto, es necesario es la redención de las políticas económicas en el país, lograr mayores niveles de articulación con la política social, y propiciar un modelo de desarrollo que estimule la creación de empleo de calidad, la protección de los existentes y coloque el acento en el desarrollo humano. Evidentemente este aspecto amerita la definición de una agenda nacional de desarrollo.*

Las políticas económicas llevadas a cabo en el país en los últimos tiempos han tenido éxitos indudables en el estricto sentido económico. Entre esto se puede señalar el nivel del crecimiento del Producto Interno Bruto y la estabilidad macroeconómica de los últimos nueve años. Sin embargo, el desempeño en lo social ha sido pírrico, y la reducción de la pobreza se ha realizado cambiando la forma de medición. En otras palabras, no hay evidencias concluyentes y palpables de que el “milagrito económico dominicano” se haya traducido en una mejoría substancial de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Las políticas económicas no se están traduciendo en bienestar para la gente. A simple vista se puede decir que una de las dificultades es que los economistas de formación neoclásica que han dirigido los diseños de política económica tienden a mirar el mundo a través de los números y las estadísticas, y olvidan que detrás de esas cifras hay seres humanos que sienten y padecen. Una política económica diseñada en función sólo de las estadísticas y los números, que obvia lo humano, terminará beneficiando a quienes concentran mayores niveles de riquezas.

Esta visión *macro* y aislada del mundo influye en la forma que se mide el éxito de una política económica. El crecimiento del PIB, la llamada estabilidad, la promoción de las inversiones, son los aspectos que se utilizan para decir que un país es o no exitoso en el plano de la economía. Las necesidades perentorias de los seres humanos no son prioritarias, de hecho pueden ser aplazadas para un futuro que parecería nunca llegará.

Muchos diseñadores de política económica se lavan las manos: una

cosa es lo económico y otra muy diferente lo social. Lo social es visto como residual, una especie de *curita* que se coloca en el cuerpo social para aliviar los efectos -inevitablemente negativos- de las políticas de ajuste económico.

Se ha discutido mucho sobre la relación política-económica y política-social. Para algunos estudiosos del tema no hay tal dicotomía y la mejor política social es una buena política económica. Es evidente que lo mejor sería atacar a "la máquina de hacer pobres", ya que es el tipo de modelo de crecimiento económico lo que provoca la desigualdad e inequidad. Desde este punto de vista, no basta curar las heridas provocadas por dicho modelo. Es necesario que las políticas económica y social sean definidas partiendo de una misma visión, que se articulen, que sean vistas como hermanas siamesas inseparables, unidas por un mismo corazón y cerebro. En ese sentido es necesario que el gabinete social y el económico trabajen de manera mancomunada, sin celos ni competencias.

Una buena política económica debería traducirse en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, consolidación del crecimiento económico, y la superación del atraso competitivo de nuestro país de cara a la apertura de los mercados en los próximos años, como dicen muchos de los neoclásicos, pero además debe propiciar la generación de empleo de calidad, y estar acompañada de una buena política fiscal y monetaria, así como de otros mecanismos que ayuden a reducir los niveles de desigualdad e inequidad existentes en la actualidad. Jamás debe perder de vista que una cifra que se modifica tiene consecuencias importantes entre los seres humanos. Hay que humanizar la economía.

Una buena política económica es un paso de avance, pero siguen existiendo tareas importantes en el plano de lo social. República Dominicana tiene una creciente deuda social, y una buena política económica puede evitar que se sigan creando pobres.

Toda política económica debe ser evaluada en función de los daños que pueda causar en el mediano y el largo plazos, y de los usos que se

le dará a los recursos generados por la misma. La filosofía que se esconde tras la política de endeudamiento y los llamados bonos soberanos es la de que el crecimiento económico por sí mismo tendrá un efecto de cascada hacia los pobres. Es lo que los economistas han llamado *trickle down effect*: en otras palabras, el desarrollo del sector privado se filtrará hacia los pobres.

Sin embargo, la mayoría de los estudios recientes han evidenciado que las cosas no ocurren de esa manera. Samuel Morley⁴³ plantea que "el crecimiento económico es mucho menos progresivo de lo que era antes. En general esto significa que con un mayor crecimiento en América Latina, no mejorará mucho la distribución. Habrá que tomar medidas complementarias" (Pág. 39). Para este autor una de las principales medidas complementarias necesaria es el aumento de los niveles educativos de la población, lo cual impactará positivamente en el mercado de trabajo.

1.1 Crear un ambiente institucional que posibilite canalizar las energías sociales.

El establecimiento de las reglas del juego claras y respetadas por todos y todas, la promoción del diálogo y la participación de la sociedad dominicana en su conjunto en lo que atañe a las decisiones económicas y de diseño y gestión de políticas públicas es condición necesaria para construir un ambiente propicio para la creación de metas de desarrollo comunes y beneficiosas para las grandes mayorías nacionales. Estimular la democracia y la participación de los sectores pobres permitirá reducir los niveles de exclusión social, económica y política; estimulará la cohesión social y el sentido de pertenencia de parte de la ciudadanía, lo que redundará en beneficio del mejoramiento del clima para la inversión, estimulará la elevación de la productividad del trabajo, propiciará la innovación, se profundi-

43 "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina." En *Revista de la CEPAL*, No. 71, agosto de 2000, p.39.

zará y consolidará la democracia y se crearán las bases para una estable y prolongada gobernabilidad.⁴⁴

2. Dentro del segundo aspecto podemos señalar el conjunto de política dirigidas hacia el combate contra la pobreza y la protección de los grupos vulnerables.

2.1 Las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza necesitan saber cuántos son los pobres, dónde viven, qué características tienen sus hogares y sus miembros, pero el Estado dominicano no tiene una visión única de la pobreza. Para poner un ejemplo, el Banco Central usa un método de medición de la pobreza diferente al de ONAPLAN. Es urgente que las instituciones estatales uniformicen la visión de la pobreza y los grupos vulnerables. Deben tomarse en cuenta los avances realizados en América Latina en cuanto a la identificación de las zonas de mayores niveles de pobreza, tales como las fichas de focalización usadas para la priorización en la entrega de programas sociales a la población más necesitada, tales como la ficha CAS en Chile, y el Sistema de Identificación de Beneficiario (SISBEN) en Colombia. Esto permitirá lograr mayor eficacia en el uso de los recursos.

2.2 Los conocimientos y las nuevas aptitudes necesarios para aprovechar los cambios e innovaciones tecnológicas suponen un buen nivel de educación. La educación ejerce gran influencia en el mercado de trabajo ya que afectan el acceso diferencial a trabajos de calidad. El sector educativo público necesita mejorar la calidad de su profesorado, y estimular a los estudiantes pobres para que permanezcan en las aulas. La llamada tarjeta social es una iniciativa que debe llevarse a más sec-

44 Entendemos gobernabilidad como el "ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York: PNUD, 1997, p. 2.

tores en el ámbito nacional, así como el desayuno escolar. Pero, la tarjeta social conlleva riesgos que deben ser alertados. La idea de entregar una subvención mensual a la madre para que mantenga a sus hijos en las escuelas ha tenido éxito en Brasil y otros países latinoamericanos. Pero, allí la selección de las familias beneficiarias se realiza en varios niveles: primero se identifican las zonas de mayor índice de pobreza, y luego una comisión formada por representantes del gobierno municipal y las comunidades procede a inscribir a las familias potenciales beneficiarias. Las organizaciones locales juegan un papel de primer orden para lograr la transparencia y evitar que a esta transferencia monetaria se le dé un uso clientelar.

2.3 El sector salud adolece de serias fallas que afectan en mayor proporción a los más pobres. Con la promulgación de la ley General de Salud y la ley de Seguridad Social el país tiene una gran oportunidad de encaminarse hacia una transformación profunda del sector, que asegure la inclusión de los más pobres y en particular que promueva la calidad, la atención primaria, la promoción de salud y prevención de enfermedades. En este sentido, es prioritario el apoyo a la puesta en práctica de esas leyes.

2.4 Uno de los aspectos que ha profundizado el clientelismo y el asistencialismo es la inexistencia de grupos de administradores estatales capacitados y protegidos por una carrera civil y administrativa, es decir de auténticos gerentes sociales conocedores de las experiencias exitosas a nivel latinoamericano en cuanto a las nuevas modalidades de entrega de servicios sociales. Las políticas públicas en el ámbito de lo social demandan gerentes sociales con un perfil diferente al perfil político que poseen una gran parte de quienes dirigen las secretarías y los organismos relacionados con el sector. Los nuevos tiempos demandan un gerente social con una ética de servicio alejada del clientelismo y el patrimonialismo, y volcado hacia el estudio de las experiencias innovadoras y exitosas en el ámbito internacional y con mayor sensibilidad.

hacia los problemas sociales. Hay que diseñar un programa de capacitación de los servidores públicos en el área de lo social y sobretodo dar cumplimiento a la carrera civil y administrativa de manera que se cree una administración estable con posibilidades de capacitarse y hacer carrera en materia de políticas públicas dirigidas a combatir la desigualdad en el país.

En conclusión, para nosotros las políticas sociales deben descansar en una "visión estatal", y no pueden seguir siendo vistas como medidas asistencialistas y clientelares que pretenden resolver momentáneos problemas coyunturales. En la actualidad no se puede hablar de una política social del Estado dominicano coherente y articulada a las políticas económicas, se ha carecido de esa visión integral. No sólo la política económica y la social andan por lados opuestos, los mismos diseñadores de la política social tienen atisbos de ideas diferentes e irreconciliables. No sólo carecen de una clara definición sino que hay grandes desacuerdos. Largo y tortuoso es el camino del combate de la desigualdad, pero no imposible, pero no imposible.

BIBLIOGRAFÍA

- Auffret, Philippe. Ed. *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento*. Santo Domingo: Banco Mundial-PUCMM, 2002.
- Banco Central de la República Dominicana. *Encuesta de fuerza de trabajo*. Santo Domingo: Banco Central, 2000.
- Banco Central de la República Dominicana. *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares*. Santo Domingo: Banco Central, 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Política agroalimentaria, competitividad y pobreza rural*. Washington: BID, 2001.
- _____. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*. Washington: BID, 2001.
- Brea, Ramonina; Isis Duarte, Ramón Tejada Holguín y Clara Báez. *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1995.
- Cela, Jorge. *La otra cara de la pobreza*. Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo: Santo Domingo, 1997.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001.
- _____. *Panorama social de América Latina 2000*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001.
- _____. *Panorama social de América Latina, 1999*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.
- _____. *Desarrollo económico y social en la República Dominicana. Los últimos*

20 años y perspectiva para el siglo XXI. Tomo I y II. Santo Domingo: CEPAL-PUCMM, 2000 .

- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL). *Panorama social de América Latina 1998.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1999.
- Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago. *Plan Estratégico de Santiago.* Santiago: Mimeo, 2002.
- Cortina, Adela. *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad.* Barcelona: Taurus, 1998.
- Deneulin, Séverine y Pablo Mella. "La pobreza en la República Dominicana en búsqueda de una nueva perspectiva de análisis para la práctica". *En Estudios Sociales*, N° 130, Vol. octubre-diciembre de 2002.
- Duarte, Isis y Ramonina Brea, *¿Hacia dónde va la democracia dominicana?* Santo Domingo: PUCMM, Instituto de Estudios Población y Desarrollo, 2002.
- Duarte, Isis; Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín. *Cultura política y democracia en República Dominicana.* Santo Domingo: PUCMM-IEPD.
- Encuesta Demográfica y de Salud de 1996.* ENDESA-96. Santo Domingo: Instituto de Estudios Población y Desarrollo, (IEPD)/Organización Nacional de Planificación (ONAPLAN) DHS, IRD/Macro Internacional, 1997.
- Giddens, Anthony. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas.* Madrid: Alianza Universidad, 1996.
- Gómez, Carmen Julia y Sergia Galván. "Análisis de la situación de la mujer en la República Dominicana e implicaciones para una política nacional de población y desarrollo con perspectiva de género". *En Bases para una política de población y desarrollo en la República Dominicana.* Santo Domingo: SESPAS-CO-NAPOFA-FNUAP, 2001.
- Gregory, Peter. *Empleo y desempleo en la República Dominicana.* Santo Domingo: Banco Central, 1997.
- Hernández, Pedro. "Provincias y Regiones. Consideraciones en Torno a la División y Organización Territorial" En Ramón Tejada Holguín, Ed. *Participación y Descentralización en América Latina. Avances, Problemas, Desafíos y Prácticas Ejemplares.* Santo Domingo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)-BID Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), 2002.
- Lafontaine, Oskar. *El corazón late a la izquierda.* Barcelona: Paidós, 2000.

- Lozano, Wilfredo. *Después de los caudillos*. Santo Domingo: FLACSO-La Trinitaria, 2002.
- Navarro, Juan Carlos y otros. *Perspectiva sobre la reforma educativa. América Central en el contexto de las políticas de educación en las Américas*. Washington: Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID)-BID, 2000.
- Matías, Bernardo, "La descentralización y la reforma del sector salud en la República Dominicana" En Ramón Tejada Holguín, Ed. *Participación y descentralización en América Latina: avances, problemas, desafíos y prácticas ejemplares*. Santo Domingo: INDES-BID/-INTEC, 2002.
- Medina Giopp, Alejandro. Ed. *Las reformas educativas en acción: eficiencia, equidad y calidad en el sistema educativo de la República Dominicana y América Latina*. Santo Domingo: INDES- BID- INTEC, 2002.
- Meyer, Robert H. y David, Wise. "A High School Preparation and Early Labor Force Experience". En Richard B. Freeman y David A. Wise, Ed. *The Youth labor market problem. Its Nature, causes, and consequences*. The University of Chicago Press, 1982.
- Mokate, Karen. *Eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿Qué queremos decir?* Washington: meca., 2000.
- Morley, Samuel. "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina" En *Revista de la CEPAL*, No. 71 agosto de 2000.
- Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). *Eficiencia y equidad desde la perspectiva del mercado laboral. Una posible interpretación de la experiencia dominicana*. Serie La Economía Dominicana en el 2000, Vol. I. Santo Domingo: República Dominicana, 2002.
- _____. *República Dominicana. Proyecciones Nacionales de Población por sexo y grupos de edad, 1990-2025*. Santo Domingo: ONAPLAN, 1999.
- Perroud, Murielle. "Policía y seguridad de los habitantes al final del siglo XX en República Dominicana. Una urgente necesidad de reformas" *Estudios Sociales*, N° 119, Vol. enero-marzo de 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo *Governance for Sustainable Human Development*. Nueva York: PNUD, MDGD-BPP, 1997.
- _____. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*". Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

- Portes, Alejandro. *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía informal*. México: FLACSO, 1995.
- Rodríguez Braun, Carlos. *Estado contra mercado*. Madrid: Taurus, 2000.
- Sanguinetty, J y M. Fernández. *El futuro de la educación en la República Dominicana. oportunidades y desafíos*. Santo Domingo: Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), 2000.
- Secretaría de Estado de Educación. *Estadísticas e indicadores educativos, 1999-2000*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación, 2001.
- Secretaría Técnica de la Presidencia-UNICEF. *Encuesta por Conglomerados de Indicadores Múltiples (MICS-2000)*. Santo Domingo: Secretaría Técnica de la Presidencia-UNICEF, 2000.
- Solow, Robert, M. "El mercado de trabajo como institución social." Madrid: *Alianza*, 1992.
- Stallings, Barbara y Jürgen, Séller. *Job Creation in Latin America in the 1990's: The foundation for Social Policy*. Santiago Chile: CEPAL/ECLAC. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 5, 2001.
- Tejada Holguín, Ramón. "¿Cómo llega República Dominicana al nuevo milenio?" En *Estudios Sociales*, N° 130, Vol. octubre-diciembre de 2002.
- _____. *El Siglo, Sección Enfoque*, del 11 de junio de 2000.
- _____. *Inserción laboral y movilidad ocupacional en México*, 1995. México: FLACSO, 1999.
- Weller Jürgen. "Proceso de exclusión e inclusión laboral. La expansión del empleo en el sector terciario". *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, no. 6, Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, 2001.
- _____. "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL* N° 72, 2000.
- Zaiter, Josefina y otros. *¿Cambia la escuela? Prácticas educativas en la escuela dominicana*. Santo Domingo: FLACSO-PREAL-UNICEF, 2001.

II

POLÍTICAS PREFERENCIALES: PIEDRA
ANGULAR PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO.
ENSAYO SOBRE LA DESIGUALDAD DE
GÉNERO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Carmen Julia Gómez Carrasco

"Aunque las condiciones históricas nos hacen aparecer a los hombres como victimarios, somos en realidad también víctimas de la irracionalidad e incompletitud de un mundo construido sobre el machismo y otras subordinaciones, una edificación social que nos aleja, a ellas y a nosotros, de la conquista de nuestras mejores utopías".

Jaime Breilh

"Hay mucha infelicidad en el mundo... Me alegro mucho de obtener el premio y me alegro de que el Nóbel dé importancia a este tema, el hecho de que la gente pueda analizar los problemas de los desposeídos. Pero me da miedo ser demasiado feliz. No estaría bien, en este mundo tan desgraciado en el que vivimos".

Amartya Sen

Introducción

Amartya Sen ha reconocido que la lucha por la igualdad de género es parte integral de los procesos de desarrollo y constató que las políticas de desarrollo no afectan de igual manera a hombres y a mujeres. Esperanzada en que sus concepciones sensibilicen a los demás hombres con poder en el mundo, me propongo en primer lugar, realizar un análisis transversal de la desigualdad de género en la sociedad dominicana y cómo tiende a transmitirse intergeneracionalmente. A la luz de esta mirada documentada reflexionaremos sobre las políticas y programas con incidencia en la desigualdad de género, intentando identificar las brechas entre el discurso estatal y la práctica concreta.

Para profundizar el reto, a seguidas me aventuro a ponderar si en el contexto dominicano la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es un horizonte posible, o por el contrario, una utopía. Finalmente, expondré propuestas de políticas públicas viables para enfrentar la desigualdad de género en nuestro país.

Presento estas reflexiones como ensayo, sin pretender realizar un abordaje exhaustivo de corte puramente académico porque el interés de este trabajo está dirigido a contribuir con la identificación de los problemas de género prioritarios y de las estrategias más efectivas para enfrentarlos. También quiero explicitar que esbozo estas líneas desde la óptica de una ciudadana activa que ejerce su derecho a la crítica constructiva al quehacer estatal.

1. Análisis de la desigualdad social por razones de género

En el mundo contemporáneo desde hace varias décadas existe consenso en que el género es uno de los determinantes de la desigualdad social, como lo son la clase social y la raza. La desigualdad social por razones de género se podría definir como el conjunto de diferencias entre hombres y mujeres con respecto al trabajo que realizan dentro y fuera del ámbito doméstico, al acceso y control de los recursos productivos y a la participación en los espacios y mecanismos para el ejercicio del poder político. Estas diferencias constituyen uno de los principales obstáculos al desarrollo social y económico porque impiden que alrededor de la mitad de la población ejerza plenamente sus derechos y despliegue sus capacidades y potencialidades.

La formulación del concepto de género, reconocida como una ruptura epistemológica en las ciencias sociales, conllevó a la identificación y medición de la subordinación social de la mujer. Las particularidades de la desigualdad social por razones de género son su ubicuidad y su perdurabilidad, características que complejizan tanto su medición como su erradicación.

Debido a la vigencia que ha cobrado el estudio de la desigualdad de género en las últimas décadas, se ha elaborado una enorme cantidad de indicadores muy variables en su grado de complejidad y utilidad. Para los fines de este ensayo y como marco conceptual para el posterior análisis de las políticas implementadas, he considerado útil y con-

veniente seleccionar indicadores relevantes que consideran los diferentes niveles explicativos de los factores determinantes de la desigualdad de género y ordenarlos jerárquicamente, de acuerdo a la cadena causal conceptualizada:

1. *Los indicadores relativos a los determinantes estructurales de la desigualdad de género:* son aquellos que reflejan las causas estructurales de la desigualdad, las cuales ejercen su influencia a través de factores o condicionantes intermedios.
2. *Los indicadores relativos a los determinantes intermedios de la desigualdad de género:* se refieren a los factores que actúan directamente sobre la desigualdad de género.
3. *Los indicadores relativos a las dimensiones de resultado:* muestran las consecuencias concretas terminales más observables de la desigualdad de género.

Ordenamiento jerárquico de indicadores seleccionados de la desigualdad de género

Indicadores relativos a los determinantes estructurales	Indicadores relativos a los determinantes intermedios	Indicadores relativos a las dimensiones de resultado
<ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución por sexo de la propiedad y el control de bienes (em- presas, tierra, viviendas, capital financiero) 2. Distribución del uso del tiempo según sexo 3. Segregación de género en el mercado laboral 4. Segregación de género en la capacitación técnica 5. Segregación de género en la formación universitaria 6. Distribución por sexo en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los Ayuntamientos 7. Distribución por sexo de la directiva de sindicatos, partidos, etc. 8. Existencia de normas, costumbres y actitudes discriminatorias de la mujer 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de desempleo por sexo 2. Población ocupada con salario inferior al mínimo por sexo 3. Porcentaje de mujeres con necesidades insatisfechas de anticoncepción 4. Distribución del crédito otorgado según sexo 5. Distribución de la población según nivel de escolaridad por sexo 6. Ingreso promedio según ocupación por sexo 7. Tasa de matriculación en primaria y secundaria según sexo 8. Edad a la primera unión y al primer hijo por sexo 9. Porcentaje de hogares pobres por sexo del jefe(a) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mortalidad materna 2. Mortalidad por causas según sexo 3. Morbilidad por causas según sexo 4. Femicidio 5. Número de mujeres sobrevivientes de violencia 6. Tasa de fecundidad no deseada 7. Tasa de analfabetismo por sexo 8. Sobreedad, deserción y repitencia por sexo 9. Distribución de migrantes internacionales por sexo 10. Porcentaje de adolescentes embarazadas 11. Tasa de divorcios

Siguiendo la megatendencia verificada en América Latina, evidenciada en estudios del Banco Mundial, de la CEPAL y del INSTRAW, a partir de los indicadores disponibles se puede afirmar que en República Dominicana, la desigualdad de género ha disminuído lenta pero progresivamente. Este proceso de reducción de la desigualdad de género es, en cierta medida, producto de la propia dinámica del sistema capitalista. Un ejemplo patente es la reducción de la brecha de género en la tasa de participación en la actividad económica ya que la incorporación de la mujer al trabajo remunerado se ha tornado una necesidad tanto para el funcionamiento del sistema económico como para la sobrevivencia de las familias.

Por otro lado, el ritmo de variación de los indicadores de género no es homogéneo en todas las variables debido principalmente a que las políticas de equidad de género implementadas se limitan a incidir sobre los determinantes intermedios de la desigualdad de género o no son priorizadas en el contexto de las políticas públicas.

En el estudio de la desigualdad de género con frecuencia se enfatizan o sobrevaloran las brechas o disparidades en términos cuantitativos. Estoy de acuerdo en que se debe calificar de logro el equiparamiento de indicadores según sexo, sin embargo, debemos al mismo tiempo escarbar en realidades de la problemática de género que no son fáciles de medir o percibir.

Equiparamiento cuantitativo en un área no significa necesariamente un avance extraordinario hacia la igualdad de género. Por ejemplo, en nuestro país prácticamente ha desaparecido la brecha de género en el nivel de analfabetismo y con frecuencia este hecho es resaltado en los estudios sobre la situación de la mujer. En efecto, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada por el Banco Central en 1998, el porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más es de 14.9% en los hombres y 16.1% en las mujeres. Sin embargo, no suele resaltarse que tras este promedio nacional se ocultan grandes desigualdades sociales: la misma fuente citada revela que en el quintil de ingreso

más pobre, el 30.5% de las mujeres y el 26.1% de los hombres son analfabetos.¹

Por otro lado, aunque indiscutiblemente es un logro esta convergencia en el promedio nacional de analfabetismo, debe destacarse que la misma ha ocurrido en un nivel alto en comparación con los países latinoamericanos, y además, el desconocimiento de la lecto-escritura ejerce un efecto diferencial según sexo que implica la necesidad de implementar programas de educación no formal dirigidos hacia las mujeres. El analfabetismo, e inclusive la baja escolaridad, repercute más negativamente en la mujer y sus hijos e hijas que en el hombre debido a la socialización de género. En el hombre dicha limitación no le impide su acceso al mercado laboral ni su participación en la vida comunitaria puesto que la socialización de género posibilita que desarrolle habilidades y destrezas necesarias en el ámbito público. En contraste, la mujer analfabeta o con muy escasa escolaridad suele tener baja autoestima, tiene muy restringidas posibilidades de generar ingresos estables y es más vulnerable a la violación de sus derechos.

De forma similar, la deserción escolar afecta más negativamente a las mujeres que a los hombres, visto que cuando ellas abandonan la escuela se enfrentan a menores oportunidades para insertarse en el mercado laboral y mayores posibilidades de tener una elevada fecundidad no deseada.

Siguiendo la selección y clasificación de indicadores anteriormente propuesta, para el caso de nuestro país, la desigualdad de género muestra el siguiente panorama:

1 Carmen Julia Gómez y Sergla Galván, "Análisis de la situación de la mujer en la República Dominicana e implicaciones para una política nacional de población y desarrollo", En *Bases para una política de población y desarrollo en la República Dominicana*, Santo Domingo: SES-PAS-CONAPOFA-FNUAP, 2001.

1. **Indicadores relativos a los determinantes estructurales**

- *Distribución por sexo de la propiedad y el control de bienes (empresas, tierra, viviendas, capital financiero).* No existen en el país estadísticas desagregadas por sexo que permitan analizar la diferencia entre hombres y mujeres en el acceso y control de los bienes privados, excepto sobre microempresas. La encuesta sobre microempresas realizada por FONDOMICRO en 1999 reporta que más de la mitad de los negocios (51.5%) son de propiedad femenina, pero sus negocios tienen una menor inversión, menores ventas y, por ende, menores ganancias que las empresas de propiedad masculina. Ante la carencia de evidencia empírica, se podría hipotetizar que la mayor parte de los bienes de mayor valor monetario, son propiedad masculina, inclusive en los casos de hombres casados ya que son frecuentes las prácticas del matrimonio con separación de bienes y que éstos vendan clandestinamente las propiedades cuando el divorcio es inminente.
- *Distribución del uso del tiempo según sexo.* Tampoco este tipo de estadísticas existen en el país, por lo cual tenemos utilizar el recurso de la hipótesis apreciativa. Parece permanecer sin cambios relevantes en todas las clases sociales la tradicional división sexual del trabajo no remunerado que concentra en la mujer la realización de las tareas domésticas, incluyendo la responsabilidad de la crianza de los hijos y las hijas.
- *Segregación de género en el mercado laboral.* Las oportunidades de acceso de la mujer dominicana al mercado laboral se encuentran severamente restringidas en comparación con las del hombre debido a la rígida asignación de roles de género. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo realizada por el Banco Central en 2002, sólo en las ramas "Comercio" e "Industria" no hay brecha de género importante y el 42% de la PEA femenina ocupada se concentra en la rama "Otros servicios".
- *Segregación de género en la capacitación técnica.* Las posibilidades

de inserción laboral de la mujer también están limitadas por la desigualdad de género en la capacitación técnica, derivada de los estereotipos sexistas, no de trabas formales en las instituciones. Un indicador útil es el número de egresados del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), el cual reporta un 43.6% de mujeres hasta el 2001, concentradas en las áreas tradicionales como secretariado, manualidades, cocina, panadería y repostería y peluquería.

- *Segregación de género en la formación universitaria.* Existe un acentuado predominio femenino en un conjunto de carreras consideradas consistentes con los roles de género tradicionales, tendencia que también limita las oportunidades de empleo e ingreso. De acuerdo a un reciente estudio publicado por la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología,² más del 70 % de la matrícula de las carreras como contabilidad, bioanálisis, enfermería, arte y decoración está constituida por mujeres, mientras la proporción ronda el 20 % en las ingenierías, economía, idiomas, entre otras.
- *Distribución por sexo en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los Ayuntamientos.* En contraste con el porcentaje aproximadamente paritario de las votaciones, es muy acentuada la desigualdad de género en la participación en los mecanismos de poder político, sobre todo en el Congreso. En efecto, actualmente el 16% de los curules de la Cámara Baja y el 6% en el Senado son mujeres. En los Ayuntamientos, el 8.9% de las sindicaturas y el 28.6% de las regidurías están ocupadas por mujeres. El Poder Judicial es el que presenta la mayor participación femenina, pues las mujeres constituían para 1999 un 36.7% de su personal. En el Poder Ejecutivo, las mujeres sólo ocupan el 17.6% de los cargos. De las 16 Secretarías de Estado, 3 (18.75%) están a cargo de mujeres: la Se-

2 Pablo Rodríguez y Manuel Herasme, *El futuro de la economía dominicana y demanda de empleo a nivel de educación superior*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2002.

cretaría de Estado de la Mujer, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio y la Secretaría de Estado de Educación.³

- *Distribución por sexo de la directiva de sindicatos, partidos, las iglesias y demás organizaciones de la sociedad civil.* En términos generales, las directivas sindicales, eclesiales y partidarias están controladas total o mayoritariamente por hombres. En las demás organizaciones de la sociedad civil (empresariales, comunitarias, etc.) el predominio masculino es menos acentuado.
- *Existencia de normas, costumbres y actitudes discriminatorias de la mujer.* Con tendencia a flexibilizarse a un lento ritmo, en la cultura dominicana prevalecen normas, costumbres y actitudes que legitiman la desigualdad de género. Esto se verifica en todos los ámbitos: laboral, escolar, familiar y medios masivos de comunicación. Por un lado, los patrones tradicionales de masculinidad promueven conductas oprobiosas en el plano social e individual como la infidelidad, la irresponsabilidad paterna y la violencia, mientras por otro, los patrones tradicionales de feminidad estimulan en la mujer su vulnerabilidad, su subordinación y su reificación.

2. Indicadores relativos a los determinantes intermedios

- *Tasa de desempleo por sexo.* Este indicador muestra una de las brechas de género más acentuadas en el contexto latinoamericano⁴ ya que la tasa de desempleo femenina casi triplica (26.7%) la masculina (9.2%), de acuerdo a la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo realizada por el Banco Central en 2002.
- *Población ocupada con salario inferior al mínimo por sexo.* Estimaciones basadas en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos

3 Clara Báez. Estadísticas para la planificación social con perspectiva de género. Santo Domingo: SEM-PNUD, 2000.

4 Banco Mundial, "Un análisis de los problemas de género de la República Dominicana, Haití y Jamaica". Meca., 2002.

de los Hogares realizada por el Banco Central en 1998 revelan que la desigualdad de género en el ingreso laboral es muy significativa: el 19.3% de la población ocupada masculina recibe un salario inferior al mínimo legal, mientras esta proporción asciende a 33.4% en la femenina.

- *Ingreso promedio anual según ocupación por sexo.* Este indicador confirma la desigualdad de género en el ingreso laboral: el ingreso promedio anual que recibe la mujer representa el 72% del que devenga el hombre. Esta diferencia varía entre un 45% en los trabajadores de las Fuerzas Armadas y un 89% en los empleados de oficina.⁵
- *Porcentaje de mujeres con necesidades insatisfechas de anticoncepción.* La falta de autonomía reproductiva de la mujer, de acceso a la salud y a la educación se traducen en insuficiente acceso a servicios anticonceptivos, lo cual a su vez genera embarazos no deseados. Para el total de mujeres unidas, la Encuesta Experimental de Demografía y Salud (EDESA) realizada por el CESDEM en 1999 estimó que el 12% tenía necesidades insatisfechas de planificación familiar. Este indicador se eleva a 26% en las adolescentes.
- *Distribución del crédito otorgado según sexo.* En función de los menores ingresos de la mujer y su menor acceso a la propiedad de bienes, son inferiores sus posibilidades de ser destinataria de préstamos, sean personales o para inversión empresarial. La información disponible sobre acceso al crédito según sexo es fragmentaria. En el área de microempresas, de acuerdo a FONDO-MICRO, una mayor proporción de negocios de propiedad mixta (27%) o de propiedad masculina (17.3%) tienen disponible tarjeta de crédito para poder financiar los gastos del negocio o personales, en contraste con sólo el 8% de las unidades propiedad de mujeres. Asimismo, el 43.8% de los microempresarios

5 ONAPLAN, *Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo, meca, 2003

hombres tienen cuentas de ahorro mientras que una proporción menor de mujeres (31.8%) dispone de ese servicio bancario.

- *Distribución de la población según nivel de escolaridad por sexo.* Producto de tasas de matriculación similares, no existe desigualdad de género en este indicador. De acuerdo a EDESA-99, alrededor del 10% de la población mayor de 6 años carece totalmente de escolaridad, cerca del 56% alcanzó el nivel primario, en torno a un 20% el nivel secundario y próximo al 10% se ubica en el nivel universitario. La mediana de años de escolaridad es apenas 5.3 años. Es decir que la población dominicana de ambos sexos tiene un bajo nivel de educación formal.
- *Porcentaje de hogares pobres por sexo del jefe(a).* La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares encabezados por mujeres (Banco Mundial, 2002). De acuerdo a estimaciones de ONA-PLAN (2003), el 41.5% de los hogares con jefatura femenina son pobres, mientras en aquellos encabezados por hombres esta proporción es de 36.7%.
- *Edad a la primera unión y al primer hijo por sexo.* Los roles de género y la mayor incidencia de la pobreza provocan que la nupcialidad y la fecundidad ocurran muy precozmente y a edades inferiores que en los hombres. De acuerdo a EDESA-99, la edad mediana a la primera unión conyugal en las mujeres de 20 a 49 años es de 19.6 y la edad mediana al primer hijo ronda los 20 años.

3. Indicadores relativos a las dimensiones de resultado

La desigualdad de género en el acceso a recursos materiales y no materiales y la ineficiencia de las políticas públicas para combatirla ha creado en nuestro país una multiplicidad de problemas sociales y económicos en ambos sexos, pero de mayor gravedad y magnitud en la población femenina. Además, debido a la concentración de las responsabilidades domésticas en la mujer, estos problemas ejercen un efecto multiplicador a nivel familiar y social.

Los principales indicadores relativos a estas dimensiones de resultado son:

- Elevada mortalidad materna
- Elevada prevalencia de morbilidad femenina, especialmente enfermedades relacionadas con el stress y enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA.
- Elevada tasa de fecundidad no deseada, sobre todo en la adolescencia.
- Elevado número de feminicidios y de mujeres sobrevivientes de violencia.
- Elevada migración femenina

2. La transmisión intergeneracional de la desigualdad de género: ¿Se puede romper ese engranaje?

La desigualdad de género, como cualquier otra forma de desigualdad socioeconómica, se transmite intergeneracionalmente a través de canales estructurales que configuran trayectorias de vida diferentes en hombres y mujeres. Pese a las posibilidades de crecimiento económico que se podrían vislumbrar para el país, la desigualdad de género tiene una fuerza inercial enraizada en la pobreza y en la cultura que obstaculiza su superación en el corto plazo.

Uno de los principales canales estructurales de la transmisión intergeneracional de la desigualdad de género en nuestro país es el reducido capital humano en los hogares de origen de las actuales cohortes infantiles y juveniles y en particular, en una mayoritaria proporción de las madres. Como indicador de capital humano en la etapa adulta, que es obviamente la formadora de las generaciones jóvenes, la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1998 reporta que el 71% de los jefes y jefas de hogar no ha alcanzado la secundaria y esta proporción varía entre 90% y 84% en los primeros 3 deciles de ingreso. La EDESA-99 revela una muy baja escolaridad en las generaciones entre los

30 y 49 años, en las cuales se concentra la población adulta con hijos e hijas en las etapas de infancia y juventud, las cruciales para el aprendizaje de roles de género. En los hombres, la proporción analfabeta o que sólo alcanzaron algún grado primario varía entre 47% en la generación de 30 a 34 años y 69% en la generación de 45 a 49 años. En las mujeres, la situación es peor: las cifras van respectivamente de 46% a 75%.

De estos datos se podría inferir que es muy limitada la capacidad de estas generaciones adultas de transmitir a través del ejemplo o de la palabra valores que no reproduzcan la desigualdad de género. Esa realidad confluye con otras igualmente adversas como son el elevado desempleo en la juventud, la deserción escolar en la adolescencia y la ya señalada falta de acceso de las mujeres adultas a los activos físicos y financieros que posibiliten su autonomía. Esta cadena causal desemboca en una elevada incidencia del embarazo en la adolescencia, que se constituye en una fatalidad para la mujer y refuerza la desigualdad de género en tanto obstaculiza, con frecuencia de manera definitiva, sus logros educacionales y ocupacionales.

Según la EDESA-99, el porcentaje de adolescentes embarazadas o que ya son madres es de 20.8% y se eleva a 24.7% en las adolescentes con nivel primario de educación. La estrecha correlación entre pobreza y fecundidad adolescente se refleja en la acentuada proporción de parturientas adolescentes en los hospitales públicos. En un estudio realizado en el 2001 en dos hospitales de maternidad de Santo Domingo y dos de provincias del Suroeste,⁶ abarcando más de nueve mil mujeres, la proporción de madres adolescentes osciló entre un 28% y 35%.

El salto cualitativo en el capital humano que necesitamos para reducir la transmisión generacional de la pobreza y de la desigualdad de género aparenta estar lejos en nuestra sociedad si tomamos en cuenta la exclusión de segmentos importantes de adolescentes y jóvenes del sistema educativo, la cual es constatada por las estadísticas de la Secretaría

6 Ramón Jiménez y Bienvenida Rodríguez, "Mortalidad infantil y preescolar asociada a la condición del servicio prenatal y del parto", En *Bases para una política de población y desarrollo en la República Dominicana*, Santo Domingo: SESPAS-CONAPOFA-FNUAP, 2001.

de Estado de Educación: la tasa de escolarización por edad es creciente entre los 5 años (58.6%) y los 12 años de edad (83.8%), pero luego comienza a disminuir hasta alcanzar un 38.8 % a la edad de 18 años.

La desigualdad de género también se transmite intergeneracionalmente a través del trabajo infantojuvenil, sobre todo del trabajo doméstico en hogares de terceros, en el cual predominan ampliamente las niñas y las adolescentes. Las condiciones, los riesgos y características de este tipo de trabajo dificultan que ellas superen los límites educativos u ocupacionales tradicionalmente permitidos al sexo femenino en esta sociedad.⁷

Aunque sea un “lugar común”, vale destacar que los medios masivos de comunicación desempeñan un papel de primer orden en la transmisión intergeneracional de la desigualdad de género contribuyendo muy eficazmente a la permanencia de los estereotipos sexistas en la relación de pareja y en el ámbito laboral y cultural. Ante la ausencia de un monitoreo social que los cuestione, predomina un crudo contenido machista en los spots televisivos y la música popular.

Romper este círculo vicioso que reproduce la desigualdad de género y la desigualdad social requiere políticas públicas sostenidas en el tiempo que prioricen la promoción del capital humano y consecuentemente del capital social. Esto implica la existencia de políticas socioeconómicas dirigidas a reducir las desigualdades sociales, en términos de las disparidades de ingreso entre familias pobres y ricas, pero también debe estar dirigida a cambiar comportamientos y valores colectivos que legitiman la discriminación y subordinación de la mujer. Si la inversión en capital humano no está acompañada de la promoción de cambios culturales a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo humano seguirá siendo una utopía.

7 Pineda, Magaly; Carmen Julia Gómez Carrasco; Alina Ramírez. “Un estudio exploratorio sobre el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en República Dominicana”. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Organización Internacional del Trabajo. Santo Domingo, 2002.

3 . Análisis de las políticas sociales preferenciales desde un enfoque de género

Antes de entrar a discutir sobre las políticas sociales dirigidas hacia la mujer considero pertinente hacer un preámbulo en torno a las razones que justifican un trato preferencial al género femenino. Se trata de un tema muy controversial e insuficientemente dilucidado en el país, aún en el ámbito de los sectores responsables de diseñar e implementar las políticas, planes, programas y proyectos públicos. En dichos sectores, hay personas que no están convencidas de la justeza y conveniencia de estas políticas preferenciales y perciben que son imposiciones injustificadas de organismos internacionales o exigencias exageradas del movimiento feminista.

3.1 *¿Se justifican políticas preferenciales hacia las mujeres? ¿Contribuyen a su ciudadanía e individuación?*

Las políticas preferenciales existen como concepto y como práctica pública desde tiempos inmemoriales. Sin embargo, comenzaron a aplicarse ampliamente como instrumento de políticas públicas cuando en el mundo contemporáneo las sociedades se percataron de las desigualdades existentes en el ejercicio de la ciudadanía según la raza, la etnia, el sexo u otras características personales, y se tomó conciencia de sus negativas consecuencias éticas y económicas.

Su objetivo es compensar el efecto histórico de la discriminación, combatir los obstáculos que impiden la igualdad de derechos, crear las condiciones que la tornen posible. Así surgen las medidas de discriminación positiva o medidas de acción afirmativa, las cuales se pueden definir como las normas legales, decisiones administrativas o programas que procuran mejorar las oportunidades en términos de acceso a bienes o servicios, para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a otros grupos.

Ejemplos de políticas preferenciales de larga data y difusión son las dirigidas a personas con limitaciones físicas y motoras (como la eliminación de barreras arquitectónicas) y las personas de raza negra en Estados Unidos (cuotas en universidades y empleos). Las políticas preferenciales para la mujer, más conocidas y más controversiales, son las cuotas en las candidaturas congresionales y municipales.

Las medidas de acción afirmativa como instrumento de equidad están legitimadas por las Conferencias y Cumbres Mundiales relacionados con las políticas sociales. Juristas y expertos en derechos humanos reconocidos también concuerdan en su utilidad y validez, argumentando que *“la acción positiva es legítima, es el remedio por excelencia para la discriminación cuando ésta se encuentra arraigada en la estructura social. No tiene una función estrictamente resarcitoria de las víctimas actuales de la discriminación; tiene un objetivo claro de reequilibrio y redistribución de las oportunidades entre los géneros, entre las razas, entre las diferentes capacidades, etc. a través de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de un grupo infrarrepresentado en una determinada posición...”*⁸

Asimismo, organismos internacionales bilaterales y multilaterales (Banco Mundial, OEA, BID, agencias de cooperación de países desarrollados, etc.), habiendo comprobado a partir de estudios que demuestran el efecto socioeconómico positivo de la igualdad de género, han incluido políticas explícitas para garantizar que todos los programas que financian incluyan el enfoque de equidad de género a través de proyectos específicos, componentes y acciones que beneficien a las niñas y a las mujeres.

8 Nuria González Martín, *La reforma constitucional en materia indígena, el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas*, México: UNAM, 2002.

3.2 *Las políticas sociales hacia la mujer: brecha entre las políticas planteadas y las implementadas*

En este acápite nos proponemos analizar las políticas sociales hacia la mujer planteadas en los documentos oficiales y las políticas implementadas, con la intención de ponderar si contribuyen realmente a reducir la desigualdad de género, y por ende, al proceso de ciudadanía femenina.

En primer lugar, hay que destacar como indicación básica de voluntad política, que el Estado Dominicano es signatario de todas las convenciones internacionales y conferencias mundiales en favor de las mujeres que se han realizado en la década del 90, como son la de Beijing (1995), Cairo (1994), Belem do Pará (1994) y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Sin embargo, estos compromisos son muy poco conocidos en la población general, e inclusive entre los sectores responsables de elaborar, ejecutar y evaluar las políticas públicas. Por tanto, fuera del ámbito del movimiento de mujeres y de la Secretaría de Estado de la Mujer, esta normativa internacional, que debe repercutir en las políticas y leyes nacionales, ha tenido escaso impacto.

Por otra parte, los planteamientos expuestos en los documentos oficiales reflejan un avance en el discurso que crea expectativas muy positivas. En efecto, el actual gobierno define su política social como “un conjunto de acciones programadas e instrumentadas con el fin de aumentar el nivel de vida de la población en general, tomando como eje transversal la equidad de género”. De acuerdo al documento Política Social del Gobierno Dominicano publicado por el Gabinete Social en 2002, “la equidad de género constituye uno de los ejes transversales de la política social del actual gobierno, por lo cual en la entrega de los beneficios concebidos en el marco de acciones sociales se procurará la eliminación de los obstáculos que impiden a la mujer acceder a los beneficios en desventaja con relación al hombre. En ese contexto el gobierno ratificará los convenios y acuerdos internacionales relativos a la

eliminación de la discriminación contra la mujer, y creará las condiciones para que las estipulaciones consignadas en dichos convenios y acuerdos resulten en realidad en el país”.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza forma parte de la política social y su propósito es reducir a la mitad el nivel de pobreza en el período 2003 al 2015. En el marco de dicha estrategia, define como objetivos para la promoción de la equidad de género⁹ aumentar en ese lapso la participación política de la mujer hasta alcanzar cifras similares al hombre y aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo hasta alcanzar una tasa de actividad económica femenina de 50% en el 2010.

Los lineamientos para la promoción de la equidad de género definidos en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza son:¹⁰

- Incrementar el acceso de la mujer al empleo.
- Facilitar el acceso de la mujer a los empleos de mayor nivel de ingresos.
- Garantizar equidad en el salario y en el desempeño de los puestos de igual jerarquía.
- Aumentar el acceso de la mujer al crédito.
- Aumentar el acceso de la mujer a la titulación y a la propiedad de la vivienda.
- Fomentar la participación de la mujer en la educación técnico-vocacional.
- Crear asociaciones de mujeres para establecerse en la micro, pequeña y mediana empresa.
- Propiciar la participación política y pública de la mujer.
- Asegurar el acceso de la mujer a los servicios de salud.
- Reducir la violencia intrafamiliar contra la mujer.
- Apoyar la implementación del Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG).

9 ONAPLAN, *ob. cit.*

10 *Ibid.*

A la luz de la perspectiva de género, los planteamientos anteriores responden en términos políticos y técnicos a las demandas para reducir las disparidades entre hombres y mujeres. Otros aspectos positivos de la política social y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza son los propósitos de hacer una selección de beneficiarios en base a criterios técnicos e implementar un sistema de seguimiento y evaluación. Pero queda pendiente el desafío mayor, que es operacionalizar estas políticas a través de planes, programas y proyectos y asignarles presupuestos realistas. Nuestro país arrastra la tradición de que las políticas sociales implementadas prioricen las acciones de naturaleza asistencialista en detrimento de las dirigidas a las causas estructurales de la desigualdad de género. En otras palabras, se suele gastar más recursos en la repartición de objetos a la clientela política que a desarrollar acciones para eliminar la segregación de género en la capacitación técnica y en el acceso al mercado laboral.

Un examen crítico retrospectivo de las políticas públicas hacia la mujer implementadas en nuestro país nos permite concluir que han tenido un carácter intermitente, fragmentado en acciones dispersas y con baja cobertura poblacional. Además, han priorizado los aspectos de la salud en la etapa reproductiva, la violencia, y en años recientes, la participación política, relegando aristas de la desigualdad de género conectadas con sus causas estructurales como son la educación formal, incluyendo la capacitación para el trabajo, el acceso sostenible a recursos económicos y la socialización de género.

Para focalizar el análisis en la coyuntura actual, vamos a basar nuestras ponderaciones sobre la práctica estatal concreta y real en una selección de programas y acciones que inciden en la desigualdad de género, y que están actualmente en ejecución (ver cuadro). Estos serán clasificados de acuerdo al tipo de necesidades de la mujer.

Al examinar el contenido de estos programas y acciones podemos concluir que las políticas sociales implementadas han priorizado aquellas dirigidas a incidir en la situación de la mujer, y descuidan las tendientes a cambiar la condición o posición de la mujer. Por tanto, han

dado prioridad a la satisfacción de las **necesidades prácticas de la mujer** y desatendido sus **intereses estratégicos**.

En el análisis de género, la situación de la mujer se refiere al contexto material, a la forma en que vive, la cual está caracterizada por la pobreza, el trabajo excesivo, la precariedad de su salud, etc. En contraste, la condición o posición de la mujer alude a los mecanismos sociales, económicos y culturales que mantienen la discriminación y subordinación de la mujer con relación al hombre.¹¹ En correspondencia con los conceptos anteriores, las **necesidades prácticas de la mujer** resultan de sus requerimientos inmediatos de supervivencia derivados básicamente de sus roles tradicionales, por ejemplo, acceso al agua, vivienda y empleo, la atención a sus responsabilidades maternas, etc.

Entretanto, los **intereses estratégicos de la mujer** se refieren a los elementos esenciales y estructurales que producen la subordinación y discriminación de la mujer, por tanto, se dirigen a lograr la igualdad de género. Incluyen la abolición de la división sexual del trabajo, de los patrones tradicionales de masculinidad, la autonomía sexual y reproductiva de la mujer, la igualdad jurídica y la participación igualitaria en los mecanismos de poder político, entre otros objetivos.

La advertencia que hacemos sobre las políticas sociales implementadas es de suma relevancia porque desde una perspectiva de género, se entiende que satisfacer las necesidades prácticas de la mujer es importante y necesario, pero no suficiente, e inclusive, podría tener un efecto negativo. Si las políticas se restringen sólo a mejorar la situación material de la mujer, pueden reforzar los patrones culturales y condiciones objetivas que perpetúan la desigualdad de género. En

11 Véanse, Enrique Gomáriz. "La planificación con perspectiva de género", Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1994; INSTRAW, *Conceptos de género en la planificación del desarrollo*, Santo Domingo: INSTRAW, 1997 y Carolina Moser, "La planificación de género en el Tercer Mundo. Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en *Una nueva lectura. Género en el desarrollo*, CIPAF, 1992.

cambio, si éstas se articulan con las políticas dirigidas a cambiar las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, el resultado es el avance progresivo hacia la meta de la igualdad de género.

4 . La transversalización de género en las políticas públicas en República Dominicana: ¿Ficción o utopía?

La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas emerge del reconocimiento empíricamente sustentado de que tanto las políticas sociales como las económicas tienen consecuencias diferentes en hombres y mujeres. Otro pilar ético es que la equidad es el objetivo principal de la agenda social y política de los Estados democráticos. Incorporar la perspectiva de género en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas se plantea como una estrategia multisectorial válida para disminuir progresivamente las seculares desigualdades que existen entre hombres y mujeres en todos los aspectos, dimensiones y etapas de la vida.

Se trata de un relevante y difícil desafío para nuestras estructuras estatales ya que implica la superación gradual de la subordinación y discriminación de la mujer y por tanto, un cambio en valores, actitudes y comportamientos de las personas. Además, requiere la coordinación entre instituciones de todos los sectores del Estado en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas.

El proceso de incorporar la perspectiva de género en la práctica estatal dominicana está muy limitado por múltiples factores coyunturales y estructurales que configuran el contexto político, económico y cultural en el que se insertan las políticas públicas. Entre estas barreras para avanzar de la forma y en el ritmo deseables, quiero destacar la falta de sensibilización de los funcionarios públicos y dirigentes políticos sobre la equidad de género.

Clasificación de programas y acciones hacia la mujer realizadas por instituciones públicas de acuerdo al tipo de necesidades

	Necesidades prácticas de la mujer	Intereses estratégicos de la mujer
Secretaría de Estado de la Mujer (SEM)	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito para mujeres jefas de hogar • Atención psicológica y legal a sobrevivientes de violencia • Prevención y atención del embarazo en adolescentes • Capacitación técnico-vocacional • Prevención de la trata de mujeres • Sensibilización y capacitación sobre violencia intrafamiliar • Instalación de talleres de costura • Atención médica a mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del Código Penal • Reforma del Código Civil • Creación de Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo en cada Secretaría de Estado • Capacitación política de la mujer • Incorporación del enfoque de género en el Censo Agropecuario • Sensibilización en género a funcionarios públicos • Acciones culturales
Secretaría de Estado de Educación (SEE)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de educación sexual • Programa Tarjeta de Asistencia Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional del Departamento de Promoción de la Mujer • Revisión curricular • Sensibilización a personal docente
Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de violencia intrafamiliar 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del enfoque de género en el Programa de Salud Materno-infantil y Adolescentes
Secretaría de Estado de Trabajo (SET)		<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la equidad de género en el desarrollo del mercado laboral
Despacho de la Primera Dama	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Género y Desarrollo de la Mujer Rural 	

Por otro lado, la no disponibilidad de estadísticas actualizadas y desagregadas por sexo, y sobre todo, de sistemas de indicadores de género, constituye un gran obstáculo para que las instituciones responsables de las políticas públicas, las organizaciones no gubernamentales y el movimiento de la mujer, puedan monitorear y evaluar con eficiencia el impacto de las mismas. Es conocido que en nuestro país son débiles las prácticas de vigilancia y seguimiento a los planes y acuerdos que inciden en el desarrollo social, las cuales suelen discontinuarse por fallos en la coordinación o por falta de presupuesto.

Un rasgo tradicional de nuestra cultura política, el clientelismo, también perjudica la transversalización de género en las políticas públicas en la medida en que las necesidades materiales inmediatas de las mujeres son atendidas como población beneficiaria pasiva vinculada al partido de turno en el poder. No se asumen las demandas de la mujer con una visión estratégica, de empoderamiento.

Pero también se están verificando procesos favorables e interviniendo factores que facilitan o favorecen la implementación de políticas de género. Los más relevantes son el creciente grado de participación de la sociedad civil en la discusión de la agenda pública, la participación de técnicas especialistas en asuntos de género en la Secretaría de Estado de la Mujer y los esfuerzos en curso por la reforma y modernización del Estado.

Uno de los principales y más recientes avances en los esfuerzos por transversalizar la perspectiva de género es la emisión en el año 2002 del Decreto # 974-01 que crea Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo en cada Secretaría de Estado a nivel nacional a fin de garantizar la coordinación efectiva entre la SEM y las demás instancias públicas. Actualmente se están dando los primeros pasos administrativos para ponerlas en funcionamiento. De esta forma, se podrá superar uno de los obstáculos consignados en la evaluación de la implementación de la Plataforma de Acción Mundial acordada en la Conferencia de Beijing,¹² que era la *"carencia de políticas globales dirigidas a fortalecer*

12 Secretaría de Estado de la Mujer. *Rendición de Cuentas*. Santo Domingo: SEM 2002.

los mecanismos sectoriales de género existentes en las diferentes dependencias del Estado”.

Otro de los avances logrados es la formulación en el 2000 del Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG) elaborado bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de la Mujer. El mismo es el resultado de un amplio y democrático proceso consultivo y de trabajo que se realizó con la participación sistemática de decenas de instancias gubernamentales y no gubernamentales. Aún está pendiente su operacionalización y se espera que las oficinas de Equidad de Género y Desarrollo que se pondrán en funcionamiento asumirán esto como uno de sus objetivos estratégicos.

A pesar de los problemas para su aplicación, también constituye un avance la promulgación en los últimos años de varias leyes importantes para la equidad de género, como por ejemplo la 24-97 contra la violencia intrafamiliar, la 55-97 de acceso de la mujer a la Reforma Agraria, la 12-2000 y 13-2000 que incentivó la participación política.

En el ámbito del sistema educativo, se está iniciando un esfuerzo sin precedentes por incorporar la perspectiva de género a través del Plan Estratégico de Educación, fortaleciendo la capacidad de incidencia del Departamento de Promoción de la Mujer y sensibilizando a funcionarios y funcionarias sobre la relación entre el género y la educación.

A partir de todas estas acciones se están creando las bases para que la transversalización del enfoque de equidad de género sea una realidad en el quehacer estatal. Entendemos que se trata de un proceso incipiente e inevitablemente muy lento y alentamos la esperanza de que no sea ininterrumpido por los vaivenes políticos y la debilidad de nuestras instituciones. ¡Que la alquimia de la voluntad transformadora de mujeres y hombres comprometidos con la igualdad convierta el sueño en realidad!

5 . Propuestas de políticas públicas para enfrentar la desigualdad de género

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas requiere la voluntad política de institucionalizar planes, acuerdos, medidas y mecanismos dirigidos a disminuir progresivamente la desigualdad entre hombres y mujeres. Para lograr esto, es imprescindible continuar incrementando la inversión social al tiempo que se intensifica y cualifica la labor que realiza la Secretaría de Estado de la Mujer de sensibilizar y capacitar en el enfoque de género al personal directivo y técnico de todas las instancias públicas.

Es importante enfatizar la importancia de que estas acciones incluyan las instituciones públicas responsables de las políticas económicas y las culturales. Al incidir en el quehacer de las instituciones vinculadas a la cultura se fomentan cambios necesarios en los patrones tradicionales de masculinidad tanto en el ámbito de la familia, como de los espacios laborales y de poder político.

Dada su complejidad y su naturaleza estructural, la problemática de género debe ser abordada de forma integral, con medidas de gran impacto en términos de cobertura poblacional y de su poder de incidencia en la cultura y la economía. En ese sentido, creemos que lo que falta en nuestro país, no son propuestas técnicas novedosas y viables, pues ya han sido planteadas en documentos, sino la voluntad política expresada en apoyo financiero para ejecutarlas. No obstante, con la intención de aportar en la pendiente operacionalización de la transversalización de género, propongo las siguientes políticas:

- Políticas preferenciales para incrementar el acceso de la mujer al trabajo remunerado y el ingreso:
 - Exenciones impositivas y reconocimientos a las empresas privadas cuyo personal femenino constituya más del 60% .
 - Exenciones impositivas y reconocimientos a las empresas que establezcan estancias infantiles.

- Exenciones impositivas y reconocimientos a las empresas privadas que desarrollen programas sociales tendentes a incrementar el salario indirecto (bonos para adquisición de vivienda, becas, bonos para transporte, planes vacacionales, etc.).
- Crédito para mujeres a tasas preferenciales.
- Políticas preferenciales para elevar la capacitación laboral de la mujer, sobre todo de las jóvenes, en carreras y oficios no tradicionales:
 - Cuotas femeninas progresivas hasta alcanzar el 50% de la matrícula de los centros de capacitación técnicoprofesional y universidades en las áreas y carreras en las que la mujer es minoritaria.
 - Reconocimientos a las mujeres egresadas de esos centros técnicos y universitarios con las mejores calificaciones y garantía de empleo bien remunerado.
- Políticas para promover cambios en los patrones tradicionales de masculinidad en el ámbito del hogar:
 - Campañas permanentes y masivas a través de la escuela, medios de comunicación y organizaciones comunitarias que estimulan la división equitativa del trabajo doméstico.
- Políticas de combate a la pobreza con enfoque de género
 - Focalización en los segmentos de población femenina más vulnerables tales como: discapacitadas, envejecientes, trabajadoras domésticas, trabajadoras sexuales, mujeres dominico-haitianas, inmigrantes haitianas, jóvenes rurales, emigradas al exterior y jefas de hogar desempleadas.
 - Revisión de los presupuestos dedicados al combate a la pobreza para adecuarlos como herramienta de reducción de la desigualdad de género.

Las condiciones imprescindibles para el éxito de las estrategias propuestas son un incremento sostenido del gasto público social, la existencia de un sistema eficiente de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y la articulación efectiva entre Estado, ONGs, agencias de cooperación internacional y organizaciones comunitarias.

Ciertamente estamos hablando de revolucionar las costumbres seculares, las prácticas políticas, los valores tradicionales, los patrones de relacionamiento entre los seres humanos para lo cual es imprescindible que mujeres y hombres con conciencia de género asuman posiciones de poder en el sector público y en el privado, mujeres y hombres que reconozcan que para lograr la igualdad de género y el desempeño pleno de la ciudadanía de las mujeres es necesario tomar medidas afirmativas.

Estamos soñando con erradicar la guerra puertas adentro que mata a más de un centenar de mujeres al año, dejando centenares de huérfanos; con detener el autoexilio que se lleva cientos de miles de mujeres a Europa y Estados Unidos, fragmentando para siempre las familias; con evitar los miles de nacimientos no deseados que tronchan las aspiraciones de nuestras adolescentes, en fin, con que sea compatible el desarrollo intelectual, la estabilidad emocional y la evolución espiritual de los hombres y de las mujeres de nuestro país. Ciertamente lograr todo esto es tan difícil como aparenta, pero posible y sobre todo, justo.

BIBLIOGRAFÍA

- Báez, Clara. *Estadísticas para la planificación social con perspectiva de género*. Santo Domingo: SEM-PNUD, 2000.
- Banco Mundial. "Un análisis de los problemas de género de la República Dominicana, Haití y Jamaica". Meca. 2002.
- CESDEM, USAID, DHS-Macro International. *Encuesta Experimental de Demografía y Salud, 1999 (EDESA-99)*. Santo Domingo: 2001.
- Despacho de la Primera Dama. "Programa Equidad de Género y Desarrollo de las Mujeres Rurales", Santo Domingo, 2002.
- Gomáriz, Enrique. "La planificación con perspectiva de género". Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1994.
- Gómez, Carmen Julia y Sergia Galván, "Análisis de la situación de la mujer en la República Dominicana e implicaciones para una política nacional de población y desarrollo". En *Bases para una política de población y desarrollo en la República Dominicana*. Santo Domingo: SESPAS-CONAPOFA-FNUAP, 2001.
- González Martín, Nuria. *La reforma constitucional en materia indígena, el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas*. México: UNAM, 2002.
- Instituto Tecnológico de Santo Domingo-Centro de Estudios del Género. "Género en la estrategia nacional de reducción de la pobreza de la República Dominicana". meca, 2003.
- INSTRAW. *Conceptos de género en la planificación del desarrollo*. Santo Domingo: INSTRAW, 1997.
- Jiménez, Ramón y Bienvenida Rodríguez. "Mortalidad infantil y preescolar asocia-

da a la condición del servicio prenatal y del parto". En *Bases para una política de población y desarrollo en la República Dominicana*. Santo Domingo: SESPAS-CONAPOFA-FNUAP, 2001.

Medina Giopp Alejandro, Ed. *Las reformas educativas en acción, eficiencia, equidad y calidad en el sistema educativo de la República Dominicana y América Latina*. Santo Domingo: INDES-BID-INTEC, 2002.

Molina, Natacha. "Transversalización del enfoque de equidad de género en las políticas públicas, sociales y económicas". Ponencia presentada en el Acto del 8 de marzo organizado por la SEM, 2001.

Moser, Carolina. "La planificación de género en el Tercer Mundo. "enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". En *Una nueva lectura. Género en el desarrollo*. CIPAF, 1992.

Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). "Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en la República Dominicana". Santo Domingo, meca, 2002.

_____. *Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo, meca, 2003.

Pineda, Magaly; Gómez Carrasco, Carmen Julia; Ramírez, Alina. "Un estudio exploratorio sobre el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en República Dominicana". Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Organización Internacional del Trabajo. Santo Domingo, 2002.

Presidencia de la República. "Política Social del Gobierno Dominicano", Vol. I. Versión Preliminar. Gabinete Social. Santo Domingo, meca, 2002.

Rodríguez, Pablo y Manuel Herasme. *El futuro de la economía dominicana y demanda de empleo a nivel de educación superior*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2002.

Secretaría de Estado de la Mujer. *Rendición de Cuentas*. Santo Domingo: SEM 2002.

Secretaría de Estado de Trabajo. "Informe de la Subsecretaría para Asuntos de Género", 2003.

Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social. "Plan de Acción del Programa Nacional de Género", Santo Domingo, meca, 2002.

III

CRISIS FINANCIERA, FRAGILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL

Guarocuya Félix¹

¹ Candidato a Doctor en economía por la Universidad de Barcelona. Coordinador del *Área de Análisis de Gobierno y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Programa República Dominicana.

1 . Algunas definiciones

Las experiencias de crisis financiera tanto en Asia como en América Latina y muy particularmente la crisis que actualmente enfrenta la República Dominicana, generada, entre otros motivos, por una falta de regulación prudencial en el sistema bancario, conduce a preguntarnos sobre su impacto en los niveles de cohesión social entre los ciudadanos, al dificultar la aplicación de las políticas públicas sociales. En este trabajo trataremos de responder a las preguntas siguientes: ¿En qué sentido impactan las crisis financieras a las políticas públicas sociales? ¿Cuán importante pueden ser las instituciones y las políticas de cohesión social para amortiguar el impacto de las crisis financieras en el bienestar de una sociedad?

En el transcurso de la exposición entenderemos por crisis financiera a la incapacidad de un banco con una participación importante en el sistema financiero,² o a la incapacidad del sistema financiero en su conjunto, de hacer frente a las obligaciones de sus depositantes, perjudicando de forma sensible la estabilidad macroeconómica, teniendo que intervenir la autoridad monetaria en su condición de prestamista de última instancia. Por fragilidad institucional, a la capacidad de re-

2 Es difícil determinar el nivel de participación requerido para ser considerado importante, pues esto puede variar entre economías debido al tamaño del mercado, sus diferentes marcos institucionales y los grados de competencia. En la República Dominicana, según datos de la Superintendencia de Bancos, el Banco Intercontinental, intervenido por las autoridades monetarias en el mes de mayo de 2003, promedió de 1997 a 2002 una participación de mercado equivalente a un 11.78%, medido con relación al total de activos de la banca comercial.

sistencia o no que posee una determinada forma de organización social (leyes, acuerdos, convenios, historia, cultura, etc.) frente a una situación de crisis financiera. O dicho de otra manera, a la probabilidad de que una crisis financiera tenga como resultado una disminución considerable en el bienestar de una sociedad, sin que su estructura institucional contribuya de forma significativa a amortiguar su impacto.

Por políticas públicas sociales entenderemos aquellas políticas que facilitan las transferencias de recursos mínimos para asegurar que los más pobres accedan a bienes públicos esenciales tales como salud, educación o transporte, y que a la vez le permiten enfrentar períodos de emergencia económica de manera individual, siendo esenciales para el mantenimiento de la estabilidad y el orden social. Y por políticas de cohesión social entenderemos a aquellas políticas públicas³ dirigidas, tanto a la obtención de un óptimo en las condiciones y calidad de vida de los individuos, en función del grado de desarrollo económico de una sociedad en particular, como a la búsqueda y promoción de la igualdad de oportunidades, vista como un derecho ciudadano que debe ejercerse de forma plena.⁴

El hecho de introducir el concepto de cohesión social nos facilita tener una visión más amplia del papel de las instituciones en momentos de crisis financiera, o de crisis en general, que la visión que nos permite la aproximación desde el concepto de política pública social, el cual está relacionado de forma más estrecha al ingreso como factor determinante del bienestar de la sociedad y presta menos atención a elementos tales como el empleo, a las condiciones de empleo, a la distribución del ingreso, a la seguridad económica, al respeto por la persona o al sentido de comunidad.⁵

3 Aquí se utiliza el concepto de *políticas públicas* como sinónimo de *estrategia hacia el bien común*.

4 Existe una amplia discusión con relación al contenido del concepto *cohesión social*, donde se incluyen derechos de tercera generación tales como los de identidad cultural. Una buena aproximación a la discusión se puede encontrar en la publicación *Política Social Internacional y Europea (1996)*, de la Cátedra Concepción Arenal, del Instituto Francisco de Vitoria, de la Universidad Carlos III de Madrid.

5 Albert Berry. "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 79, abril de 2003.

2. Origen de las crisis financieras

El sistema financiero tiene la función de clasificación y de control al asignar el capital escaso entre usos alternativos e intentar dirigirlo hacia donde su impacto sea más efectivo al generar mayores rendimientos. Adicionalmente, tiene la función de supervisión para asegurar que es utilizado en la forma preestablecida. Las causas de las crisis financieras internacionales que han generado altos niveles de inestabilidad macroeconómica han sido expuestas de forma accesible por J. Stiglitz,⁶ P. Krugman,⁷ y para el caso particular de América Latina, por D. Rodrik.⁸ Como bien destacan estos autores, las crisis financieras (las que por lo regular van precedidas o sucedidas por crisis monetarias) suelen ser provocadas tanto por perturbaciones externas, como los incrementos de los precios del petróleo o una reducción en los términos de intercambio, o bien por perturbaciones internas, como las quiebras bancarias incubadas por la debilidad en las normas de supervisión prudencial.

Cuando se origina una crisis financiera, a las empresas y los demás agentes económicos se les dificulta tanto la obtención del capital circulante que necesitan para continuar con los niveles corrientes de producción, como el capital necesario para financiar la expansión mediante nuevas inversiones. De hecho, las crisis financieras suelen desencadenar un círculo vicioso por el cual los bancos recortan su financiamiento, lo que lleva a las empresas a reducir el nivel de producción, y por lo tanto, su nivel de empleo y de rentas. Cuando la producción y las rentas se reducen o tienen una fuerte caída, el nivel de beneficios también tiene el mismo comportamiento, por lo que múltiples empresas se ven obligadas a desaparecer provocando la pérdida de empleo estable. Otro efecto negativo también se produce cuando las empresas

6 El malestar en la globalización, Madrid: Taurus, 2002.

7 El retorno de la economía de la depresión, Barcelona: Crítica, 2000.

8 "¿Por qué hay tanta inseguridad en América Latina?", *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001.

entran en quiebra, puesto que contribuyen a deteriorar el balance de los bancos.

Desde el punto de vista macroeconómico las crisis financieras, con su consecuente caída en los niveles de crecimiento, establecen severas restricciones en los grados de libertad de los gobiernos, tanto del lado de la política monetaria como del lado de la política fiscal y presupuestaria, puesto que deterioran de manera acelerada su capacidad de continuar con los programas de gastos preestablecidos,⁹ trasladándose la prioridad a la búsqueda del necesario equilibrio de los agregados económicos. Los programas de ajuste ortodoxos, es decir la reducción del gasto a niveles de equilibrio y la política monetaria constreñida cuya consecuencia son altas tasas de interés, tienden a penalizar de forma asimétrica a la sociedad puesto que los ciudadanos de países en desarrollo no poseen entre sí las mismas capacidades ni las mismas redes de protección social, de por sí insuficientes, precarias y de baja calidad, que les permitan soportar con menores dificultades el largo proceso de estabilización y recuperación económica.

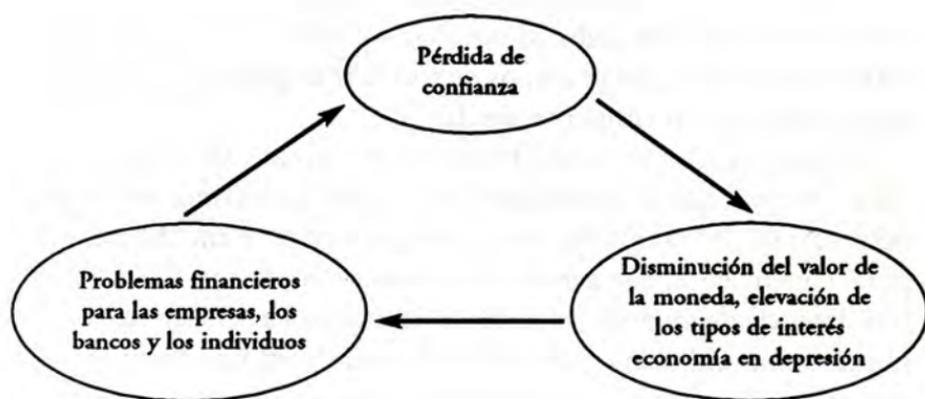
La actual crisis financiera que padece la República Dominicana puede asumirse como una combinación de perturbaciones, tanto externas como internas. Las perturbaciones externas se originaron en un primer momento (marzo del 2000/octubre del 2002) por una combinación de factores tales como el aumento de los precios de los combustibles, una baja de las exportaciones de zonas francas, una reducción considerable en los ingresos por turismo, la disparidad entre la política fiscal y monetaria, y la permanente pérdida de credibilidad en los hacedores de política, que trajeron como consecuencia una importante crisis cambiaria.

Las perturbaciones internas se originaron en un segundo momento (desde octubre del 2002 hasta el presente) por el colapso del Banco Intercontinental y, en menor medida, del Banco Nacional de Crédito, a causa de importantes fallas en la política de supervisión bancaria, te-

9 Independientemente de la necesaria discusión sobre pertinencia y la calidad de dicho gasto.

niendo como consecuencia una importante crisis financiera. Es probable que en un análisis más profundo con relación a esta crisis haya que tomar en consideración el papel jugado por la liberalización de la cuenta de capital, en 1998, lo que permitió la rápida acumulación de pasivos en dólares por parte de la banca y de las empresas, así como el alto grado y velocidad de la penetración financiera, sin contar con el marco institucional y los instrumentos de supervisión adecuados.

Esta combinación de factores externos e internos ha generado en la economía dominicana lo que Krugman¹⁰ denomina el *círculo vicioso de la crisis financiera*, el cual se representa en el siguiente diagrama. Precisamente el temor a este círculo vicioso ha inducido a muchos gobiernos a fortalecer sus sistemas financieros por medio del establecimiento de una regulación prudencial más estrecha.¹¹



Pero los mayores costos que tienen que enfrentar las sociedades cuando se producen crisis financieras, independientemente de las causas que le dieron origen, son los impactos negativos que provoca en

¹⁰ *Ob. Cit.*, p. 108.

¹¹ En la República Dominicana la nueva legislación monetario financiera fue aprobada, luego de un estancamiento de poco más de una década, en diciembre de 2002.

términos del poder adquisitivo de los individuos por el efecto inflacionario, lo que contribuye a generar una mayor concentración del ingreso, y la pérdida de empleo estable. Precisamente estos elementos son los que restringen en mayor grado las posibilidades de aplicar políticas públicas sociales, sobre todo en economías en desarrollo que se caracterizan por su alto nivel de fragilidad institucional. Esta fragilidad institucional no sólo crea las condiciones apropiadas para el surgimiento de crisis, no sólo financieras, sino que tampoco permite el desarrollo de redes apropiadas que hagan menos vulnerables a los ciudadanos frente a las incertidumbres a que están sometidos de forma permanente.¹²

Por ejemplo, en los países desarrollados, frente a choques económicos importantes que generen desempleo, como una crisis financiera de cierta magnitud, es mitigado en parte por la existencia de un sistema de prestaciones por desempleo. En economías con menos redes de protección social, los trabajadores desempleados no se convierten en una carga pública, por lo menos de forma transparente, porque pocas veces poseen un instrumento similar.

Sin embargo, es conveniente aclarar que en un país como la República Dominicana, el mecanismo de empleo indiscriminado a través del sector público funciona como un seguro de paro encubierto, atemporal e ineficiente, que genera distorsiones importantes, tales como la transferencia de renta de un sector de la sociedad a otro sin mayor contraprestación que mantener un determinado nivel de consumo. Es en este punto donde hay que reflexionar sobre la conveniencia, desde el punto de vista de la optimización de los recursos y de la búsqueda de igualdad de oportunidades, de establecer políticas de cohesión social. Pero antes de presentar en qué consisten, es conveniente detenernos un momento en el rol de las instituciones en la mitigación de los impactos de las crisis financieras.

12 Véanse argumentos relativos al concepto de riesgo en Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2001.

3. El rol de las instituciones en la mitigación de los impactos de las crisis financieras

Puede resultar sorprendente para aquellos no familiarizados con la literatura correspondiente a la economía política, el papel central y casi único que se le ha otorgado al ingreso y a los mecanismos del mercado¹³ como los instrumentos más adecuados para la obtención o la mejora del bienestar de una sociedad, puesto que sin dejar de reconocer la importancia fundamental de ambos, dada la aleatoriedad del ingreso y los fallos intrínsecos del mecanismo del mercado, por sí mismos resultan insuficientes para hacer menos vulnerable a las personas, y sobre todo, de manera muy particular, a los grupos más desfavorecidos y marginados de sociedades muy desiguales y por lo tanto, poco cohesionadas. A este razonamiento se adiciona el hecho de que el crecimiento por sí mismo tampoco mejora, ni siquiera en términos paritarios, los aspectos distributivos.

Precisamente esta constatación ha llevado a nuevas investigaciones sobre el papel de las instituciones en el funcionamiento de la economía y su vinculación con la obtención de mayores niveles de desarrollo, tales como los trabajos de D. Rodrik et al.,¹⁴ D. Rodrik¹⁵ y P. Mauro¹⁶ donde se destaca la importancia de las instituciones, es decir del conjunto de normas, leyes, convenios, etc., en el desarrollo economi-

13 Es bueno establecer una reflexión sobre lo que realmente constituye el mecanismo del mercado, puesto que cuando se realiza una descomposición detallada del mismo encontramos que está constituido por una serie de normas y de reglas tales como legislación, reglamentos, comportamientos propios del derecho consuetudinario, el peso de la historia, la cultura, etc. Para una contribución pionera al respecto véase Ronald Coase *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid: Alianza, 1998.

14 Dani Rodrik, Arbin Subramanian y Francisco Trebil. *Institution rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. CID Working Paper No. 97. Harvard University, 2002. Disponible en: <http://www.ksghome.harvard.edu/~rodrik.academic.ksg/papers.html>.

15 *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. Washington, 1999. Disponible en: <http://www.ksghome.harvard.edu/~rodrik.academic.ksg/papers.html>.

16 "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economic*, agosto de 1995.

co, y señalan su condicionamiento a la historia y la cultura de cada sociedad en particular. Esta literatura también subraya el hecho de que las instituciones han de ser dinámicas puesto que instituciones que funcionan bien en ciertas etapas del desarrollo pueden perder utilidad en otros momentos o etapas posteriores en que las economías y las sociedades requieren nuevas formas de organización y, por lo tanto, nuevos instrumentos de intervención, pudiendo llegar a convertirse en un estorbo para el desempeño económico y social futuro.

Sin embargo, no todas las instituciones desempeñan un mismo papel en la economía y en la búsqueda del desarrollo, por lo que metodológicamente es conveniente utilizar una clasificación que permita identificar el papel que desempeñan algunas de las instituciones que se pueden considerar como fundamentales en la organización de las sociedades contemporáneas.¹⁷ En este sentido, Rodrik,¹⁸ distingue cinco instituciones básicas que inciden de forma directa en el funcionamiento de la economía y que influyen de manera determinante en el desarrollo como son:

- a) Los Derechos de Propiedad. Son esenciales para el funcionamiento óptimo del mecanismo de mercado y están definidos por la protección que otorgan las leyes y los códigos, así como por la eficiencia e independencia de los tribunales y las prácticas de las autoridades de los gobiernos nacionales y locales.
- b) Las Instituciones de Regulación. Son fundamentales para el funcionamiento adecuado de los mercados, en los casos en que no hay derechos de propiedad bien definidos o existen externalidades significativas. El marco legal, la existencia y eficacia de las respectivas agencias y la capacidad para hacer cumplir las normas, son elementos muy importantes para evaluar su desempeño.
- c) Las Instituciones para la Estabilidad Macroeconómica. Son aquellas, tales como los bancos centrales, las instituciones fisca-

17 Para nuestros fines sólo tomamos en cuenta las Instituciones desarrolladas por la cultura y las sociedades occidentales.

18 *Institutions for high-quality growth*, cit.

les y el sistema financiero, vitales para la regulación de los ciclos económicos a través de su funcionamiento responsable, eficaz, transparente y creíble.

- d) Las Instituciones para el Resguardo Social. Son la red que permiten los sistemas de transferencias adecuados para asegurar que los más pobres accedan a bienes públicos esenciales y que puedan enfrentar períodos de emergencia económica de manera individual. Se consideran esenciales para la estabilidad y el orden social.
- e) Las Instituciones para la Solución de Conflictos. Son las normas que facilitan la integración social y favorecen la cooperación frente a conflictos, ya sean individuales o colectivos por motivos económicos, políticos, religiosos, raciales, etc.

Es conveniente ampliar esta clasificación al agregar las Instituciones para la Cohesión Social, que son las que permiten, como ya hemos mencionado, la obtención de un óptimo en las condiciones y calidad de vida de los individuos y la búsqueda y promoción de la igualdad de oportunidades, tales como un mercado de trabajo más eficiente y transparente, sistemas de educación y salud con calidad, facilidades para el ejercicio del ocio, provisión de espacios lúdicos, protección del ambiente y los recursos, eliminación de las discriminaciones por sexo, religión, cultura, etc.

A pesar de que la definición de instituciones para la cohesión social trasciende a las definiciones de instituciones para el resguardo social y para la solución de conflictos, y de que no se cuenta con trabajos exhaustivos al respecto para la República Dominicana, con la finalidad de ofrecer una aproximación a la percepción sobre la fragilidad o fortaleza de las instituciones, la cual puede extrapolarse para visualizar su rol en la mitigación de los impactos de las crisis financieras, presentaremos el conjunto de indicadores reflejados por J. Vial,¹⁹ y que fueron

19 "¿Cuán competitiva es la República Dominicana?" Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo, 2002.

obtenidos a partir de una encuesta para 80 países, realizada por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) en colaboración con el Centro para el Desarrollo Internacional, de la Universidad de Harvard (Centre for International Development). Esta medición se realizó para los años 2001 y 2002, por lo que hasta el momento únicamente existen dos mediciones, y no para todas las variables, lo que sólo permite una visión de corte transversal de los resultados.

En lo que respecta a las instituciones para la protección social, la encuesta proporciona alguna información indirecta, por lo que su evaluación no puede realizarse de forma exhaustiva y totalmente concluyente, no obstante permite obtener algunos indicios para la formación de criterios de dirección. Los Cuadros 1 y 2 presentan los datos reflejados en el cuestionario, destacando la fuerte disparidad en la calidad de los servicios de salud y educación de la red estatal a los que accede la población con menores ingresos.

Cuadro 1

Percepción sobre las instituciones de protección social en la República Dominicana en el universo de 80 países en el 2002

Aspectos Puntuación	Puntuación de 1 a 7	Lugar relativo entre 80 países
Calidad de las escuelas públicas	2.3	66
Tasa de enrolamiento en educación secundaria	52.8%	52
Diferencia en calidad de salud entre los grupos de mayores y menores ingresos	2.0	55
Gasto en salud por habitante	95 \$US	56

Fuente: J. Vial, *Ob. Cit.*

Cuadro 2

Percepción sobre las instituciones de protección social en la República Dominicana en el universo de 75 países en el 2001

Aspectos Puntuación	Puntuación de 1 a 7	Lugar relativo entre 80 países
Calidad de las escuelas públicas	2.8	27
Tasa de enrolamiento en educación secundaria	1.7	70

Fuente: J. Vial, *Ob. Cit.*

Es significativo el retroceso en la percepción sobre la calidad de las escuelas públicas, lo cual es consistente con la disminución del gasto en términos reales durante el periodo seleccionado. La información que suministra la encuesta no permite evaluar ni la existencia ni el acceso a seguros de desempleo o a pensiones de vejez para el caso de la República Dominicana, donde es relativamente fácil constatar la fragilidad de la población frente a la caída brusca del empleo, y donde no solo no existe seguro de desempleo sino que es mayor la proporción de la población que ni siquiera tiene acceso a la precaria pensión por vejez.

Una reciente evaluación realizada por Corbacho y Davoodi²⁰ confirma la evaluación negativa del nivel de desarrollo institucional de las redes de protección social al constatar los bajos niveles de gasto público en educación y salud, incluso si se compara con los países de América Central o América Latina, como puede apreciarse en el Cuadro 3, a pesar de que un incremento y del gasto público en salud o educación, aunque es un buen paliativo a la pobreza, resulta claramente insuficiente como para proporcionar niveles adecuados de cohesión social.

20 Corbacho, Ana y Hamid Davoodi. *Expenditure Issues and Governance in Central America*. IMF Working Paper WP/02/187, Noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02187.pdf>

Cuadro 3

**Gasto público en salud y educación
como porcentajes del PIB para América Central,
América Latina y la República Dominicana en el 2001**

Región/País	Gasto público en salud en %	Lugar relativo entre 80 países
América Latina	1.9	2.2
América Central	3.6	3.0
República Dominicana	3.4	3/3

Fuente: Corbacho y Davoodi , *Ob. cit.*

Con relación al desarrollo de las instituciones para la solución de conflictos, como el sistema judicial y los organismos encargados de formular la legislación y hacerla cumplir, así como a la forma de intervención de los poderes públicos frente a la diversidad cultural, religiosa, política, etc., la encuesta presenta el resultado que se refleja en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Percepción sobre las instituciones para la resolución de conflictos en la República Dominicana en el universo de 80 países en el 2002

Pregunta	Puntuación de 1 a 7	Lugar relativo entre 80 países
Independencia judicial	3.3	55
Pagos irregulares en causas judiciales	4.0	51
Efectividad de los legisladores	2.5	60
Impacto del crimen en su negocio	3.5	56

Fuente: J. Vial, *Ob. cit.*

Las repuestas evidencian una fuerte percepción de que las instituciones de solución de conflictos se conducen de forma deficiente en la República Dominicana, a pesar de los incuestionables avances del sistema judicial desde 1998, destacándose la baja puntuación que recibe la efectividad de los legisladores.

Los resultados permiten percibir la fragilidad de las actuales instituciones de protección social con que cuenta la República Dominicana en su funcionamiento cotidiano, las cuales tienden a ser más vulnerables y más frágiles frente a los impactos de cualquier tipo de crisis y claramente insuficientes para amortiguar de forma eficaz el impacto generado por la presente crisis financiera. Vista la percepción que se tiene de las instituciones para la protección social y solución de conflictos, una de las conclusiones del trabajo de Vial citado es que el fortalecimiento de las instituciones en República Dominicana es casi con toda probabilidad el principal reto a enfrentar para consolidar y avanzar en los espacios obtenidos en la mejora de la calidad de vida de la sociedad, y de forma muy particular para el segmento de población mayoritario dependiente del adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, como son los más pobres y marginados.

Es decir, la sociedad tiene el desafío de elegir entre la voluntad y el deseo de trascender el asistencialismo precario a través de políticas públicas sociales limitadas, o elegir provocar las reformas hacia el objetivo de generar niveles adecuados de cohesión social de manera permanente, utilizando en su búsqueda los instrumentos apropiados y consistentes, que permitan moderar los impactos de las crisis recurrentes provocadas por choques aleatorios, independientemente de si se generan en el sistema financiero, en el sector externo de la economía o por catástrofes naturales.

4 . Políticas de cohesión social

El primer paso para el establecimiento de instituciones e instru-

mentos en busca del objetivo de cohesión social es hacer que la economía esté al servicio de la sociedad, y no la sociedad al servicio de la economía. Un ejemplo de esta aspiración fue la respuesta dada en los Estados Unidos a la Gran Depresión de los años 30', donde se introdujeron importantes innovaciones institucionales tales como el seguro social y la compensación por desempleo. Esta crisis económica tuvo dos efectos significativos: primero, las quiebras bancarias y los despidos masivos, que disminuyeron la confianza en el sistema privado para manejar los riesgos del mercado laboral, llevando a la sociedad a expresarse y movilizarse en búsqueda de alternativas; y segundo, hizo que la clase media percibiera como precaria su condición social, puesto que la movilidad descendente disminuyó la distancia entre la clase media y los más pobres y marginados, haciendo probable las alianzas entre grupos sociales; contribuyendo entonces a favorecer la solidaridad social en lugar del individualismo. Esta situación provocó un cambio ideológico que facilitó la aceptación de la educación pública y otras formas de gastos sociales del gobierno.²¹

En los países europeos la aspiración de la economía al servicio de la sociedad siguió un camino más o menos paralelo al de los Estados Unidos, aunque con un mayor nivel de profundidad y compromiso por parte de las sociedades, y se tradujo en la aparición del Estado de bienestar, también basado en la intervención estatal y el consenso social sobre la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades y de redistribuir la riqueza de forma solidaria.

En los países de América Latina, en la década de la crisis de la deuda en los 80', la situación fue diferente a la de los Estados Unidos y Europa, puesto que si bien es cierto que la mala gestión macroeconómica, y particularmente los excesivos déficits fiscales y las restricciones

21 Como cita Rodrik "¿Por qué hay tanta inseguridad...," *cit.* existió un respaldo ideológico fundamental al crecimiento del papel del gobierno en la economía de los Estados Unidos, del *laissez-faire* al intervencionismo, que se remonta a por lo menos una década antes de la Gran Depresión, ya que mientras los macroeconomistas tendían a ser conservadores, los microeconomistas abogaban por una larga lista de reformas como el salario mínimo, las bolsas de empleo, las pensiones por vejez, los servicios de utilidad pública regionales, etc.

comerciales como mecanismo de protección de los mercados facilitó dicha crisis, no es menos cierto que para la búsqueda de soluciones la opinión académica había cambiado sustancialmente durante los años 70, en el sentido de favorecer el papel de los mercados y no la intervención del gobierno.

Las reformas que esta región adoptó entre los años 80' y 90', al amparo del Consenso de Washington, fueron diseñadas para incrementar el papel del mercado y limitar el rol del gobierno, a través de la privatización, de la desregulación, la liberalización comercial y la liberalización financiera, pero sin tomar en consideración la necesidad de fortalecer las instituciones para el resguardo social y para la solución de conflictos. Es posible suponer que la inseguridad económica generada por la crisis de la deuda se viera amplificadas por las reformas orientadas al mercado sin que se instaurasen programas complementarios de seguridad social, o se fortaleciesen los existentes. Como bien señala Rodrik²², "mientras que en los Estados Unidos la respuesta a la Gran Depresión fue el fortalecimiento significativo de la protección social, en América Latina la respuesta a la crisis de la deuda fue el debilitamiento de las instituciones de seguridad social frente a los mayores riesgos del mercado".

Vista las experiencias de otras regiones y países en momentos de ruptura económica importantes, como puede ser catalogada la actual crisis financiera que enfrenta la República Dominicana, es deseable que la respuesta a esta crisis no se limite solo al imprescindible fortalecimiento de las secularmente frágiles instituciones para el resguardo social y para la solución de conflictos, sino que pueda ser percibida como una oportunidad única para establecer como un objetivo primario y transversal el logro de mayores niveles de cohesión social de forma permanente y, por supuesto la creación de las respectivas instituciones como instrumentos idóneos para su consecución.

La búsqueda constante de mayores niveles de cohesión social es

22 *Ibid.*, p. 13.

uno los de principales objetivos de las sociedades occidentales que accionan en un marco democrático y se basa en tres ideas básicas: a) la necesidad de una intervención activa del Estado con el objetivo de regular el ciclo económico a fin de atenuar los efectos de las recesiones y el desempleo; b) la necesidad de un pacto o acuerdo entre los distintos grupos sociales; y c) la voluntad de que el Estado intervenga en la distribución de la riqueza, la promoción de la igualdad de oportunidades, la lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión. Estas ideas básicas son complementarias y no contradictorias con el funcionamiento óptimo del mecanismo del mercado el cual, también es entendido, como una institución social imprescindible.

Una eficiente intervención del Estado no significa necesariamente ni un menor crecimiento económico, ni una relación inversa entre crecimiento económico y equidad social. Muy por el contrario, una mayor equidad social como resultado de eficientes políticas redistributivas es fundamental para el desarrollo económico, el bienestar y la estabilidad de la sociedad. Por lo que es evidente que cualquier tipo de propuesta para la reforma de las instituciones con la finalidad de introducir mayores grados de cohesión social debe contar con un amplio consenso y deben ser consistentes con la viabilidad financiera del Estado.

Si bien es cierto que el reciente establecimiento del Sistema de Seguridad Social en la República Dominicana indica pasos en la dirección correcta para la utilización de instrumentos que conduzcan hacia mayores niveles de cohesión social, su diseño no es consistente con una voluntad colectiva explícita, ni coherente con el funcionamiento del resto de las instituciones, como las citadas en la clasificación de Rodrik,²³ puesto que se hace necesario reformarlas de conjunto en tanto que instrumentos interrelacionados para la búsqueda de un objetivo explícito, el cual debe venir determinado por la respuesta a la pregunta de qué tipo de sociedad queremos, como puede ser por ejemplo, si queremos una sociedad más solidaria o excluyente, o una sociedad

23 *Institutions for high-quality...*, cit.

más democrática o autoritaria, y cuya respuesta debe ser plasmada en la Constitución, en su condición de expresión soberana de las aspiraciones colectivas de la sociedad.

Estas reformas de conjunto exigen, al mismo tiempo, inteligencia y firmeza política ya que no existe una pobreza y una exclusión, sino muchas formas de pobreza y muchas formas de exclusión por lo que, para enfrentarse con esta diversidad, debe desarrollarse y aplicarse una gama, también diversa, de políticas de cohesión, sobre todo en momentos en que la sociedad se enfrenta a asumir los costos de la crisis financiera, al aplicarse el necesario programa de estabilización macroeconómica que conduzca nuevamente hacia una senda sostenible de crecimiento. Es conveniente evitar en la aplicación de este programa de estabilización la tentación de reducir o eliminar el déficit público sobre la base de disminuir el gasto social, ya que sería erróneo no sólo desde el punto de vista ético sin, también, desde el punto de vista financiero puesto que, no sólo se incrementarían las desigualdades, sino que, además, los ahorros que se produjesen en el presente, pueden generar un incremento más que proporcional del propio gasto social en el futuro.

5. Algunas propuestas sugerentes

Para lograr que la economía esté al servicio de la sociedad y establecer instituciones e instrumentos en busca del objetivo de mayor cohesión al interior de la sociedad, y por lo tanto, hagan menos vulnerables a los ciudadanos frente a las crisis financieras o de otra naturaleza, algunas propuestas sugerentes son las siguientes:

- Propiciar las reformas institucionales en el sentido de obtener una sociedad más democrática, más solidaria y más incluyente, reforzando el consenso social entorno al objetivo de cohesión social y de mayor solidaridad intergeneracional y territorial sobre la base de una ética individual y colectiva en torno al cumplimiento de los derechos y los deberes ciudadanos a través del

diálogo entre los partidos políticos, los agentes económicos, los agentes sociales y las organizaciones sin fines de lucro.

- Mejorar la estructura fiscal del Estado en función de poner a la economía al servicio de la sociedad y así poder obtener la viabilidad financiera intertemporal del nuevo sistema de seguridad social, la introducción de un seguro de desempleo, la inclusión de transferencias automáticas hacia las regiones en busca de mayor cohesión en el territorio (realizando su reordenación de forma más racional) y la combinación de la financiación y la provisión de bienes públicos a través del mecanismo del mercado en los ámbitos que así lo permitan.
- Centrar el mercado y las políticas activas de empleo (formación, promoción, abaratamiento de la contratación, segmentación del mercado de trabajo por nichos, etc.) como uno de los objetivos fundamentales de la política pública, acercando las políticas de ocupación al territorio para mejorar su eficacia.
- Prestar un conjunto de servicios financiados mediante fórmulas mixtas dirigidos a mejorar la calidad de vida de los que tienen responsabilidades familiares, como la creación de una red cualitativamente suficiente de guarderías, residencias y centros de día para la tercera edad y para los discapacitados, ayuda profesional y asistencia domiciliaria para cuidar enfermos crónicos y ancianos.
- Defender y apostar por una enseñanza pública y una salud pública de calidad, que se convierta en el instrumento fundamental para combatir las desigualdades sociales en busca de mayores niveles de cohesión. Su carácter público no ha de referirse solamente a la procedencia de los recursos, sino también a la capacidad de acceso y éxito de todos, sin diferencias, y a la pluralidad de pensamiento que se transmita.

6. A modo de conclusión

En busca de respuesta a las preguntas que dan inicio a este papel, se evidencia que el sentido del impacto de la crisis financiera en las políticas públicas sociales es claramente negativo, no sólo por el propio efecto de la crisis y por los costos que han de asumir los ciudadanos en el necesario proceso de ajuste y estabilización macroeconómica, sino por la propia fragilidad e insuficiencia de las instituciones para el resguardo social y para la solución de conflictos en la República Dominicana. El otro elemento que se destaca es que las instituciones y las políticas de cohesión social para amortiguar el impacto de las crisis financieras son fundamentales, por lo que se aconseja la introducción de las reformas necesarias del conjunto de instituciones que facilitan y promueven el desarrollo económico, y cuyo norte debe de estar marcado por el objetivo de generar mayores niveles de cohesión social, para hacer menos vulnerables a los ciudadanos y a las sociedades. Una última reflexión al respecto, en el marco de este trabajo, es la reafirmación de que estas reformas no sólo deben ser deseables, sino que son absolutamente posibles, puesto que, como ha dicho Isaiah Berlin *“En último término, los hombres eligen entre diferentes valores últimos, y eligen de esa manera porque su vida y pensamiento están determinados por categorías y conceptos morales fundamentales que, por lo menos en grandes unidades de espacio y tiempo, son parte de su ser, de su pensamiento, y del sentido que tienen de su propia identidad; parte de lo cual les hace humanos”*.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich. . *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2001.
- Berlin, Isaiah. *Dos conceptos de libertad*. Madrid: Alianza, 1998.
- Berry, Albert. "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo." *Revista de la CEPAL*, No. 79, abril de 2003.
- Coase, Ronald. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza, 1998.
- Corbacho, Ana y Hamid Davoodi. *Expenditure issues and governance in Central America*. IMF Working Paper WP/02/187, Noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02187.pdf>
- Krugman, Paul. *El retorno de la economía de la depresión*. Barcelona: Crítica, 2000.
- Mariño, Fernando y Carlos Fernández. *Política social internacional y europea*. Madrid: Universidad Carlos III, 1996.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economic*, Agosto de 1995.
- Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.
- Rodrik, Dani. "¿Por qué hay tanta inseguridad en América Latina?." *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001.
- Rodrik, Dani. *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. Washington, 1999. Disponible en: <http://www.ksghome.harvard.edu/~.rodrik.academic.ksg/papers.html>
- Rodrik, Dani; Arbin Subramanian y Francisco Trebi. *Institution rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. CID Working Paper No. 97. Harvard University, 2002. Disponible en:

<http://www.ksghome.harvard.edu/~rodrik.academic.ksg/papers.html>

Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Alfaguara, 2002.

Stiglitz, Joseph. Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. Seúl, 26-27 febrero 1999. Disponible en: www.worldbank.org/knwlwdge/Chiefecon/index.htm

Stiglitz, Joseph. *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington*. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, 1998.

Stiglitz, Joseph. "El estado, los mercados financieros y el desarrollo económico." En Fernando de Holanda Barbosa y otros, (editores). *De la estabilización al crecimiento en América Latina*. Santiago: Fundación Getulio Vargas, 1992.

Vial, Joaquín. "¿Cuán competitiva es la República Dominicana?" Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo, 2002.

IV

EL IMPACTO DE LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS SOBRE UNA POLÍTICA SOCIAL POSIBLE

Pedro Silverio

1.1. *Ámbito internacional*

Se estima que alrededor de 1,8 mil millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios en ingresos en África. Sin y 1,2 mil millones en América de 1 dólar diario. Si bien algunas países han logrado reducir la pobreza y mejorar niveles de crecimiento de los últimos años del milenio, pero el 2015, otros permanecerán atrapados y con pocas probabilidades de lograrlo.

Según un estudio de los Países en Desarrollo, en la región del África subsahariana se espera que el número de pobres aumente de 300 millones de personas en 2010 a 345 millones en el 2015, mientras la ce-

1. La política social en el contexto de la política económica¹

La lucha contra la pobreza y su eventual erradicación ocupan el primer puesto en la agenda de las agencias internacionales para los países en desarrollo. En la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre de 2000, los Estados que conforman las Naciones Unidas fijaron de manera consensual los objetivos de desarrollo del milenio, reafirmando así sus compromisos de reducir la pobreza. Estos ocho objetivos, con sus respectivas metas e indicadores, permiten medir el camino recorrido hacia un desarrollo sostenible, tomando como base el año 1990 y como fecha límite el año 2015.

1.1 *Ámbito Internacional*

Se estima que alrededor de 2.8 mil millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios en los países en desarrollo y 1.2 mil millones con menos de 1 dólar diario. Si bien algunos países han logrado reducir la pobreza y se encuentran rumbo al cumplimiento de los objetivos del milenio para el 2015, otros permanecen rezagados y con pocas probabilidades de lograrlo.

Según estadísticas de las Naciones Unidas, en la región del África subsahariana se espera que el número de pobres aumente de 300 millones de personas en 1999 a 345 millones en el 2015, mientras la es-

¹ En la elaboración de esta parte del documento agradezco la colaboración de María Eugenia Dávalos.

peranza de vida presenta un deterioro al pasar de 50 años en 1990 a 47 años en el presente, causado, en gran medida, por la propagación del SIDA. A este cuadro se le agrega el hecho de que es la región que tiene la menor tasa promedio de terminación de la escuela primaria.

Por su parte, la región sur del continente asiático tiene el mayor número de personas que viven con menos de 1 dólar diario. Ha sido alcanzado poco progreso en la reducción de la malnutrición infantil, tiene la mayor tasa de analfabetismo en los jóvenes y la menor tasa de acceso a facilidades sanitarias. La tuberculosis y el SIDA son motivos de preocupación. Sin embargo, el rápido crecimiento que ha experimentado la región desde 1990 – promedio de 5.6 % anual – ha sido un factor clave en la reducción de la tasa de pobreza.

El porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar diario en el Medio Oriente y África del Norte se ha reducido ligeramente; sin embargo, el porcentaje de personas con menos de 2 dólares diarios se ha incrementado de un 25 a un 30% de la población. Las facilidades de acceso a infraestructura – sanitaria y de transporte – están relativamente bien desarrolladas, aunque con un acceso a agua potable menor que el promedio en otras regiones. El gasto militar es el más alto de todas las regiones.

Muchos de los países de la región de Europa del Este y Asia Central han visto sus indicadores sociales empeorarse luego de la transición; las tasas de pobreza de algunos de estos países aumentaron considerablemente. La falta de estadísticas confiables, longitudinales o que sirvan de base para el año 1990, dificulta la medición del progreso hacia los objetivos del milenio.

La región de América Latina y el Caribe tiene el mayor ingreso nacional bruto, atrae más capital privado que cualquier otra región y posee la mayor esperanza de vida. Sin embargo, las estadísticas de las Naciones Unidas señalan que el crecimiento se ha reducido desde los años 80, la región incluye dos países muy pobres (Haití y Nicaragua) y tres de los países más endeudados del mundo (Argentina, Brasil y México). Esta región parece poseer el potencial de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

1.2 *Ámbito Local*

Luego de una tasa de crecimiento promedio superior al 6% durante la década de los 90, la República Dominicana ha iniciado el milenio con una notable desaceleración en su ritmo de crecimiento económico, al pasar a tasas promedios de alrededor 3.5%. Naturalmente, la economía dominicana se ha visto afectada por la desaceleración de la economía estadounidense y por los acontecimientos del 11 de septiembre. En todo caso, la nueva realidad económica plantea interrogantes importantes acerca de la viabilidad de nuestro país para alcanzar metas apropiadas de lucha contra la pobreza. Dadas las tasas de crecimiento de los 90, la República Dominicana estaba en condiciones ventajosas para cumplir con esas metas. Corresponde en estos momentos hacer una evaluación del impacto que la citada desaceleración económica y la crisis financiera pudieran tener en la ruta hacia los objetivos de reducción de la pobreza.

Desde 1991, la República Dominicana ha conocido tasas de inflación de una cifra, con un 9.02% para el 2000 y un 4.38% para el 2001 (Banco Central de la República Dominicana). La inversión directa extranjera alcanzó los US\$1,198.4 millones en el 2001 comparada a los US\$952.9 millones en el 2000. Sin embargo, durante el mismo período, la tasa de desempleo se elevó de 13.9% a 15.6%, siendo la industria el sector que experimentó la mayor reducción de personal (10.1%).²

Al igual que los demás países en desarrollo, la República Dominicana tiene el compromiso de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio para el 2015. Según el Informe sobre la pobreza en República Dominicana (Banco Mundial), la tasa de pobreza disminuyó de 37% (1986) a 34% (1992) con una disminución considerable a 29% (1998). Por su parte, la pobreza extrema en nuestro país pasó de un 9% (1986) a 7% (1992) y a 5% (1998).³

² Banco Central de la República Dominicana.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano*, Santo Domingo: PNUD, 2000.

1.3 Políticas macroeconómicas y pobreza

Las políticas macroeconómicas han estado históricamente ligadas a la búsqueda de la estabilidad económica; sin embargo, hoy día se acentúa no sólo este aspecto, sino también su relación con el objetivo de reducción de la pobreza. Las políticas económicas implementadas por un país son factores determinantes del crecimiento e influyen además en la distribución de los beneficios de ese crecimiento en la población pobre. Ciertos estudios afirman que las políticas macroeconómicas pueden tener tanto impacto o más que los programas focalizados de reducción de la pobreza.⁴

Investigaciones recientes coinciden en que el crecimiento económico es el factor más importante que influye en la lucha contra la pobreza y que la estabilidad macroeconómica es esencial para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles.⁵ No obstante, un aumento rápido del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de un país no garantiza una reducción de la pobreza, pues este crecimiento debe implicar también un crecimiento en el ingreso de los pobres o en los sectores donde éstos están concentrados. El crecimiento asociado a cambios progresivos en la distribución tiene un impacto mayor en la pobreza.

En este orden de ideas, se plantea además que para hacer el crecimiento más favorable para los pobres (crecimiento pro-pobres), deben presentarse tres condiciones: concentración del crecimiento económico en sectores que puedan beneficiar directamente a los pobres, un ambiente que promueva su empleo e ingresos reales y un aumento de sus capacidades humanas básicas.

Azizur Rahman Khan, al comparar la experiencia de diez países asiáticos⁶ establece que mientras el crecimiento y la distribución del in-

4 Terry McKinley, *Introduction to Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction*, PNUD, 2001.

5 B. Ames, W. Brown, otros autores, *Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, agosto de 2001.

6 Azizur Rahman Khan, *Macroeconomic policies and poverty: An Analysis of the Experience in Ten Asian Countries*, PNUD, 1997.

greso son afectados por las políticas macroeconómicas, la reducción de la pobreza al implementar políticas específicas depende también de las circunstancias actuales y de las condiciones iniciales del país. Los instrumentos de política macroeconómica que ayudan a crear las capacidades para salir de la pobreza (tales como incrementos de los gastos en educación y salud), pueden, en ciertos casos, diferir de aquellos que contribuyen al crecimiento y a la distribución del ingreso.

El mismo autor⁷ afirma que el éxito del crecimiento económico en reducir la pobreza depende de un cierto número de factores, tales como la composición sectorial del crecimiento, la transmisión del crecimiento a aumentos en el ingreso y cambios progresivos en la distribución del ingreso. La interacción de las políticas macroeconómicas y las circunstancias de cada país afectan de manera considerable la eficacia de estos factores para reducir la pobreza. Así mismo, la estructura de la economía y las características de la pobreza en el país en cuestión, varían el impacto de las políticas.

Diana Alarcón⁸ afirma que una condición básica para reducir la pobreza es la construcción de las capacidades humanas de los pobres a través de los servicios sociales básicos tales como servicios primarios de salud, educación primaria, nutrición y planificación familiar. Por otra parte, es importante el éxito que tenga el país en insertarse en la economía global y en manejar su endeudamiento externo.

Conviene también recordar el planteamiento de Terry McKinley⁹ cuando afirma que el objetivo último de la política macroeconómica debería ser el apoyo a un desarrollo humano sostenible, no solamente a la estabilidad económica y al crecimiento.

Esta revisión de la literatura nos permite concluir que las políticas macroeconómicas tienen un impacto sobre el crecimiento y su distribución (igualdad) y, por consiguiente, sobre los pobres. Esto, teniendo

7 *Ibid.*

8 Diana Alarcón, *National Poverty Reduction Strategies of Chile, Costa Rica and Mexico: Summary of findings*, PNUD, septiembre de 1997.

9 *Macroeconomics Implications of Focusing on Poverty Reduction*.

do en consideración la composición sectorial del crecimiento, la transmisión del crecimiento a aumentos en el ingreso y los cambios progresivos en la distribución del ingreso. El reto principal es construir un paquete de políticas macroeconómicas que permitan alcanzar tanto el crecimiento como la igualdad y que logren el impacto óptimo en cuanto a la reducción de la pobreza.

Visto el compromiso en el ámbito internacional y nacional de reducir la pobreza y el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres, es evidente la importancia de poner en práctica políticas que impulsen el crecimiento y que a la vez tomen en cuenta los aspectos de pobreza, desigualdad y desarrollo.

2. Elementos definidores de la crisis financiera

Las crisis financieras pueden manifestarse en forma de crisis bancaria o crisis cambiaria, o en una forma combinada de ambas manifestaciones. Una crisis cambiaria puede dar origen a una crisis bancaria y viceversa. Entre los elementos definidores de una crisis financiera, en el ámbito bancario, se encuentran los siguientes:¹⁰

- La relación entre los activos compuestos por una mala cartera de préstamos y los activos totales en el sistema bancario excede el 10%.
- El costo de la operación de rescate es al menos un 2% del producto interno bruto (PIB).
- El episodio envuelve la nacionalización a gran escala de bancos.
- Suceden corridas bancarias o se toman medidas de emergencia, por parte del gobierno, como congelar los depósitos o garantizar los depósitos.

10 Demirgüç-Kunt y Enrica Detragiache, "The Determinants of Banking Crisis: Evidence from Developed and Developing Countries", Documentos del Banco Mundial, Mayo, 1997.

En el caso dominicano, prácticamente todos esos elementos han estado presentes en la actual coyuntura financiera, por lo que es pertinente calificar esa coyuntura como una crisis bancaria. Sin embargo, también se ha tratado de una crisis cambiaria que todavía a la fecha no puede considerarse que ha sido controlada.

La quiebra bancaria puede estar asociada, en lo fundamental, a dos factores:¹¹ el entorno macroeconómico y/o el manejo microeconómico. Dentro del entorno macroeconómico se encuentran las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria. En el segundo factor, se pueden considerar el manejo inapropiado, desde el punto de vista gerencial, de las operaciones financieras. Un mal manejo que puede ser causado por conductas moralmente condenables, o por una desproporcionada adopción de riesgos.

El mercado cambiario mostraba desde principios del 2002 un comportamiento que apuntaba hacia una depreciación de la moneda nacional en una proporción mayor a la que se había registrado en los últimos años. En efecto, durante el período 1994-2001 la depreciación del peso dominicano alcanzó un promedio anual del 3.7%; en cambio, en los primeros 10 meses del 2002, la depreciación se situó en un 11.8% con relación a su valor alcanzado en diciembre del 2001. Es decir, que la significativa depreciación de la moneda nacional se inició antes de que el Banco Central aplicara una política de socorro bancario que movilizó, en forma de adelantos y redescuentos, más de RD\$ 5,000 millones hacia el sistema bancario nacional, en los meses finales del 2002.

La profunda depreciación del peso implicaba un mercado deterioro del entorno macroeconómico bajo el cual operaba el sistema financiero. Ese deterioro fue provocado, en parte, por el manejo inadecuado de la política económica del gobierno, lo que, a su vez, originó un estado de pesimismo y desconfianza acerca del rumbo de la economía dominicana. Ese estado de desconfianza acentuó el proceso de depreciación, y entre ambos se dio un círculo vicioso de retroalimentación.

11 Stefan Ingves, "Banking Crisis from an International Perspective", Seminar on Financial Safety Nets (SEDESA), abril de 2003.

En este contexto, los agentes económicos trataron de fortalecer su posición en dólares, creando una presión adicional en el mercado cambiario y, por lo tanto, una mayor depreciación del peso. De acuerdo con las estadísticas del Banco Central,¹² en el 2002 la fuga de capitales ascendió a unos US\$ 900 millones, los cuales unidos a una fuga de cerca de US\$ 300 millones en los primeros tres meses del 2003, sitúan en unos US\$ 1,200 millones a los capitales que han sido drenados desde la economía dominicana hacia el resto del mundo.

Indiscutiblemente que una fuga de capitales de esa magnitud ha tenido un impacto muy negativo en la cotización del dólar en el mercado cambiario. Pero evidencia, además, que ciertamente ha habido una gran desconfianza en la política económica que hasta ahora ha seguido el gobierno. Incluso, pudiera afirmarse que el detonante de la crisis cambiaria fue, en primer lugar, la crisis de credibilidad de las políticas públicas.

2.1 La política económica: modelo fiscal y los componentes monetarios y cambiarios

El modelo fiscal seguido por la presente administración (2000-2004) se ha caracterizado por dos elementos distintivos: uno es la pérdida de capacidad para generar un ahorro corriente (diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes) que permitiera niveles de financiamiento propios para invertir en las obras de infraestructura física necesarias para impulsar el desarrollo nacional; y el otro, como consecuencia del anterior, un excesivo endeudamiento externo e interno.

En tal sentido, el ahorro corriente como proporción del producto interno bruto se ha reducido significativamente durante la última década. Esto se puede apreciar al notar que en 1992 dicho coeficiente representaba el 9.3% del PIB, mientras que para el 2002 había alcanzado sólo el 4.5%. Esta reducción ha estado relacionada con un despro-

12 Banco Central de la República Dominicana, Informe de la economía dominicana, 2002 y 2003.

porcionado incremento de los gastos en servicios personales, los cuales pasaron de representar un 3% en el 1994 a un 6.3% en el 2002, como proporción del PIB. Este incremento ha sido ocasionado, en su mayor parte, por la incorporación a la administración pública de más de 100,000 empleados en el curso del período citado. En el cuadro se puede apreciar que el empleo público como porcentaje de la fuerza laboral es muy elevado cuando se compara con el de Brasil, Chile y México; y muy similar la proporción de la fuerza laboral que es empleada por el gobierno de Argentina.

La reducción de la capacidad de ahorro corriente en las finanzas públicas no ha podido ser revertida aún cuando a principios del 2001 se llevó a cabo una reforma tributaria que elevó, en un período de 18 meses, la presión tributaria en más de un 20%, llevándola a casi al 17% del producto interno bruto.

Cuadro No.1

Percepción sobre las instituciones para la resolución de conflictos en la República Dominicana en el universo de 80 países en el 2002

Países	Empleo del Sector Público (como % de la fuerza de trabajo)
Argentina	12.5
Brasil	7.3
Chile	7.1
México	4.5
República Dominicana	12.4*

Fuente: Banco Mundial, OECD, CENEATILLAS

*Cifra estimada en el 2003

Es importante resaltar el manejo de la nómina pública porque tiene implicaciones presupuestarias de primer orden, pues una disminución del ahorro corriente como resultado de un aumento en el gasto destinado a servicios personales, limita la capacidad de inversión del gobierno y obliga, en consecuencia, a recurrir al endeudamiento para mantener niveles apropiados en la inversión real del gobierno.

Esta relación entre una nómina excesiva y el endeudamiento se puede apreciar en la creciente proporción que tiene el financiamiento externo en la ejecución de la inversión real del gobierno. Hace una década el 11% de la inversión del gobierno era financiada con recursos externos; en cambio, para el 2002 la proporción se había elevado a un 36%.

Desde el punto de vista fiscal, es insostenible mantener una política de inversiones públicas basada en el financiamiento externo, ya que una vez que se agota la capacidad de endeudamiento, como al efecto ha ocurrido, se produce una notoria caída en los niveles de las inversiones públicas. En ese momento, se cae en una especie de trampa presupuestaria, donde no es posible endeudarse más y, como resultado, no es posible mantener los niveles de las inversiones públicas.

Este agotamiento de la capacidad de endeudamiento se viene reflejando en la forma de la obligación gubernamental de dedicar una proporción creciente de sus ingresos tributarios al pago del servicio de la deuda externa. Concretamente, en el año 1992 el 15% de los ingresos tributarios se dedicaba a cubrir el servicio de la deuda externa; mientras al primer trimestre del presente año (2003), dicha proporción se remontó a un 26%. Es de esperarse que dados los compromisos financieros que se derivan del rescate bancario, una mayor proporción de los ingresos tributarios tenga que ser utilizada en los próximos años, para honrar esos compromisos de deuda pública.

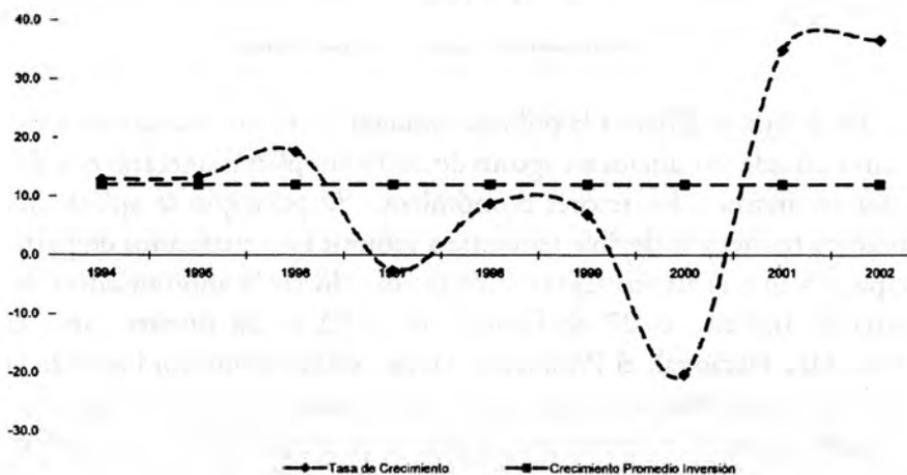
En cuanto al componente del gasto público, durante los años 2001 y 2002, la administración aplicó una política fiscal altamente expansiva. La tasa de crecimiento de la inversión pública superó el 30%, muy superior al crecimiento promedio de un 12% que experimentó en el período 1994-2002. Mientras esto ocurría, la inversión privada redu-

jo notoriamente su ritmo de crecimiento, al caer, durante el 2001 y 2002, a una tasa del 1.8% y 2.5%, respectivamente. Para el período 1994-2002 el promedio de crecimiento de la inversión privada fue del 16.4%. (Ver gráficos 1 y 2).

Llama la atención que el desaceleramiento de la inversión privada haya ocurrido en presencia de un aceleramiento de la inversión pública, lo cual tiene su explicación en el efecto expulsión (crowding out) que una expansión de la inversión pública podría tener sobre el comportamiento de la inversión privada.

Gráfico No. 1

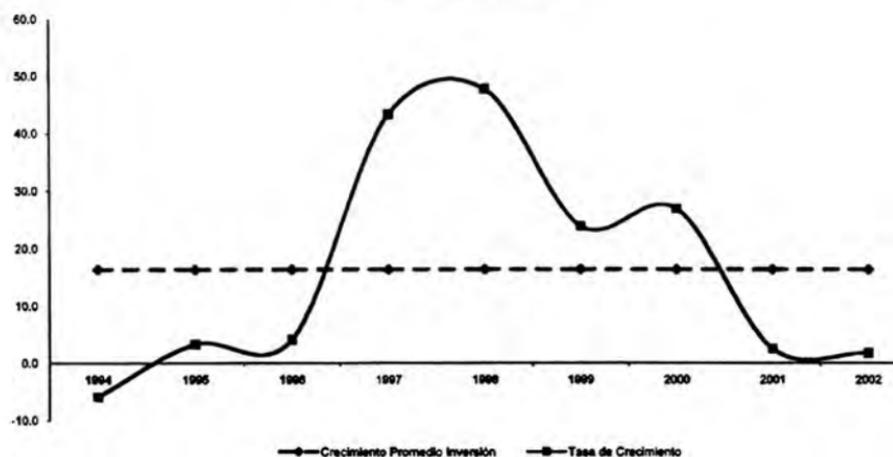
Inversión Pública



Precisamente, esto ocurrió en medio de un choque externo que ha sido calculado en una pérdida de divisas para la economía dominicana de cerca de US\$ 2,300 millones.¹³ En otras palabras, la política fiscal expansiva se produjo en un escenario externo que recomendaba todo lo contrario.

13 Estimaciones del FMI.

Gráfico No. 2
Inversión Privada



En lo que se refiere a la política monetaria, las autoridades no mostraron, desde sus inicios en agosto de 2000, un plan monetario que llevara confianza a los actores económicos. Al principio se aplicó una política monetaria flexible tendente a redimir los certificados de participación que el Banco Central había emitido en la anterior administración. Incluso, el 27 de febrero del 2002 en su discurso ante la Asamblea Nacional, el Presidente Mejía destacó como un logro de la política fiscal el hecho de que el Banco Central en dieciocho meses había sido capaz de redimir certificados de participación por un monto superior a los tres mil millones de pesos. En el planteamiento del Presidente se argumentó que el gran esfuerzo fiscal había permitido que el Banco Central le inyectara una mayor liquidez a la economía, provocando una baja dramática en la tasa de interés y una reactivación de la demanda agregada y de la economía.

Sin embargo, luego de ese discurso, la Junta Monetaria autorizó al Banco Central a la emisión de certificados por un monto de RD\$ 2,500 millones, lo que en la práctica significó que las tasas de interés comenzaran a incrementarse. El detalle relevante en este caso es que el

compromiso de mantener una determinada política monetaria es roto poco después de que el gobierno considerara que se estaban alcanzando los objetivos propuestos. Estos vaivenes, comunes en la política monetaria, han estado presentes a lo largo de la presente gestión gubernamental (2000-2004). En determinados momentos, la política monetaria se hace restrictiva, y de repente, en otros momentos, se verifican episodios de flexibilización.

Algo similar pasó con la política cambiaria. Fue evidente que el propósito de ésta política era el de ajustar la tasa de cambio a niveles que permitieran compensar al sector exportador por la marcada apreciación que la moneda nacional había experimentado en el curso de la década de los 90. Con este propósito se llevó a cabo una política cambiaria de mini devaluaciones semanales que rápidamente fueron anticipadas por el mercado, conduciendo a una devaluación superior a la esperada. El experimento no resultó y, finalmente, el Banco Central cambió su política cambiaria por una política tendente a defender el valor del peso dominicano.

Este cambio en la política monetaria implicó la utilización de las reservas internacionales para intervenir en el mercado cambiario. A pesar de que el Banco Central inyectó en los primeros nueve meses de 2002 un monto cercano a los US \$600 millones, no pudo evitar que la moneda nacional continuase su tendencia a depreciarse.

Es importante destacar el comportamiento de la política monetaria a partir de septiembre de 2002, debido a que ese momento es una referencia relevante para establecer si la crisis cambiaria se debe a la quiebra de BANINTER, o si, por el contrario, la quiebra de BANINTER es un resultado de la crisis cambiaria. La respuesta parece ser que la crisis cambiaria precipitó la quiebra de BANINTER, y que ésta, a su vez, agudizó la crisis cambiaria.

La combinación de ambos factores, el choque externo y una política fiscal expansiva, sirvieron de telón de fondo para una crisis cambiaria en la que la moneda nacional se ha depreciado de forma acelerada. Desde agosto de 2000 hasta julio de 2003, el peso dominicano se ha depreciado en más de un 100%.

2.2 Sector externo de la economía dominicana

Indudablemente, el entorno internacional jugó un papel negativo en el 2001 y parte del 2002. Los eventos del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un impacto recesivo sobre la economía norteamericana, y a la vez, esto impactó de manera muy desfavorable a nuestra economía. Específicamente, las zonas francas y el turismo fueron los sectores más afectados de nuestra economía.

En el caso de las zonas francas, las exportaciones durante el 2002 se redujeron en un 3.3%, lo cual significó que miles de trabajadores dominicanos perdieran sus puestos de trabajo. Aún en el presente, el nivel de empleo en las zonas francas no ha podido alcanzar los niveles que tenía a principios del 2001. Similar comportamiento presentó el turismo, al crecer apenas un 1% en el año 2002, a pesar de que a finales de ese año se inició una sólida recuperación de ese sector.

En sentido más general, el déficit de cuenta corriente representó un 4.1% del PIB. A dicho déficit le acompañó, tal como fue enfatizado anteriormente, una fuerte fuga de capitales como un reflejo de la crisis de confianza que estaban padeciendo los agentes económicos. Asimismo, durante el 2002 se contrajo la inversión extranjera directa en 15%, una de las fuentes más importantes para financiar el déficit de cuenta corriente.

Por lo tanto, puede afirmarse que hasta finales del 2002 el entorno externo de la economía dominicana era muy desfavorable, pero agravado por una fuga de capitales que se originaba en las expectativas de los agentes económicas acerca del futuro de la economía dominicana.

3. La política social en el contexto de la política económica

El contenido de una política social es fundamental para que la política económica tenga un impacto positivo sobre los grupos sociales

de más bajos ingresos. Como se ha enfatizado, la política económica por sí misma no puede garantizar que los sectores marginados de la sociedad sean beneficiarios de la expansión económica. En el fondo, esa es la vieja discusión entre crecimiento y desarrollo. El primero hace referencia al logro de metas cuantitativas, mientras que el segundo está vinculado a metas cualitativas, como son la maduración institucional y la calidad de vida.

En este sentido, la política social tiene como meta principal la reducción de la pobreza, a través de la utilización de instrumentos que permitan una satisfacción de las necesidades básicas, como son la educación, la salud, la vivienda y la previsión social.

Los instrumentos para alcanzar esas metas están asociados al manejo del gasto público para mejorar la calidad y la cobertura de los servicios provistos a los sectores de menores ingresos, y una clara definición de prioridades que beneficien a los grupos sociales más vulnerables. En consecuencia, no se trata de movilizar, exclusivamente, una mayor cantidad de recursos públicos hacia la política social, sino de propiciar un mejor uso de esos recursos.

3.1 Evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza

La estrategia para reducir la pobreza en República Dominicana ha sido elaborada sobre la base de los recursos públicos, principalmente recursos tributarios del gobierno central, y de los recursos que serán provistos por fuentes de cooperación y de financiamiento internacional. Pero además, presupone un determinado comportamiento de la economía dominicana en los próximos doce años.

Dichos supuestos son los siguientes:

- (1) Asume una tasa de crecimiento del producto del 4.5% durante los próximos 15 años.
- (2) Incremento progresivo del gasto público como porcentaje del PIB hasta llegar al 25% en el año 2015.

- (3) Incremento progresivo del gasto social como proporción del gasto total hasta alcanzar el 60% en el 2015.
- (4) Aumento del gasto social como porcentaje del PIB desde un 8.2% hasta alcanzar el 15% en el 2015.
- (5) Del incremento del gasto social como porcentaje del PIB, el 64% se utilizaría para cubrir los compromisos de seguridad social, y el restante 36 en los demás sectores del gasto social.
- (6) Incremento de la presión tributaria hasta alcanzar 20% en el 2015.

Como resultado, se tiene el cuadro que resume la estrategia de reducción de la pobreza del gobierno dominicano:

Las dificultades para hacer operativa esta estrategia se originan, aún sin considerar la crisis financiera que vive el país, en el hecho de que dicha estrategia es insostenible desde el punto de vista financiero, ya que supone que los gastos totales alcanzarán una proporción equivalente al 25% del PIB en el 2015, mientras que la presión tributaria se situaría en un 20%. Esto plantea un ensanchamiento del déficit fiscal que tendría que ser financiado con nuevos endeudamientos, en adición a los incrementos en la presión tributaria. Una estrategia que potencialmente conduzca a un déficit fiscal del 5% del PIB no es viable desde el ángulo financiero.

En adición a esas observaciones que cuestionan la misma sostenibilidad de dicho plan, se tiene que en el 2004 se celebrarán votaciones para elegir los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. Esto abre una gran interrogante para los fines de la continuidad de la política social, en un país donde es frecuente que un cambio de administración se traduzca en una ruptura con todo lo anterior.

3.2 Crisis financiera, FMI y política social

Además de los propios problemas financieros que tiene la estrategia de reducción de la pobreza (ERP), habría que agregar los elementos de

la crisis financiera que vive la economía dominicana y que no han sido considerados en dicha propuesta. La mayoría de esos elementos ha surgido después de la elaboración de la ERP-RD.

Estrategia de reducción de la pobreza: Metas del Gasto Público Social, 2003-2015						
Indicadores	2003	2004	2005	2007	2010	2015
Gasto Público Social Percápita (RD\$)	4,072.0	4,327.5	4,721.9	5,619.1	7,199.4	10,717.9
Gasto Público Social Percápita (RD\$)	9,427.5	09,702.9	10,265	11,514.6	13,583.4	17,862.4
% Gasto Público Total/PB	18.9	18.9	19.5	20.6	22.2	25.0
% Gasto Público Social/Gasto Público Total	43.2	44.6	46.0	48.8	53.0	60.0
% Gasto Público Social/PB	8.2	8.4	8.9	10.0	11.8	15.0
Gasto Per cápita en la Estrategia (RD\$)	2,824.1	3,001.3	3,274.8	3,897.1	4,993.1	7,433.1

Concretamente, el costo del rescate bancario y la depreciación del peso han sido dos factores que han impuesto restricciones financieras adicionales a estrategias de reducción de la pobreza. Ambos factores limitan la capacidad financiera del gobierno para cumplir con una política social que posibilite el logro de las metas que han sido planteadas en términos de lucha contra la pobreza.

En lo que se refiere al rescate bancario, el gobierno tendrá que asumir compromisos fiscales que superan los RD\$16,000 millones en los próximos años, sólo por concepto de intereses que deben ser pagados por los certificados de inversión que ha emitido el Banco Central y por el rescate a los depositantes de BANINTER. Asimismo, tendrá que destinar mayores recursos para el pago del servicio de la deuda externa, como consecuencia de la depreciación de la moneda nacional. Esto coloca al gobierno en una situación de gran vulnerabilidad financiera y pone en riesgo el contenido de la política social.

Esto significaría que para el 2004, el gobierno tendría que dedicar más del 80% de sus ingresos tributarios para pagar la nómina y el servicio de la deuda pública. Las implicaciones para la política social y sus objetivos son obvias: el gasto social se reduciría en un 25%, bajo el escenario más optimista.

La crisis financiera, en sus manifestaciones cambiaria y bancaria, ha obligado al gobierno dominicano a la firma de un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional que persigue darle una mayor sostenibilidad a las finanzas públicas, especialmente a lo que se refiere a la sostenibilidad de la deuda pública.

Se espera que ese acuerdo imprima una mayor credibilidad a la política económica del gobierno, en el entendido de que el gobierno asuma compromisos que requerirán una mayor disciplina fiscal. Si efectivamente se logra esa disciplina fiscal, estaríamos en mejores condiciones para ir incorporando, gradualmente, una política social más eficiente. Aún en la ausencia de una política social apropiada, si se restablece la estabilidad macroeconómica, la lucha contra la pobreza encontrará mejores condiciones para operar, pues se habrá detenido el deterioro en la calidad de vida que resulta de un proceso combinado de devaluación e inflación.

4 . Conclusiones y recomendaciones

La economía dominicana ha entrado en una fase de estancamiento con inflación, como resultado de la crisis financiera en la que está sumergida desde finales del año pasado. La crisis cambiaria ha tenido un impacto extremadamente negativo sobre los niveles de precios internos, lo que ha implicado un enorme sacrificio en términos del gasto privado. De paso, los sectores sociales más pobres han llevado la peor parte, pues no tienen mecanismos para ajustar sus ingresos cuando la inflación reduce notoriamente su poder adquisitivo.

Asimismo, la crisis financiera ha implicado mayores compromisos fiscales por parte del gobierno, pues en los próximos años tendrá que absorber, dentro de su presupuesto, los déficit cuasi fiscales que se han originado por la política bancaria de socorro. Las autoridades oficiales estiman que dicho socorro equivale a un 14% del PIB. Es decir, por un lado el gobierno asume mayores compromisos, mientras que por el otro

ha perdido capacidad para endeudarse, pues el FMI estima que la deuda pública alcanzará, en el presente año, la preocupante cifra del 47%.

En esta situación financiera del gobierno se origina el más importante desafío de la política social: ¿cómo lograr un financiamiento apropiado dentro de los escasos márgenes financieros del gobierno?

La respuesta a ese desafío deberá obligar a la presente gestión, o a las autoridades que resulten electas en el 2004, a plantearse una revisión de los siguientes aspectos:

1. **El problema de la nómina pública:** Como fue señalado el gobierno dominicano maneja una de las nóminas más abultadas de América Latina. El empleo del sector público representa, aproximadamente, un 12% de la fuerza laboral, un porcentaje muy superior al 7.3% del Brasil, al 7.1% de Chile, y casi tres veces mayor que el empleo del sector público en México. En este sentido, la nómina pública en la República Dominicana es sólo comparable con la de Argentina.

No es posible cambiar la composición del gasto público hacia una mayor participación del gasto social si no se enfrenta el problema financiero que representa una nómina pública abultada.

2. **Competencia en la asignación de los recursos públicos:** Una gran proporción de los recursos públicos, como la inversión real y la compra de materiales y suministro se asignan sin que medie un proceso de competencia entre los potenciales contratistas o suplidores. Las licitaciones públicas, concursos o subastas permitirían al gobierno obtener grandes ahorros en la asignación del gasto público.
3. **Política de endeudamiento:** En la medida que el gobierno se endeuda, en esa misma medida crecen los compromisos de repago, lo que, a su vez, limita las posibilidades de una política social sostenible. En consecuencia, se debe reformular la política de endeudamiento que el gobierno ha seguido hasta la fecha. Se entiende que esto deberá ocurrir a la luz del nuevo acuerdo con el FMI.

4. **Eficiencia administrativa en la recaudación de los impuestos:** Por el lado de los ingresos, el gobierno tendrá que mejorar sustancialmente su capacidad de cobro impositivo, como un mecanismo alternativo a la elevación sistemática de las tasas impositivas.
5. **Prioridad en el gasto público:** Aún dentro de las limitaciones financieras del gobierno existe la posibilidad de mejorar la política social en la medida que se ajustan las prioridades, dados los actuales niveles en el gasto público. Una revisión cuidadosa de las prioridades en el gasto podría significar una mayor disponibilidad de recursos para el gasto social.

Sin lugar a dudas, la nueva realidad financiera de la República Dominicana ha implicado nuevos y severos constreñimientos financieros para el gobierno dominicano, y de paso, ha complicado aún más el panorama de una política social que en tiempos normales no ha estado presente en las prioridades de nuestros gobiernos, y que ahora requerirá de una mayor voluntad política para su exitosa aplicación.

A pesar de ese panorama, es posible plantearse metas de reducción de la pobreza que encajen con esas limitaciones financieras, siempre y cuando haya una combinación de la voluntad política con la disciplina fiscal. De lo contrario, la política social continuará siendo la parte residual de la política económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Diana. *National Poverty Reduction Strategies of Chile, Costa Rica and Mexico: Summary of findings*. PNUD, septiembre de 1997.
- Ames, B., Brown, W. otros autores. *Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Agosto de 2001.
- Banco Central de la República Dominicana. *Informe de la economía dominicana, enero-diciembre de 2002*.
- Banco Central de la República Dominicana. *Informe de la economía dominicana, enero-marzo 2003*.
- Ingves, Stefan. "Banking Crisis from an International Perspective". Seminar on Financial Safety Nets (SEDESA), abril de 2003.
- Khan, Azizur Rahman. *Macroeconomic policies and poverty: An Analysis of the Experience in Ten Asian Countries*. PNUD, 1997.
- Khan, Azizur Rahman. *The Asia-Pacific Regional Program on the Macroeconomics of Poverty Reduction: the Common Approach of the Case Studies*. PNUD, abril de 2001.
- Kunt, Demirgüç y Enrica Detragiache. "The Determinants of Banking Crisis": Evidence from Developed and Developing Countries". Banco Mundial, Mayo de 1997.
- McKinley, Terry. *Introduction to Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction*. PNUD, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano*. Santo Domingo: PNUD, 2000.

Esta edición de
LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LOS RETOS FINANCIEROS
de Guarocuya Félix, Carmen Julia Gómez,
Pedro Silverio y Ramón Tejada Holguín,
se terminó de imprimir en noviembre de 2003,
en los talleres gráficos de Editora Búho.
Santo Domingo, República Dominicana.

PUCMM-BRHC



1157263