

DESARROLLO CON POBREZA

Reforma social y la disminución de la pobreza

Gobernabilidad
Relaciones entre Gobierno y Sociedad Civil
El derecho humano a un mínimo de vida aceptable
La pobreza. Sus medidas.
Situación Dominicana
La cultura de la pobreza
Los ajustes y la creciente pobreza
Cambios socio-políticos
Reforma administrativa
La Reforma Presupuestaria
Políticas de empleo
Políticas de capacitación vocacional
Políticas de previsión social
Plan Decenal de Educación
Políticas de salud básica
Políticas de agua potable
Políticas de vivienda
Políticas de la mujer
Política de menores en circunstancias especialmente difíciles
Conclusiones

Gobernabilidad
Relaciones entre Gobierno y Sociedad Civil
El derecho humano a un mínimo de vida aceptable
La pobreza. Sus medidas.
Situación Dominicana
La cultura de la pobreza
Los ajustes y la creciente pobreza
Cambios socio-políticos
Reforma administrativa
La Reforma Presupuestaria
Políticas de empleo
Políticas de capacitación vocacional
Políticas de previsión social
Plan Decenal de Educación
Políticas de salud básica
Políticas de agua potable
Políticas de vivienda
Políticas de la mujer
Política de menores en circunstancias especialmente difíciles
Conclusiones

RD
305
A367d

José Luis Alemán

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)

**¿Desarrollo con Pobreza?
Reforma Social
y Disminución de la Pobreza**

305

D451P ¿Desarrollo con pobreza? reforma social y
disminución de la pobreza / PUCMM.---
Santo Domingo : PCUMM / CUEPS, 1997.
124 p. -- (Serie Educación Ciudadana).

ISBN:84-89548-33-1

Incluye Bibliografía e índice

1. República Dominicana - Condiciones
sociales. 2.Problemas sociales. 3.República Dominicana - -
Política social

Esta publicación cuenta con el apoyo del
Banco Interamericano de Desarrollo (BID); sin embargo,
las opiniones aquí expuestas no reflejan necesariamente
los puntos de vista del BID.

© 1997

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo, República Dominicana

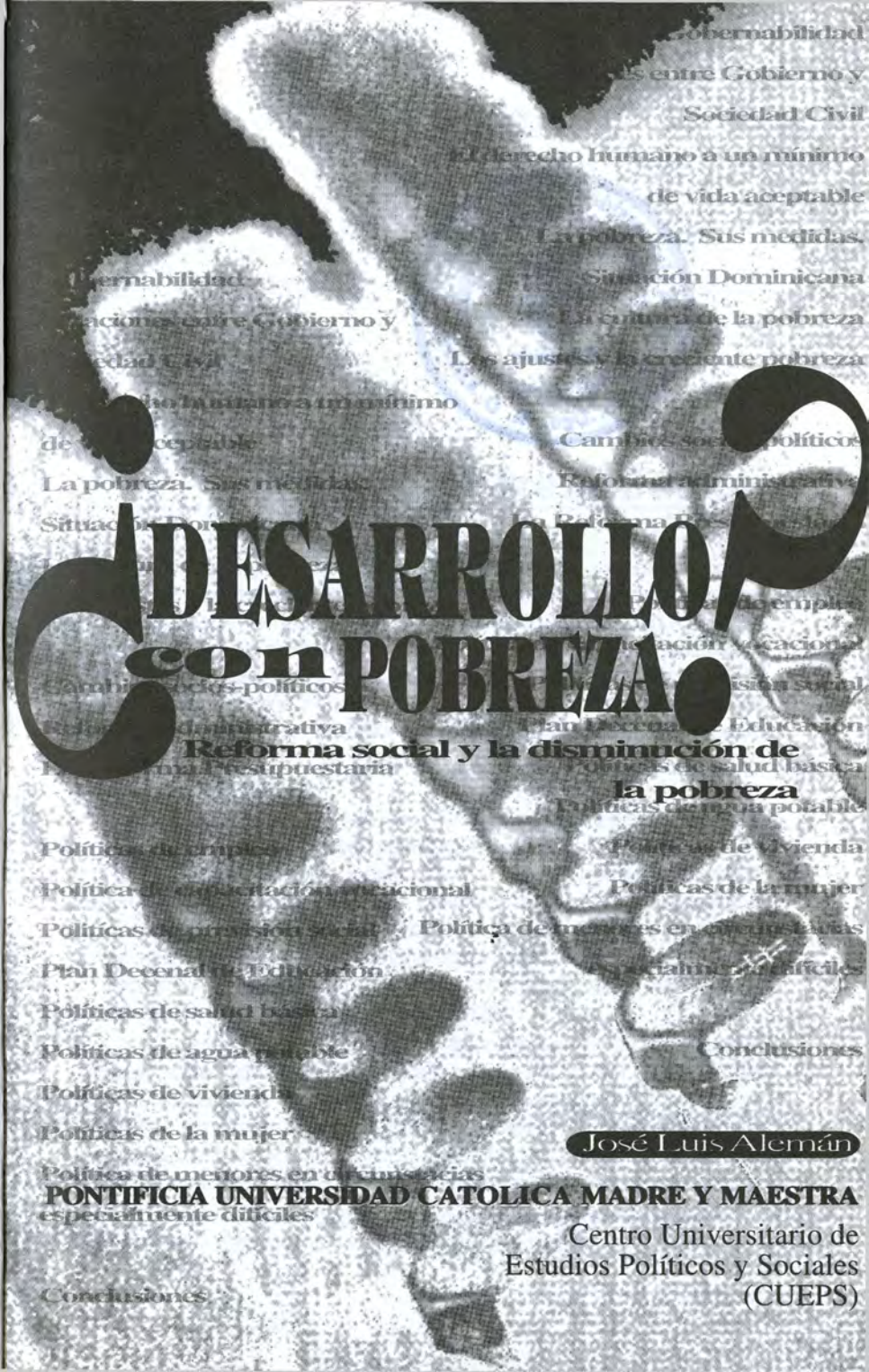
ISBN: 84-89548-33-1

Edición al cuidado de Paula Vega.

Diseño de Portada:
Servicios Profesionales Computarizados (SPC)

Diagramación e Impresión:
Editora Taller

Impreso en República Dominicana
Printed in Dominican Republic



Gobernabilidad
Relaciones entre Gobierno y
Sociedad Civil
El derecho humano a un mínimo
de vida aceptable
La pobreza. Sus medidas
Situación Dominicana
La cultura de la pobreza
Los ajustes y la creciente pobreza
Cambios socio-políticos
Reforma administrativa

DESARROLLO con POBREZA

Reforma social y la disminución de
la pobreza
Políticas de salud básica
Políticas de agua potable
Políticas de vivienda
Políticas de la mujer
Políticas de menores en circunstancias
especialmente difíciles
Políticas de empleo
Política de capacitación obracional
Políticas de provisión social
Plan Decenal de Educación
Políticas de salud básica
Políticas de agua potable
Políticas de vivienda
Políticas de la mujer
Política de menores en circunstancias
especialmente difíciles
Conclusiones

José Luis Alemán

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA

Centro Universitario de
Estudios Políticos y Sociales
(CUEPS)

Conclusiones

027441



Presentación

La exposición reflexiva y racional de diagnósticos y propuestas acerca de la disminución de la pobreza y la reforma social involucró en el año de 1993 a un público amplio formado por personas de diversos sectores, representantes de partidos políticos y funcionarios públicos. Esta deliberación pública fue estimulada por dos importantes seminarios celebrados en los meses de agosto y noviembre y estuvo fundamentada por un conjunto relevante de estudios cuya elaboración incluyó consultas técnicas.

Este considerable esfuerzo colectivo representó un paso significativo en el proceso de fundamentar la necesidad, ante la opinión pública y los políticos, de nuevas modalidades de formulación y realización de políticas sociales orientadas a enfrentar la desigualdad social. El presente libro expone, interroga y analiza las líneas fundamentales de los diagnósticos, enfoques y planteamientos de acción gubernamental que se conocieron en el transcurso de ese año.

La visión presentada aquí es mucho más amplia que aquella que coloca el énfasis en el aumento del gasto social como fórmula de aliviar la pobreza. Para el caso dominicano, este libro fundamenta la perspectiva de que para enfrentar la desigualdad social son indispensables modificaciones tales como la reforma sociopolítica, la estatal y la presupuestal.

La pertinencia de estas reformas permanece vigente todavía hoy después de varios años de haber escrito este texto.

Algunos de los puntos de la reforma social sugeridos se orientan a subvertir la posición asignada a los pobres, a saber, clientela, menesterosos asistidos, o, en el mejor de los casos, beneficiarios. En efecto, la descentralización basada en el fortalecimiento de los municipios y en el reconocimiento de las organizaciones de base (su capacitación, acceso a fondos y participación en los programas orientados al desarrollo social) es una forma de restituir los derechos y potencialidades de sectores excluidos e intentar con ello debilitar la cultura de la pobreza.

Además de un conjunto atinado de políticas y programas gubernamentales en áreas críticas, José Luis Alemán vislumbra que un impulso real al desarrollo social ha de contar con modificaciones sustanciales en los ámbitos administrativo e institucional del Estado, así como ha de introducir, probar y ajustar nuevas formas de entrega de servicios sociales, así como su seguimiento y evaluación.

Otras de las grandes áreas problemáticas identificadas por J. L. Alemán son la localización de recursos fiscales, la participación amplia de la sociedad en la adjudicación de los mismos y los mecanismos de control presupuestal. Bastaría una rápida mirada a las recomendaciones en el acápite titulado "La reforma presupuestaria" para captar su actualidad y el largo trecho que todavía urge recorrer.

Cabe insistir en la utilidad de una mayor concreción acerca de los niveles, localización y dimensiones de la desigualdad social en Santo Domingo y también de los medios utilizados para enfrentarla. Es indispensable, pues, lograr una más amplia producción y sistematización de las informaciones acerca de la pobreza así como un inventario de los proyectos e iniciativas gubernamentales de inversión pública social y de sus logros e impacto.

No basta alentar programas o acciones gubernamentales para encarar la pobreza y que éstos sean evaluados sino que es necesario tener una mayor idea de los tipos de políticas y de prestación de servicios que realmente están incidiendo o que puedan incidir en el aumento del potencial de los pobres y excluidos para mejorar su calidad de vida y su integración a la vida social y política. Por ejemplo, todos acordamos una importancia al apoyo a la microempresa, pero es necesario tener una mejor comprensión del impacto real de la promoción

de la microempresa en la generación de empleos y en la calidad de vida, habida cuenta del alto porcentaje de microempresas que desaparece al poco tiempo de existencia.

La producción del texto que el lector tiene en sus manos fue uno de los resultados de los seminarios "Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza en República Dominicana" (agosto de 1993) y "Políticas de Concertación para la Reforma Social y Disminución de la pobreza" (noviembre de 1993) auspiciados por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y coauspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Este texto fue escrito a principios de 1994, no obstante al capítulo tres se le incorporó un conjunto de ejecutorias que al día de hoy empiezan a tener lugar y, por otra parte, se integraron políticas de generación de empleos que en la actualidad están en la mesa de discusión.

Ramonina Brea
Directora del Centro Universitario
de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)

24 de marzo de 1997
Santo Domingo, R. D.

Introducción

En las siguientes páginas ofrecemos un resumen de las políticas encaminadas a la Reforma Social y a la Disminución de la Pobreza en República Dominicana.

Cuando en enero de 1994 los principales partidos políticos llegaron a un consenso sobre algunas metas conducentes a esos fines fue imposible incluir en ese acuerdo unas políticas, aun de tipo general, como las sugeridas en los *Seminarios Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza en la República Dominicana* (agosto de 1993) y *Políticas de Concertación para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza* (noviembre de 1993) realizados en la PUCMM.

Hoy presentamos las líneas maestras de políticas sociales alternas que pueden encarnar las aspiraciones del pueblo dominicano por mayor justicia social y menor pobreza.

Para captar la gravedad del problema se antepuso a ese resumen un primer capítulo que introduce la temática Desarrollo y Pobreza. En él se presentan realístamente algunos estudios hechos en y fuera del país sobre esta relación.

Hemos agregado un segundo capítulo que versa sobre la Reforma del Estado, la Reforma de la Administración Pública y la Reforma Presupuestal tratando de centrarnos en el resultado de la experiencia mundial y limitándonos a lo imprescindible para poder percibir las muchas posibilidades que se están ejecutando a fines de este siglo. Un apéndice sobre la administración de la justicia termina este capítulo.

El resumen sumario de algunas de las principales políticas y estrategias para nueve sectores sociales constituye el último capítulo. Esos sectores son: políticas de empleo, políticas de capacitación vocacional, políticas previsionales, políticas educativas, políticas de salud, políticas de oferta de agua potable y saneamiento ambiental, políticas de vivienda, políticas en favor de la mujer y en favor de los menores en circunstancias difíciles.

A los autores de estos estudios, que fueron presentados en los Seminarios mencionados y cuyos nombres se expresan tanto en el texto como en la bibliografía, aseguramos nuestra sincera gratitud. A mi asistente, Lic. Lea Sánchez, quien además se ocupó de la edición del trabajo, gracias muy especiales.

Aunque este estudio se publica en 1997, conviene recordar que los datos ofrecidos se presentaron en 1993. Desde 1993 ha tenido lugar un notable enriquecimiento estadístico sobre todo en lo que se refiere al empleo y su remuneración, a las mujeres cabezas de familia, a los menores prostituidos y de modo muy particular a la pequeña empresa. A pesar de lo anterior el estudio que ahora se publica cuenta con un material complementario apreciable al libro *Políticas y Programas Sociales*, CUEPS, PUCMM, 1996, publicado con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo.

La parte III ha sido reelaborada y recoge las líneas principales de políticas públicas presentadas o ejecutadas hasta 1996.

Capítulo 1

Desarrollo y Pobreza

El problema del desarrollo sostenido global y de largo alcance que incluya un proceso social equitativo y que sea ambientalmente sustentable está siendo discutido desde tres perspectivas diversas: la gobernabilidad de la sociedad, las relaciones entre gobierno y sociedad civil, y el derecho humano a un mínimo de vida material y socialmente aceptables.

1. Gobernabilidad

La gobernabilidad designa las condiciones bajo las cuales el ejercicio del poder se lleva a cabo sin violentar a los miembros de un Estado y con una eficiencia tal que el gobierno es aceptado públicamente como legítimo.¹

La gobernabilidad se convierte así en una característica central para crear y sostener un ambiente que promueva un desarrollo fuerte y equitativo y sea el complemento económico de una política económica técnicamente sana.

Los elementos mínimos de la gobernabilidad son:

1.1 La existencia de un Estado de derecho en el cual el ejercicio del poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país se realiza en sujeción a la ley, con diáfandad y con responsabilidad penal de las autoridades

¹ Jarquín, E., 1992, p. 5, n.

ejecutoras. El Estado de derecho se opone al uso arbitrario y no legal desde el punto de vista presupuestal.

Otro componente fundamental del Estado de derecho lo constituyen derechos de propiedad bien especificados y la exigencia real del cumplimiento de los contratos que afectan tanto al Estado como a personas públicas y privadas, físicas o morales, ante tribunales que dictan sentencias de acuerdo a los procedimientos y a las disposiciones sustantivas legal o administrativamente vigentes.

La ausencia de un Estado de derecho ofende a los ciudadanos, genera imprevisibilidad, inestabilidad y un clima dañino para la inversión y el crecimiento. La ausencia de un Estado de derecho dificulta seriamente la gobernabilidad de un país.

1.2 Responsabilidad pública del gobierno ante la sociedad (instituciones ad hoc y prensa). "El deterioro de la responsabilidad (gubernamental), combinada con opacos y procedimientos regulatorios altamente discrecionales puede generar más oportunidades de corrupción y desperdicio"²

1.3 Apertura a la participación política popular. Su supresión "podría finalmente afectar la estabilidad, perturbando la producción y el comercio, mientras el fracaso en estimular la participación popular a nivel de base aparece en proyectos que frecuentemente son comparativamente menos sostenibles."³

Resumiendo: "la gobernabilidad implicaría condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno, y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas."⁴

La "gobernabilidad" puede y debe fundarse sobre la experiencia histórica de los últimos quince años. Algunos países

2 Jarquín: o.c., p. 7.

3 Brautigam: 1991, p. 39.

4 Jarquín: o.c., p. 8.

donantes, y es esta la tendencia más reciente, como en la reunión del Grupo Consultivo de Malawi (Paris, 1992), anunciaron la suspensión de su ayuda alegando razones de gobernabilidad: "los donantes fueron unánimes en destacar su preocupación sobre temas de gobernabilidad en Malawi (y) expresaron profunda desilusión ante la falta de sensibilidad del gobierno hacia esas preocupaciones."⁵

Otras dos tendencias, más antiguas, son: la generalización de las economías de mercado y de sistemas políticos pluralistas: "Sin un Estado de derecho una economía de mercado no puede operar eficientemente. Esta es una relación de doble vía: por un lado, el mercado demanda una clara definición de reglas de juego, estabilidad y previsibilidad, en definitiva un ambiente en el cual las expectativas puedan tener fundamentos racionales, los riesgos evaluados y las intervenciones discrecionales reducidas. Por otro lado, sin leyes y reglas que definan y articulen de manera precisa los límites entre los intereses particulares y públicos, los riesgos de confusión y colusión de intereses que conducen a corrupción, ineficiente asignación de recursos, y fijación equivocada de prioridades y objetivos son muy grandes."⁶

La última tendencia se refiere a lograr un equilibrio más apropiado entre mercado y Estado. De un proceso de reforma presidido por criterios cuantitativos de reducción del Estado, se ha pasado a una etapa de mayor preocupación por criterios cualitativos de eficiencia.

Se requiere una reforma integral que articule apropiadamente dimensión y calidad, de forma que el Estado cumpla un rol activo en la creación de las condiciones para el desarrollo: marco legal regulador, infraestructura y formación de capital humano, equidad socioeconómica, eficiencia y honestidad en el uso de recursos, lucha contra la pobreza y en favor de la equidad en el marco de una integración económica interna y de creación de grandes espacios integrados.

Hay que encontrar la mezcla ideal de mercado y Estado. Lo importante para el gobierno no es hacer lo que los individuos

⁵ Denning, S.: Comentarios de clausura del Presidente del Grupo Consultivo, en Jarquin: o.c., p. 5, n. 2.

⁶ Jarquin: o.c., p. 10.

ya hacen o hacerlo un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en el momento no se están haciendo (establecimiento de reglas de juego para el mercado, inversión en capital humano e infraestructura física especialmente para relacionar externalidades y mercados, normas de contaminación ambiental...).

El tema principal no es, por lo tanto, el de Estado frente a mercado en el sentido de intervencionismo o de "laissez faire", sino una división razonable entre responsabilidades y eficiencia en sus respectivas funciones.⁷

2. Relaciones entre Gobierno y Sociedad Civil

La separación entre "sociedad política" y "sociedad civil" no es nueva. Antiguamente el objetivo de las instituciones de la sociedad civil era más bien destruir y sustituir al gobierno que negociar con él.⁸

Este ideal "libertario" (Woodcock, 1964, 1987) trazó una profunda zanja divisoria entre el anarquismo y el marxismo. Los primeros buscaban simplemente destruir el Estado sin reedificarlo como institución coactiva, los segundos apoderarse de él para imponer la dictadura del proletariado. La identificación de proletariado y "pobres" es ciertamente falsa.

La sociedad moderna, también la dominicana, ha cambiado profundamente en lo que se refiere tanto al objetivo de las organizaciones populares, como a su sujeto. "La oposición tradicional no pretendía tanto el logro de las demandas como la derrota de los demandados. Ahora nos enfrentamos a una confrontación para la negociación... No hay la intención de entrar a formar parte de la sociedad política sino de negociar con ella desde la sociedad civil. Este giro no parece haber sido percibido por la sociedad política, que continúa manejando las demandas como oposición alternativa, y, por tanto, concibe la negociación como manipulación o fracaso."⁹

Es decir, la sociedad política percibe las demandas concretas de la sociedad civil como una forma de sustituirla en

⁷ Summers-Thomas, 1993, p. 244.

⁸ Cela, 1993, p. 3.

⁹ *Ibidem*, p.3.

el poder. En realidad la sociedad civil, en general, busca a través de esas demandas un medio para alcanzar la participación permanente en el proceso social.

Los actores sociales también han cambiado. Antes, las organizaciones eran básicamente partidarias o clasistas (empresariales, sindicales) y cualquier otro actor se percibía como excluyente o contradictorio. Las nuevas organizaciones populares se autoperceben como "horizontales, participatorias y colectivas."¹⁰

Además de las organizaciones populares de base proliferan hoy ONG's con la intención de poner el dominio de la ciencia, la tecnología y el capital que logran manejar al servicio de los grupos populares con menor poder social.

El problema de la existencia y finalidad de estas instituciones para el Estado es evidente. Ellas no se creen representadas en el Estado. La sociedad civil se siente más distanciada de quienes supuestamente la representan. "Esto se traduce en un creciente desinterés por lo público y en una mayor afirmación de lo particular como constituyente de la identidad perdida en el anonimato de la sociedad moderna."¹¹

La sociedad civil, en sus diversos grupos, se sitúa frente al Estado "como clientes u opositores que reclaman sus derechos pero no como quienes lo sienten parte y representación de su totalidad. El Estado se convierte en objeto de todas las demandas que, al escindirse y perder sentido de la totalidad... lo sitúan fuera de la sociedad civil, como totalidad ajena y opresora."¹²

Las instituciones de la sociedad civil intentan, consiguientemente, ser reconocidas como sujetos colectivos que participen realmente en la formulación de proyectos y hasta el manejo de fondos procedentes del Estado y de las ONG's. Ciertamente tienen que capacitarse técnicamente para esa participación pero no es menos cierto que podemos hablar de una verdadera incapacidad del Estado y de sus

¹⁰ Ibidem, p. 4.

¹¹ Ibidem, p. 5.

¹² Ibidem, p. 6.

técnicos y profesionales para satisfacer buena parte de las demandas de la sociedad civil, especialmente la de los pobres.

"El establecimiento de procesos participativos desde el inicio evita estos problemas pero obliga al Estado y a los profesionales a entrar en un proceso de concertación ante el que se sienten inseguros porque representa una pérdida de poder (aunque también una ganancia de autoridad) y las obliga a la sincerización de cuentas claras que impide la corrupción administrativa y la manipulación política."¹³

Contra estos ideales de participación, con evidente impacto en la "governabilidad", militan la concepción clientelista y centralista del Estado, la visión tecnocrática de la eficacia que infravalora la importancia de la democratización por parte del Estado, y las limitaciones de la cultura, no tanto de la situación de la pobreza, de la falta de experiencia y sobra de desconfianza de los actores de la sociedad civil, unidos a la falta de información adecuada.

En conclusión: desde una perspectiva de los grupos de la sociedad civil, difícilmente, puede haber un desarrollo adecuado a sus necesidades reales sin su participación directa en el proceso administrativo y sin una institucionalización descentralizada a nivel estatal y de la sociedad civil.¹⁴

3. El Derecho humano a un mínimo de vida aceptable

Una perspectiva absolutamente diversa de las de la gobernabilidad y de la sociedad civil, que son de naturaleza esencialmente política, es la de la enorme inseguridad del mercado laboral de índole tecnológica o proteccionista.

Standig de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1994, 7) señala siete formas de inseguridad laboral moderna: alto desempleo, facilidad en perder el empleo, inseguridad de encontrar nicho alguno para poder trabajar, inseguridad en el trabajo por falta de condiciones de seguridad y salubridad, pérdida de utilidad de las habilidades adquiridas, inseguridad de encontrar organizaciones que puedan defender al individuo, e inseguridad en el ingreso obtenible mediante el trabajo.

¹³ Ibidem, p. 9.

¹⁴ Ibidem, pp.10 s.

Dejando de lado los más altos niveles de empleo que ganan su ingreso principal o parcialmente de beneficios recibidos en bonificaciones y hasta acciones, y aquellos grupos altamente tecnificados que viven de pingües contratos sin pagar seguridad social, tenemos que distinguir la inseguridad de los empleados públicos sin derecho a retiro ni pensión, de los obreros industriales protegidos por una más o menos adecuada red de seguridad social, de los obreros "flexibles", poco protegidos socialmente y con trabajos a tiempo parcial o por tiempo definido, y de la "infraclase" de los empleados informales.

Frente a esta situación se presentan dos caminos: uno de seguridad y beneficios sociales disminuyentes con fuerte énfasis en el "workfare" y en el "learnfare" -adicción al trabajo y a la formación continua en una o varias profesiones- y otro del derecho básico a un ingreso mínimo vital sin relación ni con la excelencia ni con la preparación laboral.¹⁵

Standig califica esta segunda alternativa, la más socialmente razonable, de derecho a un ingreso mínimo vital que no es igualable al "ingreso del ciudadano", como había pasado hasta ahora en los países de Europa Occidental. Los costos de un "ingreso propio de ciudadanos" son altos, pero parecen asequibles aún en el marco de una feroz competencia internacional. El problema está en la falta de consenso político y percepción administrativa de su necesidad.

Esta situación de inseguridad y precariedad, que amenaza ya a los empleados y obreros de los países más ricos y con una mejor red de seguridad social estatal, afectará muy negativamente la débil red latinoamericana de seguridad social precisamente en tiempos donde la red de seguridad familiar va atenuándose.

La otra vertiente de esta lucha por el derecho humano a un mínimo de vida aceptable, la expone Bhagwati (1994). Se hace visible en el reclamo de los países desarrollados por un libre comercio sobre la base de igualdad de condiciones en lo que se refiere a prácticas justas y condiciones aceptables de empleo, y a niveles tolerables de conservación ecológica en los países en desarrollo.

¹⁵ Standig, a.c., pp. 8 s.

Estos reclamos proteccionistas poco disimulados, basados en la existencia de un "dumping" social y otro ecológico, hacen aun más difícil el cumplimiento de ese derecho a un mínimo de vida aceptable aún en medio de condiciones generales que rayan en la pobreza absoluta.

La lucha por este derecho vital no puede menos de afectar negativamente la "governabilidad" de nuestras sociedades.

4. La Pobreza. Sus medidas. Situación Dominicana

Aunque el término "pobreza" es de difícil precisión, en lo que se refiere a su estimación económica, y aunque al usarlo es inescapable la retórica política,¹⁶ es evidente que hay que explicitar claramente lo que cada quien entiende por "pobreza". Desgraciadamente existen métodos diversos para definir las llamadas líneas de pobreza y de indigencia, así como para definir diversos indicadores de la misma. No hay más remedio, pues, que presentar los detalles más importantes de cada método y de indicar la situación en que se encuentra la República Dominicana.

4.1 El producto por persona

El total de lo producido en un país en un año dividido por el número de sus habitantes se llama "producto por persona". Si esos valores se estiman en dólares -dividiéndolos por la tasa de cambio de la moneda nacional por dólar- podemos estimar muy groseramente la producción promedio por persona, "per-cápita", de diversos países.

Si queremos hacer la comparación anualmente tenemos que estimar la producción de cada país suprimiendo la inflación a partir de los precios de un año o grupo de años llamado "base". Hay necesidad, además de hacer lo mismo con el dólar que en Estados Unidos sufre también un proceso inflacionario.

El "producto por persona" es una aproximación sumamente tosca para medir: a) el producto promedio por habitante de un país en dólares; b) compararlo con el de otros

¹⁶ Atkinson, 1991, p. 19.

países para saber si somos más o menos "ricos" que ellos; c) estimar a lo largo de los años si el producto nacional así medido ha ido creciendo (lo que depende del crecimiento del producto y de la población).

Desgraciadamente el "producto por persona" varía según se tome como base un año u otro. Por ejemplo el "producto por persona" de la República Dominicana fue de 1,203 dólares en 1980 si tomamos como año de comparación el 1982; y de 1,193 en 1984.¹⁷

Pero si tomamos como base 1988 nuestro "producto por persona" era en 1984 de sólo 732 dólares y en 1991 de 694 dólares.¹⁸ En cambio si estimamos los datos en dólares de 1980 el "producto por persona" era en 1980 de 1,101 dólares y en 1991 se estimaba en 1,069 dólares (USAID/Dominican Republic, 1993).

El Banco Mundial utiliza otra metodología. En 1990 el PIB corriente per cápita dominicano era de USA 1,030, superior al de Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Bolivia. El poder de compra de esa suma equivalía en los EE. UU. a un producto per-cápita de USA\$2,860 mayor que el de Haití, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia y Perú.¹⁹

La conclusión es inescapable: el "producto²⁰ por persona" sólo sirve, si la metodología, especialmente el año base no cambia, para dos fines: estimar la pobreza relativa promedio de un país respecto a otro (sin tener en cuenta la distribución del producto), y tener un indicador de si el "producto por habitante" ha ido subiendo o no en un período dado de tiempo.

Vamos a presentar el "ingreso por habitante" de República Dominicana estimado con la base dólares de 1988, como lo presenta el BID en su informe citado de 1993, y el estimado por la AID.

¹⁷ Atkinson, 1991, p. 19.

¹⁸ BID, 1993, p. 289.

¹⁹ World Development Report, 1992; y Summers y Heston, 1991.

²⁰ En algunos países el concepto usado es "ingreso", ligeramente distinto del "producto".

CUADRO No. 1

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BID (US\$. 1988) | 717 | 678 | 685 | 735 | 721 | 736 | 676 | 655 | 694 |
| AID (US\$. 1980) | 1186 | 1129 | 1141 | 1187 | 1169 | 1189 | 1100 | 1069 | 1121 |

La primera conclusión es que en lo que respecta al promedio el producto por habitante en general ha quedado constante. Por habitante el país es tan "rico" -o "pobre"- en 1992 como en 1984, por cualquiera de los métodos usados.

Si comparamos el "producto bruto por habitante" con el de otros países, tenemos que en dólares de 1988 era inferior al de todos los otros países de la OEA menos Guayana y Haití. En 1992 era inferior al de Guayana, Haití y Nicaragua. En cambio, a precios de 1982 el "producto por habitante" dominicano era superior en 1984, a los de Honduras, Nicaragua y Perú. Es posible afirmar que nuestro "producto promedio" ha bajado relativamente al de por lo menos seis países de América Latina.

Sin embargo, es importante recalcar que esta segunda conclusión debe ser tomada con cautela en los casos de Bolivia y Honduras. Conviene señalar, además, que existen indicios de una mejoría en la distribución regional del producto dominicano como resultado del auge de las zonas francas en el Cibao Central y en San Pedro de Macorís y la Romana, por una parte, y del turismo en las regiones costeras del Norte y del Este, por otra parte.

4.2 La Línea de Pobreza

A diferencia del indicador anterior la "línea de la pobreza" quiere medir directamente la pobreza en base al costo de una canasta de alimentos que garantice un insumo mínimo de 2,161 calorías diarias y 36 gramos de proteína animal o 51 de origen vegetal, más otra cantidad ligeramente mayor para otros gastos. En total el "doble del costo de la canasta alimenticia urbana" (Gámez, S., 1993).

Hay diferencias metodológicas apreciables según se tome el costo de una canasta alimenticia fija o se suponga que los consumidores varían los productos que consumen según los

cambios relativos de sus precios.²¹ En efecto "para obtener 1000 kilocalorías y 100 gramos de proteína de cualquiera de estos productos (caprino, jamones criollos, salami, salchichón criollo, pollos de granja o pollos de patio), habría que casi triplicar en julio de 1990 las horas de trabajo empleadas en enero del 1984." ²²

Esta cita indica que aún cuando se logren las metas calóricas y proteínicas deseables, la "calidad" de los alimentos y los "gustos" de los consumidores han tenido que bajar drásticamente.

La línea de la pobreza mide pues el ingreso mínimo necesario para lograr en promedio una alimentación suficiente y la satisfacción de algunas necesidades más usuales estimadas sobre la base de las encuestas para determinar el índice de precios. En algunos países este segundo grupo de necesidades se calcula y, sobre todo se actualiza, en base a un porcentaje - generalmente superior al 100% -del costo de la "canasta alimenticia".

Las ventajas de esta medida de la pobreza es que descansa casi totalmente sobre una magnitud tangible y evidente: el "ingreso" (incluyendo normalmente donaciones de otros familiares residentes en otras partes del país o en el exterior especialmente en los Estados Unidos). El ingreso de la línea de la pobreza (con excepción de restar del ingreso el pago que habría que hacer si hubiese que alquilar la vivienda propia) permite al beneficiario del ingreso ejercer la "autonomía del consumidor": gastar su dinero como mejor le parezca.

Las desventajas son sobre todo de dos tipos: no computa el ingreso que debería tener para disfrutar de educación y de salud ofrecidas públicamente de forma gratuita, y se limita, generalmente, al ingreso de una persona, casi siempre el ingreso del o de la "jefe(a) de familia", sin entrar en detalles sobre el número de integrantes dependientes de ese ingreso o de otros posibles ingresos dentro de la familia.²³

²¹ del Rosario, G., pp. 1-19.

²² *Ibidem*, p. 12.

²³ Según un estudio de la PUCMM sobre el efecto de la Falconbridge Dominicana en 20 años de operación en Bonao había en 1990 1.3 personas trabajando en promedio por cada familia, 1.5 en Baní y 1.4 en Mao. 1992, p. 176.

En este sentido las estimaciones del magnífico estudio de Susana Gámez²⁴ sobrevaloran el fenómeno de la pobreza familiar. Casi todos los países tienen una tabla de "equivalencias" por miembro de familia ya la pareja no equivale a "2 personas": sus gastos por persona son menores debido a la existencia de gastos comunes. El rango va de 1.25 personas la pareja en los Estados Unidos a 1.8 en Alemania y de 0.37 por hijo de menos de 15 años adicional a la pareja en los Estados Unidos a 0.75 en Alemania.²⁵

En otros países, además, suele añadirse al ingreso ganado un estimado de los beneficios sociales²⁶ y, en general se sustrae al ingreso el pago de impuestos.²⁷ El indicador más usual para medir la línea de la pobreza es, consiguientemente, el ingreso disponible anual neto del costo de vivienda alquilada.

Puede argüirse que estamos lejos de poder estimar estas filigranas estadísticas. Es posible que los métodos usados en el país: ingreso de una persona por familia, costo de la canasta alimenticia y de una suma adicional para otras necesidades, sea una subestimación del ingreso familiar por las razones enumeradas.

La situación dominicana en lo que se refiere a la línea de pobreza per-cápita ha evolucionado de la siguiente manera desde 1984 a 1989.

24 1993, pp. 1-3.

25 Atkinson, 1991, pp. 6 s.

26 Atkinson, *Ibidem*.

27 Hockley, 1992, pp. 111-117.

CUADRO No. 2

| | 1984 | 1989 |
|--|---------|---------|
| Línea de la pobreza: | | |
| ingreso mensual en RD\$ | | |
| Nacional | 60.91 | 255.75 |
| Urbana | 64.17 | 269.01 |
| Rural | 55.52 | 233.47 |
| Número de hogares por debajo de la línea de la pobreza | 463.757 | 702.999 |
| % de Hogares bajo la línea de la pobreza | | |
| de hogares urbanos | 27.4% | 49.0% |
| de hogares rurales | 51.6% | 58.6% |

Las conclusiones son dramáticas: "en el caso de la zona urbana... los hogares pobres se incrementaron de 3 a 5 de cada 10 hogares."

En la zona rural, aunque el incremento de los pobres no fue tan alto como en la zona urbana, casi 6 de 10 hogares vivían debajo de la línea de la pobreza.

Indicadores del empobrecimiento progresivo dominicano hasta 1990 (Julio) indican que el salario real mínimo en este mes deflactado del índice de alimentos era de 44.7 (año 1984=100), mientras que en diciembre de 1989 llegaba aún a 52.6.²⁸ A partir de 1991 el salario promedio real parece haber detenido su caída: los salarios subieron de 1989 a octubre de 1992 el 249% mientras que el índice de precios al consumidor lo hacía en un 245%.²⁹

De todas maneras los datos son tan impresionantes que pese a la probable disminución de la tasa de crecimiento de la población y al incremento de generadores de ingresos por hogar, es difícil negar un aumento apreciable de la pobreza medida por la línea de pobreza.

²⁸ del Rosario, p. 25.

²⁹ Banco Central, Boletín Mensual, 1993, estimados a partir de los datos en las páginas 109 y 113.

Nelson Ramírez (1993, Cuadro 2.7) señala que de acuerdo a la encuesta ENDESA-91 "el 27.5% de los ocupados (sea como asalariados o "empresarios") devengaba ingresos mensuales entre 1 y 600 pesos -muy inferiores al salario mínimo vigente en el sector público de 725 pesos- y el 55% recibía de 1200 pesos hacia abajo, cifra esta muy cercana al salario mínimo en las empresas grandes (1120 pesos)".

4.3 Línea de Indigencia

La línea de la indigencia viene dada por el costo de la canasta alimenticia definida en el apartado 4.2. y significa que el ingreso mensual per-cápita es insuficiente para adquirir esa canasta.

De acuerdo al estudio de Gámez³⁰ la situación en 1984 y 1989 era la siguiente:

CUADRO No. 3

| | 1984 | 1989 |
|---|-------|--------|
| Línea de la indigencia: | | |
| ingreso mensual en RD\$ | | |
| Nacional | 31.26 | 131.26 |
| Urbana | 31.43 | 131.76 |
| Rural | 31.21 | 131.24 |
| % de Hogares bajo la línea de indigencia | | |
| de hogares urbanos | 5.2% | 23.1% |
| de hogares rurales | 18.7 | 28.3 |
| de hogares nacionales | 11.8 | 24.5 |

El aumento de la línea de indigencia, incapacidad de comprar la canasta familiar mínima, es muy impresionante en la zona urbana: casi 1 de cuatro hogares, promedio muy similar al nacional.

³⁰ 1993, pp. 2-3.

Un estudio de la FAO³¹ ofrece un estimado de la canasta familiar agropecuaria (en RD\$). Tomamos los datos para enero.

CUADRO No. 4

| 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|
| 184.01 | 278.42 | 354.82 | 358.72 | 516.01 | 811.79 | 1079.88 | 1936.94 | 1907.6 |

Estos datos, junto con los ofrecidos por ENDESA-91 de salarios y ganancias, concuerdan con las tendencias del estudio de S. Gámez.

4.4 Las necesidades básicas insatisfechas

Este método trata de medir el nivel de pobreza por la falta de acceso a algunas necesidades básicas que quedan insatisfechas, sin tener en cuenta el nivel de ingreso monetario. Siempre será cuestionable la elección de las necesidades básicas y, sobre todo, de cómo se añan para arrojar un criterio aceptable de "pobreza" sin tener en cuenta el ingreso familiar.

El estudio de S. Gámez (1993) toma cinco necesidades básicas (Ver Anexo I): a) viviendas inadecuadas por material del piso; b) viviendas con nulos o sumamente inapropiados servicios eléctricos, sanitarios y acceso a agua potable; c) hacinamiento (más de tres personas por habitación; d) alta dependencia económica: más de tres personas por ocupado y con el jefe de familia carente de cualquier nivel de educación primaria; e) niños de 7 a 14 años, parientes del jefe de familia, que no asisten a un centro de educación.

Se supone que son hogares pobres los que carecen de satisfacción de por lo menos una de estas necesidades básicas, mientras que los hogares que "por lo menos presentaron más de dos indicadores simples se consideraron en situación de indigencia".

Esta escala de necesidad podrá ser cuestionada, cuando algunas de las facilidades existentes, sobre todo las referentes

31 Paulino et al., 1993, Anexos Estadísticos, p. 4.

a la disposición de excretas, apenas llega al 15% de la población, y cuando la calidad del agua potable es normalmente mala o falta con frecuencia.³²

La evolución de la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas arroja según Gámez los siguientes resultados:

CUADRO No. 5

| | 1984 | 1991 |
|--------------------|-------|-------|
| Promedio Nacional | | |
| Hogares pobres | 55.6% | 29.2% |
| Hogares indigentes | 26.0% | 7.4% |
| Promedio Urbano | | |
| Hogares pobres | 42.9% | 25.3% |
| Hogares indigentes | 14.6% | 5.7% |
| Promedio rural | | |
| Hogares pobres | 68.9% | 39.2% |
| Hogares indigentes | 38.1% | 11.8% |

Estos resultados son mucho más halagadores que los estimados por el método de la línea de la pobreza. Sin embargo Piñeyro afirma que en el núcleo urbano en 1991 el 20% carecía totalmente del servicio de agua potable y la cobertura de alcantarillado sanitario "apenas alcanza el 21%, debido a que sólo un 64% de las conexiones existentes estaba incorporado al sistema de alcantarillado."³³

En las comunidades rurales, según la misma fuente el 60% de los hogares "carecían totalmente del servicio de agua potable" y el 70.1% no disponía ni siquiera de programas de letrización" (p. 2).

³² Ver Leal, 1993, p. 2.

³³ Ver también las cifras ofrecidas para 1991 por Piñeyro, 1993, pp. 1 s., incompatibles con las servidas por S. Gámez.

4.5 Cruce de métodos de la línea de la pobreza (LP) y de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

4.5.1 Susana Gámez cruzando categorías propias de ambos métodos distingue tres tipos de pobres: a) los "estructurales": que lo son tanto por la línea de la pobreza como por las necesidades básicas insatisfechas; b) los pobres "coyunturales" que lo son sólo por la línea de pobreza pero que satisfacen sus necesidades básicas; c) pobres "inerciales" que sólo son pobres en el sentido de las necesidades básicas insatisfechas.

Según este método en República Dominicana habría en 1984 y en 1989 la siguiente distribución de hogares pobres:

CUADRO No. 6

| | 1984 | 1989 |
|--|-----------------|-----------------|
| Número de hogares pobres y % del total | 759,019 (64.2%) | 801,683 (58.9%) |
| Número y % de hogares pobres estructurales (por LP y NBI) | 362,063 (30.6%) | 297,894 (21.9%) |
| Número y % de hogares pobres coyunturales (NB satisfechas) | 101,694 (8.6%) | 405,105 (29.8%) |
| Número y % de hogares pobres inerciales (sólo NBI) | 295,262 (25.9%) | 98,684 (7.2%) |

Obviamente este cuadro, más realista, manifiesta una tendencia (negada implícitamente por Piñeyro) a que los pobres dominicanos satisfagan mejor en 1989 sus necesidades básicas, de tipo fundamentalmente urbano, pero no puedan alcanzar un ingreso satisfactorio.

4.5.2 Nelson Ramírez trabaja con una graduación distinta de las necesidades básicas. En vez de distinguirlas en dos grupos: satisfechas y no satisfechas, usa tres posibles alternativas empleando un número notablemente mayor de indicadores de esas necesidades. Como resultado de este enfoque los hogares dominicanos en 1991 son divididos en tres grandes grupos: aquellos que tienen sus necesidades "mayormente

insatisfechas" -el 33.7% de los hogares-, quienes tienen sus necesidades "medianamente" satisfechas -el 38.4%- y los que tienen sus necesidades "mayormente satisfechas": el 28.0% de los hogares.

Es muy interesante aplicar esta clasificación a las 8 zonas en que se divide el país.

CUADRO No. 7

| <i>Subregiones</i> | <i>Nec.Mayorm. Insatisfechas</i> | <i>Nec.Median. Satisfechas</i> | <i>Nec.Satisfechas</i> |
|--------------------|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| D.N. | 11.8 | 39.8 | 48.4 |
| Resto de Valdesía | 42.7 | 39.9 | 17.4 |
| Yuma | 38.7 | 42.0 | 19.4 |
| Cibao Central | 32.0 | 39.7 | 28.3 |
| Cibao Oriental | 50.8 | 37.2 | 12.0 |
| Cibao Occidental | 51.0 | 39.1 | 9.9 |
| Enríquillo | 59.7 | 30.2 | 10.0 |
| El Valle | 59.2 | 32.3 | 8.5 |

Fuente: N. Ramírez, 1993, Cuadro 3.4

Es preocupante que todavía en 1991 existan 7 Provincias donde el porcentaje de hogares que no disponen de agua por tubería sea superior al 50% (Samaná, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Salcedo, María Trinidad Sánchez, Espaillat), y siete donde la mayoría de los hogares carezcan de electricidad (Samaná, Elías Piña, Dajabón, El Seibo-Hato Mayor, Santiago Rodríguez y Montecristi).³⁴

La mejoría, sin embargo entre la situación en 1981 y en 1991 es palpable: el agua por tubería no llegaba en 1981 al 43.7% de los hogares, en 1991 al 23.7%. El 30.3% de los hogares en 1981 carecían de electricidad, en 1991 sólo el 21.9%.³⁵

La infraestructura física del país, a diferencia del ingreso de la población, ha mejorado sustancialmente.

³⁴ Ver Nelson Ramírez, Cuadro 3.5.

³⁵ Ibidem.

4.6 *Diversidad territorial*

Los datos recién presentados por Nelson Ramírez, reflejan las diferencias de pobreza en el país: en las Subregiones Enriquillo, Del Valle, Valdesia Occidental y Cibao Occidental predomina la pobreza crónica "estructural" de S. Gámez; en las del Yuma, Valdesia Oriental y Valdesia Occidental la pobreza "coyuntural"; en el D.N. Santiago, Cibao Central y Cibao Oriental la pobreza "inercial" (Tabla IV). A semejantes conclusiones llega para 1984 Gumersindo del Rosario, s. f., pp. 512-521.

Según Nelson Ramírez las migraciones internas dominantes en la última década fueron más bien interurbanas (44% del total de migrantes) y rural-urbanos (25%).

En el quinquenio 1986-1991 se producen importantes cambios en la migración interregional: se registra un fuerte descenso relativo en la inmigración al Distrito Nacional. En las subregiones Cibao Central y Yuma aumentó la inmigración y se redujo la emigración, sobre todo debido a las zonas francas, fuertemente concentradas en Santiago y alrededores, San Pedro de Macorís y La Romana (1993, Apartado 1.3).

El mismo autor estima la emigración, predominantemente a los Estados Unidos (78%), en no menos de 700,000 personas en el período 1970-1991. El 58% de ese total emigró en el período 1985-1991. Es este uno de los indicadores más evidentes del empobrecimiento dominicano en ese lustro y de las bajas expectativas económicas especialmente en las clases socio-económicas con mejores condiciones, a las que pertenecen los emigrantes con mayor participación numérica.³⁶

Finalmente hay que indicar que el 52% de los emigrantes fueron mujeres. Igual predominio se da en la migración interna: el 55% de los inmigrantes interlocales y el 56% de los migrantes regionales eran mujeres.

4.7 *Distribución del ingreso*

La pobreza es difícil de medir y hasta de conceptualizar. Pero si tomamos una magnitud significativa, como el ingreso familiar a la que de hecho suelen estar unidas muchas

³⁶ Ibidem 1.2.

facilidades destinadas a satisfacer las necesidades básicas, y ordenamos a las familias en grupos porcentuales según sus ingresos ("deciles" si los grupos son del 10% de las familias, "ventiles", si son del 20%, o una mezcla de porcentos: los "40% más pobres", luego las 35% encima de ellas en ingreso ("clase media baja"), el 20% superior ("clase media alta") y finalmente el 5% más rico) y comparamos el porcentaje del ingreso total que corresponde a cada grupo en diversos años, podemos, muy imperfectamente, es cierto, extraer conclusiones sobre si los "pobres" tienden a ser más pobres o menos pobres, y los ricos más o menos ricos.

Esta es la idea fundamental de estudiar la distribución del ingreso. La medida más usada en el país es el "coeficiente de Gini", que tiende a "0" (cero) cuando el ingreso está distribuido muy equitativamente, y a "1" (uno) cuando la distribución es extremadamente desigual.

En República Dominicana se ha estudiado la distribución del ingreso para los años 1976/78, 1984 y 1989, (CIECA con informaciones de instituciones públicas y organismos internacionales), 1990 (PUCMM) y 1991 (FAO).

El coeficiente de Gini, dividiendo la población en grupos "deciles", dio los siguientes resultados:

CUADRO No. 8

| 1976/77 | 1984 | 1989 |
|---------|-------|-------|
| 0.451 | 0.423 | 0.495 |

Estos coeficientes, limitados por la calidad de las informaciones, indican que la distribución del ingreso mejoró de 1977 a 1984 y empeoró de manera notable en el año 1989.

Usando otra medida más fácil de interpretar podemos decir que el 10% más rico de la población gozaba de ingresos 19.5 veces más altos que el 10% más pobre en 1976/77, 15.9 veces en 1984 y 37.6 veces más en 1989. Definitivamente, los pobres parecen haberse hecho mucho más pobres, comparados con los ricos en los 12 años que van de 1977 a 1989.

Sebastián Ravelo (PUCMM, 1992, p. 171) distribuyó la población en 4 grupos: los pobres -el 40% de menores ingresos, la clase media baja -el próximo 35%-, la clase media alta -el 20% con ingresos inmediatamente superiores - y los ricos: el 5 con mayores ingresos.

Para 1976/77 se encontró un coeficiente de Gini de 0.418 en 1976/77 y de 0.401 para 1984.

La PUCMM estudió los coeficientes de Gini para tres ciudades medianas de la República Dominicana: Baní, Bonao y Mao en los años 1968 y 1990.

Los resultados fueron los siguientes (p. 169)

CUADRO No. 9

| | 1968 | 1990 |
|-------|-------|-------|
| Baní | 0.420 | 0.549 |
| Bonao | 0.446 | 0.523 |
| Mao | 0.458 | 0.475 |

Probablemente el notable empeoramiento registrado en 1990 se debió al período en que se hizo el estudio: noviembre de 1990, el de más alta inflación y carestía en la reciente historia dominicana.

En 1990 el 5% más rico de Bonao tenía 19.65 veces más ingresos que el 40% de los más pobres; en Baní la proporción era 26.7 veces superior y en Mao, 18.7 veces. Hay que notar que en este caso estamos comparando el nivel de ingresos promedio del 5% más rico con el del 40% más pobre.

En conclusión, la distribución del ingreso, con la cual suele marchar la facilidad de satisfacer las necesidades básicas, parece haber empeorado sensiblemente en los últimos años, especialmente a partir de 1984.

En un estudio publicado en FAO, 1993, p. 7, el 20% más rico de la población superaba en 13.8 veces el ingreso del 40% más pobre en 1989, y 24.5 veces más en 1991. Siendo la pobreza no sólo un problema absoluto, sino muy esencialmente relativo, por la tendencia a compararnos con nuestros vecinos, es difícil escapar a la conclusión de que por lo menos los más pobres dominicanos parecen ser más pobres que en 1984. Esta

afirmación nos obligará a tratar más tarde la relación entre los "ajustes macroeconómicos" que comenzaron en 1984 y la pobreza. Pero antes de entrar en este tema, tratemos de definir los grupos que parecen hallarse en condiciones de mayor pobreza.

4.8 Grupos críticos

Estos grupos son las mujeres, especialmente aquellas sin compañero estable en los barrios marginales urbanos, los campesinos, los desempleados formales obligados a ganarse la vida en micro-empresas, los menores en familias sin padre, y los mayores.

4.8.1 Las mujeres jefas de familia

De hecho el aumento de la participación de la mujer en las actividades económicas ha sido muy acelerado. Las tasas de participación de la mujer en actividades económicas de mercado ha recorrido el siguiente trayecto:

CUADRO No. 10

| Año | Tasa de Participación de las mujeres de 10 y más años |
|------|---|
| 1960 | 9.3% |
| 1970 | 25.1% |
| 1981 | 28.0% |
| 1991 | 55.2% |

Estos datos (Ramírez, 1993, Cuadro 2.2) esconden, sin embargo, notables diferencias en los trabajos, salarios y categorías de ocupación, como indica Ramírez (a.c.).

CUADRO No. 11

Distribución de la fuerza de trabajo de diez años y más según ramas de actividad, por sexo, 1991 (Porcentajes)

| Ramas de actividad | Total | Hombres | Mujeres |
|---|-------|---------|---------|
| Agropecuaria | 25.3 | 36.2 | 5.5 |
| Industria manufacturera | 12.8 | 11.6 | 14.8 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 19.9 | 17.7 | 24.1 |
| Construcción | 3.4 | 4.9 | 0.6 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 3.7 | 5.2 | 1.0 |
| Finanzas, banca, seguros | 2.7 | 2.2 | 17.8 |
| Servicios comunales y sociales | 12.9 | 10.2 | 3.4 |
| Servicios personales | 18.6 | 11.1 | 32.4 |
| Otras (minería, electricidad) | 0.7 | 0.8 | 0.4 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: *Ibidem*: Cuadro 2.4

CUADRO No. 12

Distribución absoluta y relativa de la fuerza de trabajo de diez y más años según categoría de ocupación por sexo (1991)

| | Población (miles) | % |
|------------------------------------|-------------------|-------|
| <i>Hombres</i> | 2098.4 | 100.0 |
| Asalariado | 967.4 | 46.1 |
| Empleador | 75.5 | 3.6 |
| Trabajador por cuenta propia | 803.7 | 38.3 |
| Trabajador familiar no remunerador | 27.3 | 1.3 |
| <i>Mujeres</i> | 1086.8 | 100.0 |
| Asalariado | 728.2 | 67.0 |
| Empleador | 13.0 | 1.2 |
| Trabajador por cuenta propia | 261.9 | 24.1 |
| Trabajador familiar no remunerado | 67.4 | 6.2 |

Fuente: *Ibidem*, Cuadro 2.7

CUADRO No. 10
 Ingreso mensual de la PEA ocupada de 10 y más años,
 por sexo, 1991

| Ingreso mensual en RD\$ | Ambos Sexos | Hombres | Mujeres |
|----------------------------|-------------|---------|---------|
| Ninguno | 12.9% | 14.6% | 9.2% |
| 1 - 600 | 27.5 | 23.6 | 36.3 |
| 600 - 1,200 | 27.6 | 27.2 | 28.3 |
| 1,201 - 2,000 | 15.4 | 16.0 | 14.1 |
| 2,001 - 3,000 | 7.6 | 8.6 | 5.4 |
| 3,001 y más | 9.0 | 10.0 | 6.6 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: *Ibidem*, Cuadro 2.7

Los datos ofrecidos revelan una debilidad en la situación económica de la mujer, con algunas marcadas excepciones, frente a los varones: trabajan más en servicios personales, domésticos sobre todo, que carecen de seguridad social obligatoria, están mucho menos representadas en los cuadros gerenciales y el 54.8% de las ocupadas recibían salarios por debajo del mínimo frente a sólo el 26.3% de los hombres. Más grave aún: "En 1980, las jefas de hogar devengaban por su trabajo principal un salario que superaba tan sólo en 10 pesos la mitad del salario que reciben los hombres también por su trabajo principal."³⁷

Según UNICEF (INSTRAW, a.c., p. 5) en 1991 cuatro de cada diez hogares dominicanos tenían como jefa a una mujer (en 1971, el 19.1%). En general el salario promedio femenino representa el 64.1% del salario promedio de los hombres, aún a niveles educativos iguales.³⁸

En el campo, especialmente en la Reforma Agraria, la mujer es aún más pobre. Sólo el 8% de los asentados entre 1977 y 1989 fueron mujeres. Este puede ser un factor que explica parcialmente el mayor éxodo a la ciudad del campo. Hay que tener en cuenta sin embargo, que las ciudades en los países

³⁷ Shields, M., INSTRAW, 1993, p. 4.

³⁸ *Ibidem*.

de desarrollo ofrecen más empleo tradicionalmente asociado con la condición de mujer.

Demográficamente hablando tenemos que en la categoría de 45 a 49 años, un 21% de las mujeres es divorciada, separada o viuda, cuatro veces más que los hombres. Esta situación augura una tercera edad en pobreza para muchas mujeres.

La tasa de fecundidad ha bajado en 20 años de 7.3 a 3 hijos por mujer. No podemos olvidar, con todo, que las tasas de fecundidad son más altas a menores índices de escolaridad y de ingreso. El problema de la mujer pobre migrante a la ciudad abandonada por su compañero, sin mayor educación y con bajo ingreso, cuestiona toda posibilidad real de una educación mínima y responsable de los menores hijos suyos.³⁹

Esta situación se agrava por una mayor tasa de desempleo para las mujeres (24.4%) que para los hombres (16.3%).

4.8.2 La pobreza rural

Los datos anteriormente citados indican que el 58.6% de la población rural vive bajo los niveles de pobreza, si medimos ésta por el método de la línea de la pobreza, y el 28.3% en indigencia.

El estimado de la línea de indigencia (RD\$131.76 para la población urbana y RD\$131.24 para la rural) pone de manifiesto que nuestros campesinos trabajan básicamente su tierra para la producción de uno o dos bienes destinados en su gran mayoría a su venta en los mercados y no a la "autosubsistencia", y al hecho de que el tamaño del hogar es algo mayor en los estratos pobres (4.8 personas) que en los no pobres (4.5). La diferencia es aún mayor si tenemos en cuenta los hogares con siete o más personas.⁴⁰

Sin embargo, son tales las condiciones de pobreza que la estrategia de reducir la familia al tipo "unipersonal" o "nuclear" es más frecuente, contra toda hipótesis clásica, en los hogares del estrato más pobre. La categoría de hogar "extendido" y

³⁹ Ibidem, p. 7.

⁴⁰ El 23.2% de las familias con las "necesidades básicas mayormente insatisfechas". Ramírez, 1993, Sección 4.4.

"compuesto", donde viven personas de tres generaciones o de parentescos más lejanos, es consiguientemente, la menos frecuente en esos hogares.⁴¹

El método de las necesidades básicas insatisfechas de Gámez muestra que el 39.2% de los hogares rurales vive en la pobreza y el 11.8% en la indigencia. Como los hogares más pobres tienen más miembros, se comprende que en la zona rural el 43.0% de la población viva en pobreza, según el método de las necesidades básicas insatisfechas) y el 17.0% en indigencia.⁴²

Si en vez del método de las necesidades básicas insatisfechas usamos la división tripartita de Ramírez (ver en este trabajo el apartado 4.4): "necesidades mayormente insatisfechas", "necesidades medianamente satisfechas" y "necesidades mayormente satisfechas", podemos concluir que sólo en las Provincias de La Romana, Santiago de Los Caballeros y en el Distrito Nacional el porcentaje de hogares con "necesidades mayormente insatisfechas" es menor que el de los hogares con "necesidades mayormente satisfechas" (Ramírez, a.c., Cuadro No. 1).

Las provincias con altísimos porcentajes (más del 50%) de hogares con "necesidades mayormente insatisfechas: son

Independencia, Bahoruco, Samaná, Elías Piña, Monte Plata, San Juan de la Maguana, Hato Mayor, Dajabón y El Seybo."⁴³

Dada la peculiaridad del campo dominicano, caracterizado por una gran dispersión de la población rural en el espacio, resulta muy difícil para los gobiernos poder ofrecer oportunidades alternas para poder trabajar y aumentar así sus precarios ingresos, y dar facilidades de educación media y vocacional.

De los hogares pobres rurales podemos afirmar lo que concluye N. Ramírez en su citado artículo: "Las particularidades de los estratos más pobres en cuanto a su grado de acceso a servicios sociales adecuados, oportunidades laborales y los

41 Ibidem.

42 Ramírez, a.c., Cuadro 3.1.

43 Ibidem.

subsecuentes comportamientos sociodemográficos (los más pobres son al mismo tiempo los que tienen el mayor promedio de hijos y los hogares de mayor tamaño (y) sufren de los mayores grados de desnutrición y subalimentación), podrían constituir una especie de círculo vicioso del cual probablemente les sería muy difícil salir a menos que se tomen las medidas necesarias para enfrentar de manera integral y decidida todas las causas de dicha situación" (Ver conclusiones y sugerencias para políticas y programas, N. 6).

4.8.3 Las microempresas

Los hechos más llamativos sobre las micro-empresas en la República Dominicana son dos: su enorme número y las bajísimas ventas y salarios.

Veamos, primero, los hechos:

CUADRO No. 13

| | III. 1992 | III. 1993 | III. 1994 |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| Empresas | 329,876 | 316,884 | 319,639 |
| Empleo | 761,351 | 843,391 | 830,997 |

Fuentes: Cabal 1992

Cabal 1993

Fondo-Micro: El Siglo, 15 de Agosto de 1994, D/1

Las microempresas y pequeñas empresas de mujeres, como propietarias, representaban el 45.8% de aquellas.⁴⁴

El empleo generado en esas empresas fue de 285,351 personas.⁴⁵

En las micro- y pequeñas empresas propiedad de mujeres el 58.7% eran propietarias -la mayor parte de estas empresas son unipersonales- y el 20.8% eran familiares no pagados con sólo el 20.5% de trabajadores pagados o aprendices.

En cambio, en las MYPES propiedad de hombres el 52.4% eran trabajadores pagados o aprendices.⁴⁶

⁴⁴ Cely, 1993, p.13.

⁴⁵ El 37% del total empleado en marzo de 1992. Cely, 1993, p. 14.

⁴⁶ Ibidem, p.15.

Del total de empresas en marzo de 1992 el 18.2% eran manufactureras (con fuerte dominio de las empresas de confección de ropa y, después, de la metalmecánica). Un muestreo tomado por Cabal-Cely, 1994, de 28 de esas empresas mostró que 15 se dedicaban a la herrería, 11 a la reparación y reconstrucción de piezas para maquinaria, y 2 eran fundiciones de metales no ferrosos. El promedio de trabajadores en estas empresas -8.5 trabajadores- se expande o contrae en función de la demanda.⁴⁷

El origen de la demanda procede, en su mayoría, de personas del vecindario o de otros barrios. 8 de las 28 empresas sirven, a través de contratos de volumen variante, a otras empresas y al comercio (p. 29).

En el sector manufacturero de confecciones (6.9% del total de las micro-y pequeñas empresas) se integran cuatro sectores: algodonerías, hilanderías, textilerías y confecciones (p. 36).

La demanda procede de sectores pobres, donde el precio es la variable fundamental; de consumidores de ingresos medios más interesados en la moda y diseño, pero también en el precio; de personas de alto ingreso que demandan artículos de muy alta calidad y diseño extranjero; de turistas (T-shirts); y del sector externo (p. 37). "Para los productores nacionales el mercado ha estado deprimido desde comienzos de los ochenta en parte por la situación económica del país y el incremento de las importaciones "discutido por algunos" (p. 39).

Otros sectores donde trabajan estas empresas son la construcción y el transporte (menos del 1% de todas las empresas), el comercio con el 69.3%, con predominio amplio del comercio detallista, la actividad financiera (1.2%) y los servicios (10.5%) con una destacada presencia de "servicios personales".

La mayoría de estas pequeñas empresas tienen ventas extremadamente limitadas. En 1992 el 29.1% tenían ventas mensuales equivalentes a la suma de un salario mínimo legal. Sólo el 15.1% vendía mensualmente más de 10 salarios mínimos legales.⁴⁸Lógicamente los salarios pagados son muy bajos: en 1993 el salario del empleado mejor pagado en estas empresas

⁴⁷ Ibidem, pp. 27-30.

⁴⁸ Cabal, 1992, p. 230.

era inferior al salario mínimo legal en el 77.7% de las dirigidas por mujeres y en el 53.1% de las dirigidas por hombres. Sólo en el 58% de las empresas con 4 a 10 trabajadores el empleado mejor pagado recibía entre 2 y 3 salarios mínimos.⁴⁹

Tanto la escasa remuneración percibida, como la falta de casi toda forma de seguridad social y el altísimo número de empresas desaparecidas (99,830 en el año 1992-1993: el 30.26% del total), sugiere que se trata de soluciones subóptimas para poder sobrevivir en un mundo con más del 25% de desempleados formales.

La empresa informal, la llamada micro- o pequeña empresa está, como una buena parte de la sociedad civil, al margen del influjo estatal. Está, en cambio, profundamente enraizada en las realidades de los barrios.⁵⁰ Tanto desde el punto de vista del mercado de trabajo, como del de los insumos y de las ventas, sin necesidad de enfatizar la tecnología local, las empresas informales se dejan comprender, quizás mejor, como una respuesta de habitantes de los barrios y de los campos a la falta de empleo formal, que como un intento de evadir las innegablemente exageradas trabas que el Estado trata de imponer al sector "formal"⁵¹ El carácter barrial de estas empresas es presentado también por Fernández-Faingold y Martorelli.⁵²

4.8.4 Menores en circunstancias especialmente difíciles

Los menores de ambos sexos desde muy corta edad, especialmente cuando forman parte de un hogar con una mujer sola como jefe de familia que tiene que buscar su subsistencia, o cuando abandonan el hogar o son expulsados del mismo, se enfrentan a una sociedad que ofrece pocos empleos calificados y bastantes posibilidades pasajeras de ganar algunos ingresos a cambio de todo tipo de actividades "no calificadas": desde las ilegales como el robo, hasta las inmorales como la prostitución femenina y masculina⁵³ ofrece

49 Cabal, 1993, p. 35.

50 Sagawe, 1987, 224 ss.

51 Tesis de de Soto, 1986, *passim*. Ver por ejemplo pp. 311 ss.

52 1993, pp. 7 s.

53 Ara Gená Martínez, de UNICEF, 1993.

una larga lista contentiva de "circunstancias especialmente difíciles".

Los estudios de UNICEF indican la diferencia entre menores que conviven en sus hogares con adultos que les ofrecen una dosis aceptable de comprensión y afecto, aunque se vean obligados a enviarlos a la calle para completar o ganar lo indispensable para la vida, y aquellos que carecen de este respaldo social y emocional.⁵⁴

La situación de estos "pobres" es difícil de tratar. El relativamente alto número de niñas y niños en circunstancias difíciles que registra, muy incompletamente, nuestro sistema estadístico nos coloca ante un cuadro poco conocido y bien desconcertante de pobreza.

Según los datos de Ara Gena Martínez (Anexos) en el país hay 1,859,288 menores de 18 años que viven en pobreza absoluta (el 24.89%; entre 10 y 19 años la población económicamente activa es de 393, 805; trabajan en la calle 58,805 menores entre 4-18 años de edad (1990); entre 6 y 18 años los menores sometidos por robo (1988) fueron 1,207 y por mendicidad 2,500 (1989); 500 (1989) vivían de la calle, sin hogar y familia, de los cuales el 95% tenían cobertura institucional (1993). Hacia 1992 ejercían la prostitución en "actividades marginales de ingreso", 16,151 menores hembras entre 12 y 17 años (el 3.05% de los menores en ese tipo de actividad marginal, y 9,304 menores varones (el 1.99% del mismo grupo). Todos los datos se refieren a la zona urbana.

Existen en los menores dos tipos de prostitución: la "tradicional" y la neoprositución.⁵⁵ Las niñas y niños del primer tipo decían "no saber buscársela", confiaban en que les esperaba un mejor futuro, estaban más alertas a los síntomas de enfermedades de transmisión sexual y asistían a consulta preventiva, a pesar de creer que podían protegerse con la oración. En ellas los factores familiares parecían estar más presentes en el origen de la prostitución y en la falta de escolaridad.

En cambio en la prostitución "no tradicional", neoprositución, las motivaciones eran mayormente económicas.

⁵⁴ Ibidem, pp. 6 ss.

⁵⁵ Ibidem, p. 10.

Mientras que los niños y las niñas de la prostitución tradicional tienden a explicar su situación por causas internas a ellas mismas, los practicantes de la "no tradicional" creían que lo que les pasaba estaba determinado por la suerte, el azar, u otras instituciones con poder sobre ellos. Esas expectativas hacen menos probable que estos menores traten de hacer algo por sí mismos para mejorar su situación, determinando que busquen la ayuda de programas asistenciales que les proporcionen dinero, estabilidad o "cualquier cosa" (p. 11).

4.8.5 La tercera edad

Como resultado de la baja de la fecundidad y del aumento de la esperanza de vida al nacer la estructura por edades del país está sufriendo una profunda modificación.

CUADRO No. 14
Población total por grupo
de edad estimada para 1970-2000

| Años | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| 0 - 14 años | 47.3% | 42.3% | 37.9% | 33.9% |
| 15- 64 | 49.7 | 54.6 | 58.7 | 61.8 |
| 65 y más | 3.0 | 3.1 | 3.4 | 4.3 |

Fuente: Ramírez, a.c., Cuadro 1.2.

Estas estimaciones sugieren, desde el punto de vista de la pobreza, dos fenómenos: el porcentaje de la población económicamente activa, medida desde 15 a 64 años supera sensiblemente al de la población normalmente "dependiente" (jóvenes de menos de 15 años y personas mayores de 64 años: 58.7:41.3 en 1990 y 61.8:38.2, previsiblemente en el año 2000); el porcentaje de la población de mas de 64 años está aumentando fuertemente en términos relativos y absolutos (de un estimado de 241,200 personas en 1990 a 368,900 personas en el 2000).

Esto significa que el país se encuentra en una situación muy ventajosa para poder asegurar a los mayores de 64 años una vida que no sea pobre.

Las tendencias demográficas universales apuntan a un

aumento desproporcional de los integrantes de la tercera edad y, más tarde, a una disminución de la PEA respecto a la población dependiente.

Si el país no toma las medidas posibles para anticipar el problema de una vejez desvalida y políticamente poderosa - como sucede ya en Europa, y en muchos países subdesarrollados, como en Uruguay y en Argentina, estaremos creando un problema social de gran trascendencia. Este es el tema de la previsión social.

Pero ya el número de personas en la tercera edad es significativo. La República Dominicana tiene uno de los peores sistemas de previsión social de América Latina.⁵⁶

- a. Los obreros y empleados privados del sector formal de la economía y del sector público cuentan con planes de pensión extremadamente limitados. A este sector pertenecía en 1992 el 23% de la población económicamente activa.⁵⁷
- b. Existen Planes de Pensión para los Empleados Públicos y para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Como en el IDSS los asegurados tienen que hacer contribuciones hasta un tope imponible pero, a diferencia del IDSS no tienen derecho a la pensión sin Decreto del Poder Ejecutivo.
- c. Existen planes complementarios estatutarios de tipo ocupacional que operan en adición a los anteriores, ofrecidos por compañías privadas (62,331 afiliados)⁵⁸, por determinados gremios: Fondo Portuario, Fondo Hotelero, Fondo de Obreros de la Construcción, Fondo de Billeteros. Se estima en 10,000 personas las pensionadas en estos planes.⁵⁹
- d. Discrecionalmente el Poder Ejecutivo o el Legislativo otorgan pensiones a personas octogenarias y a las víctimas de otras necesidades. Estas pensiones son

⁵⁶ PNUD, 1993, p. 69.

⁵⁷ Pérez-Montás, a.c., p. 68.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 50.

pagadas por la SESPAS y no exigen aportes de los beneficiados. Los pensionados son 9,283.⁶⁰

- e. Privadamente las compañías de seguros venden pólizas de seguros de vida a personas particulares.

En resumen tenemos los siguientes datos:

CUADRO No. 15

*Pensionados mayores de Proporción con Población
Pensión Promedio 60 años de 60 años y más Mensual*

| | | | |
|---|--------|------|-------|
| IDSS * | 17,140 | 4.1% | \$507 |
| FJP * | 16,506 | 3.9 | 415 |
| SESPAS * | 9,283 | 2.2 | 200 |
| TOTAL * | 42,929 | 10.2 | 405 |
| Planes Complementarios o estatutarios ** | 10,000 | 2.4 | n.d. |
| Seguros de vida *** | n.d. | n.d. | n.d. |
| No. de pólizas: 338,029 (en 1991) | | | |

Fuentes: Pérez Montás, a.c., * p. 55

** p. 50

*** p. 52

⁶⁰ Ibidem: p. 55.

CUADRO No. 16

Número de asegurados 1992 PEA (PNUD, Pérez Montás, a.c.)

| | | | |
|---------------------------------------|------------------------|-------------------|-------|
| IDSS | 330,000 | 1.2 PEA | P. 69 |
| FJP | 207,223 | 8.3 | P. 22 |
| ISSFAPOL | 35,000 | 1.4 | P. 24 |
| SAVICA | (78,648) ^a | () ^a | |
| Accidentes de Trabajo | (480,000) ^a | () ^a | P. 18 |
| Planes Complementarios y estatutarios | 109,000 | 4.4 ^b | P. 51 |
| Seguros de Vida | 338,029 | 13.6 ^b | P. 52 |
| TOTAL | 1,019,252 | 40.9 | |

Notas: a: no contados por razones de doble contabilidad

b: posible que envuelva un porcentaje ignorado de doble contabilidad.

Además de los problemas de cobertura (no es fácil estimar que el porcentaje de los pensionados pase significativamente del 15-20% de la población de 60 y más años), es importante recalcar la falta de derecho automático a pensión en el FJP del Gobierno, en ISSFAPOL y, de hecho, por falta de recursos en el IDSS y en los planes estatutarios ocupacionales.

En líneas generales los aportes no son suficientemente altos, el tope imponible resta importantes recursos, y no se han logrado formar fondos administrados particularmente de pensiones con reservas cuantiosas que estimulen el mercado de valores, especialmente para la construcción.

5. La cultura de la pobreza

Oscar Lewis (La Vida, 1969) ha distinguido con argumentos sugerentes la diferencia entre pobreza y cultura de la pobreza. Hasta cierto punto es ésta la que ayuda a perpetuar la pobreza. Las hipótesis de Lewis son las siguientes:

1. "La falta de participación e integración efectivas de los pobres en las principales instituciones de la sociedad general es una de las características decisivas de la cultura de la pobreza... Los bajos salarios y el desempleo y el subempleo crónicos son

causas de bajos ingresos, imposibilidad de adquirir bienes y ahorrar... Mantienen una actitud crítica ante algunas instituciones fundamentales de las clases dominantes, odian a la policía, desconfían del gobierno y de quienes ocupan altas posiciones, y ven con cinismo incluso a la iglesia. Todo esto los dispone potencialmente a la protesta y a ser utilizados por los movimientos políticos contrarios al orden social existente.

"En la cultura de la pobreza la gente conoce y discute los valores de la clase media, e incluso se apropia de algunos de ellos; pero en general no rige su vida por ellos

2. "Al examinar la cultura de la pobreza al nivel de la comunidad local, encontramos condiciones habitacionales deficientes, hacinamiento, espíritu gregario, y sobre todo un mínimo de organización una vez que se sale de la familia nuclear y extendida".
3. "Al nivel de la familia, los rasgos distintivos de la cultura de la pobreza son: la inexistencia de la infancia como una etapa especialmente prolongada y protegida del ciclo vital; la iniciación sexual temprana; las uniones libres..., la incidencia relativamente alta de abandono de mujeres e hijos...; la marcada predisposición al autoritarismo; la falta de intimidad...
4. "A nivel del individuo los rasgos distintivos se resumen en un fuerte sentimiento de marginalidad, impotencia e inferioridad...

Entre otros rasgos distintivos se cuentan... la confusión de la identidad sexual, la falta de control de los impulsos, la orientación temporal dirigida primordialmente hacia el presente, la capacidad relativamente reducida de aplazar la realización de los deseos o de planear para el futuro, la resignación y el fatalismo, la creencia generalizada en la superioridad del varón, y una gran tolerancia de patologías psicológicas de todo tipo" (pp. XLVIII-L).

Estas palabras del reconocido antropólogo Lewis son importantes como hipótesis para evaluar la forma participativa que el Estado pueda exhibir con el gasto público. La pobreza

puede que sea mucho más que la mera carencia de bienes: un estado mental totalmente ajeno a la cultura dominante mas o menos desarrollista, que corre el peligro, como el subdesarrollo, de reproducirse.⁶¹

6. Los ajustes y la creciente pobreza

La discusión sobre la posible correlación positiva entre ajustes y pobreza no es un tema de simple discusión politiquera. Muchos de los datos sobre el empeoramiento de la pobreza medida por la línea de pobreza y de la redistribución negativa del ingreso después de los ajustes primeros de la economía dominicana, unidos al incremento de la emigración en el período 1985-1991, hablan sobre la existencia de un verdadero problema de política económica.

El Banco Mundial en el Reporte Mundial sobre el Desarrollo de 1990, los Informes del PNUD sobre Desarrollo Humano y la Reforma Social y pobreza. Programa del PNUD para el Desarrollo de 1993, son testigos de la seriedad de la discusión.

El tema más específico que presentaremos a continuación, se centra, sin embargo, en el impacto de los ajustes económicos sobre el aumento de la pobreza. Aprovechamos para este fin un Simposio organizado por el Banco Mundial basado en el Reporte Mundial sobre el Desarrollo 1990: La Pobreza.

6.1 Dificultades metodológicas

El impacto de los ajustes sobre la pobreza presenta, fuera de los problemas de cuantificar y calificar la pobreza las siguientes dificultades que, aunque parezcan teóricas son bien prácticas:

- a. Aunque el ingreso disponible es la medida más usual de bienestar por el acceso que permite a los bienes y factores del mercado, no significa lo mismo para diversos grupos y regiones: "si la utilidad del ingreso disminuye al aumentar su nivel y si se requiere un umbral mínimo de ingreso o consumo para sobrevivir, incluso una misma reducción absoluta del ingreso

⁶¹ Ver Cela, 1993, p. 8.

puede herir más a los muy pobres que a los simplemente pobres.”⁶² Ante estos supuestos no es razonable argumentar con la “imposibilidad de establecer comparaciones interpersonales” en materia de bienestar.

- b. En algunos países desarrollados existe la posibilidad real de compensar una caída de los salarios reales con un aumento de transferencias sociales. El impacto negativo de los ajustes sobre la pobreza en el mercado de trabajo puede ser balanceada con combinaciones de seguros de desempleo más extensos y con garantía de estabilidad de empleo en el sector público. Pero en la mayor parte de los países el último impacto sobre la pobreza dependerá particularmente de la flexibilidad del mercado laboral. EL impacto de los ajustes sobre la distribución del ingreso en los países socialistas europeos, especialmente en Polonia y Yugoslavia⁶³ fue grande sobre el ingreso promedio y el de quienes viven debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, el coeficiente de Gini continuó notablemente bajo: alrededor de 0.22 en Polonia y de 0.32 en Yugoelavias. La fuerte tradición igualitaria del socialismo fue un factor determinante en esta permanencia del nivel de distribución del ingreso real (p. 198), aún cuando el salario real cayese en más del 30% (p. 201). Para otros efectos de pobreza equilibrada de transferencias ver Pissarides, 1991, especialmente pp. 214 ss.
- c. Ajustes muy especiales de mercado al estilo chino pueden tener efectos iniciales muy positivos sobre el ingreso rural y urbano (se trata de un país sometido anteriormente a una economía de planificación central realmente urgida). Sin embargo, al poco tiempo, el desmantelamiento de los sistemas de seguridad social y el estancamiento agrícola, unidos a la inflación, llevaron rápidamente a un aumento de la pobreza⁶⁴.

⁶² Squire, 1991, 178.

⁶³ Milanovic, 1990, pp. 191-201.

⁶⁴ Ahmad - Wang, 1991, p. 252.

- d. En países pobres con comercio exterior de materias primas agrícolas estudios centrados en unidades familiares rurales indican en cinco países de Africa que los cambios en los precios relativos de los bienes transables y no transables sobre los pobres rurales no muestran señales ni de deterioro ni de mejoría, a pesar de la caída del ingreso promedio. El peso de los ajustes recae, aparentemente, sobre los pobres urbanos⁶⁵.
- e. Finalmente, como no hay una correlación estrecha entre desarrollo -crecimiento- económico y la oferta de servicios sociales básicos, en Jamaica se ha podido constatar la inexistencia de desviaciones de la tendencia a largo plazo de los indicadores de bienestar social a pesar de los ajustes extremos que sí afectaron los recursos destinados a educación, salud y aún a nutrición infantil⁶⁶. Una parte de la explicación es que "la fuerte caída de los salarios reales en educación durante el tiempo del ajuste, sobrevalúa fuertemente el descenso de recursos reales en el área" (p. 299).
- f. Más importante aún: al evaluar los resultados de los ajustes sobre la pobreza sería necesario poder estimar qué hubiese pasado si los ajustes no hubiesen tenido lugar. Por ejemplo la devaluación y la reducción de los desincentivos al comercio internacional podían estar afectando seriamente el bienestar de los exportadores, de los consumidores y del empleo⁶⁷. Se acepta el deterioro del bienestar a corto plazo pero se subraya la insostenibilidad de las políticas anteriores por causa de la caída de los préstamos externos, de los términos de intercambio y del equilibrio fiscal. "Cualquier análisis de los efectos de los ajustes estructurales sobre la pobreza debe comparar la situación no con la inmediatamente anterior sino con la que debiera esperarse de otras políticas alternas política y económicamente posibles en los difíciles ochenta" (p. 182).

⁶⁵ Sahn-Sarris, pp. 275-278.

⁶⁶ Behrman-Deolalikar, 1991, 307-310.

⁶⁷ Squire, 1991, p. 181.

- g. El deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, responsables de la agudización de la pobreza, hacen posible dos cosas: aumentar la utilidad de las transferencias a los pobres y hacer menos costosa la inversión. Existe un verdadero "trade off" (intercambio) entre el aumento marginal de la productividad del capital y del bienestar social (sobre todo si éste toma la forma, no tan inflacionaria ni devaluadora de transferencia de recursos a servicios de desarrollo humano). A corto plazo parece que los beneficios sociales netos de las transferencias a los pobres serán menores que los beneficios sociales de la inversión. Más tarde, cuando la recuperación haya tenido lugar, la inversión en educación y entrenamiento de los pobres proveyerá mayores beneficios sociales que simples transferencias de ingreso corriente a ellos.⁶⁹

Bourguignon, sin embargo, califica estos resultados en función de a) la gravedad de la crisis anterior a los ajustes; b) el grado social de aversión a la desigual distribución del ingreso; c) el volumen posible de recursos destinables a transferencias sociales; d) el volumen de asistencia externa financiera⁷⁰

- h. No todos los ajustes trabajan a través de los precios: no lo hacen la distribución del gasto público, particularmente en educación y salud, y programas de compensación a los pobres.⁷¹

6.2 Conclusiones generales

1. Probablemente una opción de no ajuste hubiera también aumentado la pobreza. El índice de pobreza per cápita de América Latina, en un período de simulación de siete años, hubiese aumentado de 12 a 36. Este resultado está vinculado a controles de precio que desestimulan la producción de bienes agrícolas.⁷²

⁶⁹ Bourguignon, 1991, pp. 330-336.

⁷⁰ Ibidem, p. 336.

⁷¹ Squire, 1991, p. 185.

incentivan las importaciones, y aumentan la renta de los ricos por el manejo discrecional de los controles.

2. La opción devaluadora estimula las exportaciones, también de los pobres que viven en áreas rurales, pero hieren el sector informal urbano en Africa.
3. "El mismo paquete, sin embargo, daña más a los pobres rurales y urbanos en América Latina. Aquí los pobres dependen más de su ingreso salarial, y las rigideces de mercado dificultan a la economía responder a la nueva estructura de incentivos lo que conduce a una caída del empleo y de los salarios reales" (Squire, 183).
4. De hecho, sin embargo, parece que estamos adentrándonos en un nuevo paradigma de "reforma económica con equidad social."⁷³

El Banco Mundial en un estudio de 1993 "Poverty and Income Distribution in Latin America -The Story of the 1980's- halló que entre principios y finales de la década de los 80 la distribución del ingreso había empeorado en 10 de los países latinoamericanos y mejorado sólo en cuatro. El porcentaje de la población que vivía en situación de pobreza aumentó en nueve de ellos y disminuyó sólo en cuatro (los mismos que mostraron una mejora en la distribución del ingreso). "Es un hecho que la reforma estructural no puede revertir en el corto plazo el deterioro en la situación de los más pobres"⁷⁴

5. El "Consenso de Washington II para la década de los 90" (término acuñado por Williamson) contiene los principios básicos:
 - a. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar el crecimiento y la equidad social.
 - b. La reforma social es fundamental para garantizar la sustentabilidad política de las reformas estructurales macroeconómicas.

⁷² Krueger, A. et al., 1990.

⁷³ Cartas, 1994, p. 34.

⁷⁴ Ibidem, p. 35.

- c. La reducción del gasto público debe ser acompañada por su reorientación hacia los sectores sociales y, dentro de estos, su concentración en los bienes y servicios consumidos por los estratos de menores ingresos de la población.
- d. En el corto plazo, se deben adoptar medidas de emergencia de alivio inmediato a la pobreza y de compensación a los afectados por el ajuste.
- e. En el largo plazo, la mejora permanente en la situación de los más pobres se logrará a través de su incorporación al proceso de desarrollo económico. Como el principal activo de los pobres es su fuerza de trabajo, se debe poner énfasis en la capacitación y en la ampliación de sus oportunidades productivas.
- f. Se debe prestar atención especial a grupos que se encuentran más desprotegidos que el resto o sufren discriminación (por ejemplo, mujeres, minusválidos).
- g. El buen gobierno ("good governance", traducido por gobernabilidad en este trabajo) resulta un complemento indispensable de la reforma social, ya que son los pobres quienes más se benefician de una administración pública sana y transparente y de una buena administración de la justicia."⁷⁵

6.3 Conclusiones sobre la República Dominicana

El proceso que llevó a la República Dominicana a los ajustes macroeconómicos es bien conocido y muestra que la devaluación, la apertura relativa al comercio y a los mercados financieros internacionales aumentaron, por una parte, la pobreza del país, tal como expusimos anteriormente, pero que éste logró, por otra parte, reestructurar su economía al aumentar nuevos sectores de producción y perder importancia lo que durante casi un siglo fue el motor de nuestra economía: las exportaciones tradicionales agrícolas.

Resulta evidente también que las políticas previas de sustitución de importaciones y exportaciones tradicionales eran

⁷⁵ Cartas, a.c., p.37.

insostenibles, y que los ajustes fueron muy débilmente moderados con políticas compensatorias de tipo sistemático.

No es menos cierto que el país tuvo que ajustarse dos veces: 1984-1986, básicamente como resultado de factores externos, y en 1990-1991 por tres años de una política monetaria demasiado generosa y serias dificultades prácticas del gobierno para asumir la deuda externa del país.

- a. *Características previas:* desde mediados de los sesenta la economía dominicana giró en torno a una política de sustitución de importaciones financiada por las exportaciones agrícolas tradicionales y a partir de 1973 por exportaciones de ferróníquel y doré. Numerosos productos estaban sometidos a controles de precios destinados a favorecer a los consumidores en detrimento de los productores (azúcar, leche, carnes).

A partir de 1979 la crisis de los precios del petróleo -que llegaron a absorber en 1982 las tres quintas partes de las divisas por exportación⁷⁶ y la caída de los precios de los productores de exportación junto con medidas protectoras de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos, obligaron al país, renuente a devaluar la paridad del peso con el dólar, a depender fuertemente de los préstamos comerciales, bilaterales y multinacionales, incluso para poder mantener la caída de los impuestos de exportación e importación. Los ingresos fiscales del Gobierno Central llegaron a caer del 16% en 1975 al 8.5% del PNB en 1982. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó el 10% del PNB en 1980.⁷⁷

Los esfuerzos del Gobierno, a partir de 1978, por cambiar el modelo de política económica, sobre todo presupuestal, de gastos de inversión, particularmente construcciones, a gastos corrientes y de aumentar los salarios para inducir la inversión privada fueron relativamente exitosos pero eran insostenibles por completo a largo plazo por depender fuertemente del financiamiento externo.

Los datos indican que en ese tiempo la distribución del ingreso mejoró. (Ver 4.6).

⁷⁶ Banco Central de la República Dominicana, 1985, p. 83.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 84.

Pero ya en agosto de 1982, al declararse el gobierno mexicano incapaz de servir su deuda externa, cesó el flujo de capitales privados al país. El financiamiento a mediano y largo plazo del país llegó neto a reducirse a 24.0 millones de USA\$ en 1983.⁷⁸ Los atrasos del Banco Central a fines de 1982 fueron de 436 millones de dólares.⁷⁸

Al perder un país tan pequeño toda posibilidad de financiar su déficit cambiario, provocado en gran parte por las importaciones de petróleo, el ajuste era inevitable.

- b. El ajuste con el FMI obligó al país a la liberalización del tipo de cambio, de los precios y de los intereses. El apéndice I de la mencionada publicación del Banco Central, pp. 19 a 21, ofrece todos los detalles sobre el proceso de ajuste en la República Dominicana.
- c. Los resultados más llamativos de este ajuste "stand by" de 1985-1986 fueron la devaluación general del peso dominicano y el robustecimiento de fuertes sectores modernos de producción como las zonas francas y el turismo. Los efectos sobre la pobreza fueron ya descritos. Lo único que habría que añadir es que en el período 1987-1990 el financiamiento por el Banco Central de los compromisos contraídos por el Bagrícola, el CEA y la CDE hicieron subir el índice de precios al consumidor de 317.5 a fines de 1986 a 1705.31 en el último trimestre de 1990, un aumento de 5.37 veces en 4 años. El peso se devaluó de 2.896 a fines de 1986 a 11.46 en el cuarto trimestre de 1990, una devaluación de 3.96 veces en 4 años.

El medio circulante pasó de 2,503.3 millones de pesos en diciembre de 1986 a 8,304.8 millones a fines de 1990, un aumento de 3.3 veces. El país perdió todo crédito internacional y en octubre-noviembre de 1990 se vio sumergido en una crisis de escasez. El ajuste de 1991 fue, también, inevitable.

Como es lógico, la inflación, la devaluación y la práctica liberación de los precios, junto con una estricta política gubernamental de austeridad en los gastos corrientes dió como resultado un estímulo a los sectores modernos, una subida

⁷⁸ Ibidem, o.c., p. 86.

apreciable de la población que vivía bajo la línea de la pobreza y una disminución de la población con necesidades básicas insatisfechas, como efecto de grandes inversiones públicas sobre todo en la oferta de agua potable y alcantarillado para fines de la pobreza.

Cuadro No.17

Número de trabajadores de zonas francas, hotelería, agroindustria y micro- y pequeñas empresas (1981-1992)

| | Zonas Francas | Hotelería | Agroindustria | Pequeñas Empresas |
|------|---------------|-----------|---------------|-------------------|
| 1981 | 20,520 | 7,726 | 119,782 | n.d. |
| 1982 | 19,629 | 7,768 | 121,425 | n.d. |
| 1983 | 22,272 | 8,224 | 120,726 | n.d. |
| 1984 | 27,126 | 8,988 | 115,640 | n.d. |
| 1985 | 35,720 | 10,788 | 113,046 | n.d. |
| 1986 | 51,231 | 12,426 | 115,262 | n.d. |
| 1987 | 69,538 | 15,503 | 116,048 | n.d. |
| 1988 | 85,468 | 20,156 | 117,551 | n.d. |
| 1989 | 122,940 | 23,282 | 120,183 | n.d. |
| 1990 | 131,552 | 23,994 | 122,183 | n.d. |
| 1991 | 134,998 | 27,268 | 124,196 | n.d. |
| 1992 | 142,399 | 30,043 | - | 761,351* |
| 1993 | | | | 843,391* |
| 1994 | | | | 830,997* |

Fuentes: FUNDAPEC: Encuesta Nacional de Mano de Obra, hasta 1991 p. 175; 1992, pp. 203, 213. *: FONDOMICRO. Marzo.

De hecho, el país cambió la caída del ingreso real por aumento del empleo.

Capítulo 2

La Reforma Social y Administrativa

Toda reforma social encaminada a la reducción de la pobreza supone tres tipos de cambios: uno de naturaleza socio-política, otro de reforma administrativa y, por último, un cambio presupuestal.

1. Cambios socio-políticos

En el primer capítulo al tratar la gobernabilidad y las relaciones entre gobierno y sociedad civil expusimos la necesidad de reformar la organización de la sociedad dominicana de modo tal que se alcance una verdadera participación entre organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.

Concretizaremos ahora algunas de las sugerencias y alternativas de esta nueva organización global de la sociedad. Para ese fin presentaremos primero las dificultades existentes para lograr ese objetivo. A continuación expondremos el supuesto operacional del proceso de reforma socio-política. Por último esbozaremos las líneas maestras de reorganización a las que aspiran las organizaciones de la sociedad civil.

1.1 *Las dificultades*

1.1.1 *El Gobierno*

En general hay que aceptar que la tendencia del gobierno dominicano no ha sido precisamente el incremento

de la participación de la sociedad civil en el ejercicio del poder estatal.

Poco se ha hecho en cuanto se refiere al reconocimiento legal de las instituciones de la sociedad civil, a su integración en organismos mixtos con verdadero poder de decisión, y a la capacitación y asesoría a las organizaciones de la sociedad civil.¹

Pero tampoco es posible negar que se han dado algunos pasos de avance como el Plan Decenal de Educación y el Fondo Pro-Comunidad.

Tanto el volumen de financiamiento como el número de instituciones de la sociedad civil favorecidos por transferencias de fondos son apreciables y datan de antiguo. Entre aquellas figuran organizaciones de base (para la construcción de caminos vecinales y acueductos, servicios de salud, etc.), ONG's que sirven de apoyo técnico a esas organizaciones como algunos institutos especializados en enfermedades específicas: cáncer, diabetes, dermatología, enfermedades cardiovasculares, gastroenterología, etc. y ciertas instituciones educativas como algunas universidades.²

Se puede constatar, además, una apertura estatal por lo menos para la discusión y concertación de algunos acuerdos de gran importancia social y económica tanto en algunos momentos críticos de nuestra reciente historia (Pacto de Solidaridad Económica de 1990) crisis de la CDE y SITRACODE en el mismo año, el Código de Trabajo de 1992, reforma de la Ley Electoral³, como en otras reformas socio-económicas: el Código Tributario, el Código Arancelario, el Programa de Reforma Social y Reducción de la Pobreza, y Proyectos de Código Monetario y Financiero.⁴

Sería pues, una exageración negar radicalmente toda disponibilidad estatal a procesos de reorganización social y económica con participación de organismos sindicales y

¹ Cela-Vargas, 1993, p. 10.

² *Ibidem*, II.

³ Núñez, C., 1993, pp.8, 10 s., 13, 14.

⁴ *Ibidem*, p.12.

empresariales, y, más recientemente, también con organizaciones populares.⁵

Núñez C., insiste⁶ en que muchas veces las principales dificultades provienen de un "clima de desconfianza propio de la psicología de nuestra sociedad, en que las personas... se colocan en una actitud de defensa y de recelo acerca de las intenciones de su interlocutor" y "la percepción de una verdadera autenticidad. Algunos entendían el diálogo como una trama para el lanzamiento de propósitos diferentes a los enunciados o para retardar decisiones que debían ser tomadas con urgencia, o para imponerlas en forma autoritaria, o para hacer concesiones paternalistas."⁷ Por estas razones su esfuerzo se ha orientado a la Concertación, "Cultura del Diálogo", 1993.

Cela-Vargas (1993) añaden a ese problema cultural el que los "gobiernos han entendido el desarrollo como algo que deben hacer por el pueblo, y no algo que haga el pueblo". "Otra razón puede ser la búsqueda de capital político por los mecanismos del clientelismo, o el asistencialismo que se contraponen a la participación".⁸

Los mismos autores reconocen que la "figura del cliente o el enllave, del caudillismo o de la manipulación, del autoritarismo o el machismo, tan presentes en nuestra cultura política, son frutos de la experiencia histórica".⁹

1.1.2 La Burocracia

La burocracia es la encargada de la administración y de la preparación de las grandes decisiones de los gobiernos.

Cela y Vargas explican su reticencia frente a la participación de las organizaciones populares por los siguientes factores:

- desprecio a los sectores populares y a su cultura (Ver I.5).

⁵ Ibidem, p. 7.

⁶ Ibidem, p. 5.

⁷ Ibidem, p. 10.

⁸ Cela, 1993, p.6.

⁹ Ibidem, p. 35.

- Incapacidad para comprender los mecanismos y ventajas de la participación.
- Deseo de lucro personal vía la corrupción administrativa, dificultada por una mayor participación y control de la sociedad civil;
- Falta de capacitación y bajos salarios que lleva a muchos funcionarios y empleados públicos a caer en la corrupción, el enllavismo y el burocratismo (p. 19).

1.1.3 Las organizaciones de base y las ONGs

Estas organizaciones suelen presentar fuertes debilidades de organización, de gestión y de capacitación.

Una buena organización institucional exige la democratización interna de forma que sus representantes sean portadores reales del colectivo, acceso a una información completa y clara que permita a los asociados emitir opiniones inteligentes, atención al parecer de las minorías disidentes de forma que no sean eliminadas por el voto mayoritario, creación de mecanismos de retroalimentación y consulta ampliada, reglas para la sustitución de representantes cuando éstos pierden su calidad de tales, elaboración de formas claras y previamente aceptadas para la resolución de los conflictos.¹⁰

Las dificultades de gestión son expuestas por Cela¹¹ con las siguientes palabras: "con frecuencia cuando las experiencias previas de participación han sido negativas hay resistencia a participar y desinterés. Muchos de esos fracasos se deben a la débil institucionalización, que permite que caiga el intento ante cualquier pequeña dificultad. O se debe a una manipulación bajo el nombre de participación y los sujetos se sienten engañados, usados. O una falta de gradación que comenzó con metas demasiado altas, inalcanzables para un primer esfuerzo..."

Aedo y Larrañaga (1993, p. 11) escriben: "Un aspecto que ha obstaculizado en la práctica las experiencias concretas de descentralización que diversos países iniciaron en la década de los 80 ha sido la falta de capacidades -técnicas, organizativa, etc., -a nivel local".

¹⁰ Ibidem, p. 2.

Finalmente el problema fundamental de las ONGs es el doble peligro de debilitar la autonomía misma de las organizaciones populares y de que por el manejo de fondos públicos o internacionales terminen perdiendo su identidad de instituciones de servicio y se "conviertan en una extensión de la sociedad política que las lleva a controlar a través de los servicios de educación y asesoría y los fondos que les facilita"¹²

1.2 *El presupuesto operacional: consenso, diálogo social*

Núñez C. al privilegiar el consenso y el diálogo entre las partes (gobierno, sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones populares) parte de un hecho histórico: "el convencimiento de que los cambios debían realizarse dentro de los mecanismos de la democracia y no por vía de la violencia, por una parte, y de que cada sector estaba llamado a aportar su cuota de sacrificio y a participar en la búsqueda de soluciones, de la otra."¹³

A la concertación sólo se llega mediante la cooperación y la participación de los distintos sectores de la sociedad en búsqueda de acuerdos y compromisos que hagan posible un consenso mínimo.¹⁴

La concertación, sin embargo, ni es automática ni simplemente voluntaria. De hecho los actores sociales parten de muy diversas perspectivas: los gobiernos son poco flexibles para permitir la discusión global de la política económica; el sector patronal, con intereses concretos opuestos entre sí, no suele ver mayores beneficios inmediatos de la concertación; y los sindicatos están a veces tan politizados que incluyen sistemáticamente puntos de vista y elementos ajenos a los temas sobre los que se busca el consenso.¹⁵

El único instrumento posible para llegar a algunos acuerdos sobre los objetivos y estrategias a seguir, para el logro de un

¹¹ Ibidem, p. 7.

¹² Cela-Vargas, p. 35.

¹³ Ibidem, p. 2.

¹⁴ Ibidem, p. 2.

¹⁵ Ibidem, p. 4.

bien común a todos, es el diálogo que sin disimular las divergencias evita introducir sistemáticamente temas y argumentos susceptibles de confrontación abierta. El proceso es obviamente largo,¹⁶ pero en las complejas sociedades modernas con problemas de solución a largo plazo y que implican varios períodos presidenciales, es el único instrumento apropiado para enfrentar las realidades.

En tiempos de crisis, y la pobreza dominicana es una situación innegable de crisis, las medidas que deben ser tomadas requieren para su eficacia "de un consenso social casi unánime".

El primer consenso de este estilo lo constituyeron los acuerdos de Grenelle de 1968 en Francia. Sagardoy, citado por Núñez C. (p. 1), dice de este proceso que "responde a un cambio (más o menos forzado) de mentalidad por parte de los gobiernos y por parte de los actores sociales. Los gobiernos tienen que asociar a los sindicatos y a las organizaciones empresariales a su política socio-económica, so pena de su ineficiencia".

La discusión sociológica sobre el diálogo y el consenso social fue sustancialmente enriquecida por la famosa discusión de los sociólogos Luhmann y Habermas en 1971. Una sumarásimá presentación de la discusión nos ayudará a entender su problemática de fondo.

Luhmann impresionado por la complejidad técnica, social y ética de la sociedad moderna parte del supuesto de que la situación real es la de una superabundancia de posibilidades y una incapacidad para asumir opciones realistas y a la vez racional o moralmente satisfactorias. Al hombre moderno no le queda más posibilidad que la de rendirse a la complejidad y aceptar en buena fe el sistema institucional en que vive sin poder abarcar su totalidad (pp. 16,32).

Contra esa opinión pesimista Habermas defiende la posibilidad de un auténtico humanismo creador a través del diálogo social en el que los actores acepten las siguientes condiciones: a) igualdad de todos los participantes en el sentido de que cada quien usa como única arma la explicitación de sus opiniones y renuncia a cualquier otro poder distinto del de

¹⁶ Ibidem, p. 2.

los argumentos presentados; b) el diálogo debe ser sincero y serio en el sentido de que los dialogantes pronuncian aquello en lo que realmente creen con todas sus implicaciones y renuncian tanto al engaño como al ocultamiento de las posiciones propias; c) aceptación de una regla de consenso: cada dialogante está dispuesto a hacer públicas las razones de sus opiniones y a tomar en serio las de sus "contrincantes" hasta el punto de aceptar en el campo de la acción todo y sólo lo que consideran "correcto" y están dispuestos, por lo tanto, a renunciar al uso fingido de la unanimidad general como norte de acción política (1971, pp. 131-141).

Hentig concluye: "sólo podremos alcanzar un consenso social si lo queremos. Sólo lo queremos si entendemos las razones de la complejidad social y si nos tomamos el tiempo necesario para pensar lo "correcto" de una forma crítica, pública y abierta. Este es un problema filosófico. Entramos en una reflexión acerca de los fines de la economía y de la sociología tales como ellos parecen existir con sus bases teóricas y sus efectos. Este es el problema "científico". En lo que respecta a las consecuencias prácticas hay que dar toda oportunidad posible para garantizar la seguridad mutua. Aquí entra la "política" (1973, p. 121).

Estas condiciones pueden parecer, y son, muy demandantes y poco realistas. Estamos equivocados. Sólo a través de un proceso similar podemos llegar a consensos sinceros y reales. De hecho la concertación dominicana se ha esforzado notablemente por tratar de hacer un uso mínimo de presiones coactivas a los actores sociales. Por lo menos en sus mejores logros. Esta es la práctica deseable y la única que promete cierta continuidad. Sin ella es mejornollegara ningún "consenso".

1.3 *Las aspiraciones de la sociedad civil*

1.3.1 *La descentralización*

Las dividiremos en dos grupos: las que se refieren a los municipios y las que atañen directamente a las organizaciones populares y a las ONGs.

1.3.1.1 *Municipios*

La idea básica y motora se encuentra en el proyecto de

constitución de Juan Pablo Duarte, que da primacía al Poder Municipal, al que sitúa como el primero de los cuatro poderes, seguido del Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo en ese orden.¹⁷

Otra idea complementaria de la prioridad del poder municipal son los foros abiertos que permitan a las organizaciones de la sociedad civil participar libremente en la discusión de políticas y proyectos estatales: las "asambleas extraparlamentarias" que proponía P.F. Bonó.¹⁸

1.3.1.2 Creación de consejos "mixtos" regionales y nacionales para áreas específicas de disminución de la pobreza: salud, educación, saneamiento ambiental, mujer, menores, y capacitación para el empleo. Se sugiere una participación del Estado (25%), de las ONGs (25%) y de las Organizaciones de Base (50%).

1.3.2 Legalización de las Organizaciones de Base

Creación de procedimientos legales fáciles para alcanzar la personería jurídica por procedimientos tales como el simple registro municipal para tareas sencillas o la aprobación por un organismo intermedio, que no sea el Poder Ejecutivo, sin que el trámite tenga que hacerse en la Capital, para instituciones que aspiren a funciones más complejas como diseño de planes, administración de fondos y organización de ciertos servicios mixtos.

1.3.3 Capacitación y asesoría

Creación de un organismo mixto, con una asignación presupuestaria significativa de su importancia que ayude a la obtención y canalización de fondos (nacionales y extranjeros), y a la capacitación y asesoría de las organizaciones de base para que puedan participar competentemente en la administración de funciones sociales mixtas. Esta capacitación y asesoría debe incluir las ONGs y las mismas instituciones estatales.

En manos de esta institución estaría también la supervisión

¹⁷ Cela-Vargas, a.c., p. 25.

¹⁸ Ibidem, p. 28.

de la acción de esas instituciones en vistas a proponer nuevas políticas que incentiven y mejoren la calidad de la participación de la sociedad civil.

1.3.4 Acceso a Fondos

La participación implica no solamente tener voz activa en la presentación de los problemas de la comunidad, en el diseño de proyectos y de planes de acción, y en la administración, sino disponer de fondos transferidos y, en los municipios, de origen local. Tanto la transferencia de fondos como su control, auditoría y evaluación deben efectuarse de acuerdo a requisitos y procedimientos de asignación conocidos y siempre a través de organismos mixtos. El Fondo Pro Comunidad puede ofrecer con el tiempo una experiencia interesante para su evaluación.

1.3.5 Investigación

Aunque el número de organizaciones de base es apreciable¹⁶ es evidente que no se sabe aún lo suficiente sobre la organización de muchas de ellas y de las ONGs. Para este fin, así como para el diseño de nuevas formas de evaluación y de participación, así como para la creación de un banco de datos que monitoree la eficacia y eficiencia de la participación de la sociedad civil en organismos mixtos de gobierno, se requiere un proceso paulatino y una labor de investigación a lo largo del tiempo.

Sin duda estas aspiraciones de la sociedad civil pueden a primera vista parecer, aún reconociendo el carácter paulatino y no definitivo de la participación, exageradas y peligrosas para el mantenimiento del control de la población por el gobierno.

Conviene por eso recordar que la participación popular puede ser el instrumento principal en la lucha contra la cultura de la pobreza, en la definición de las verdaderas necesidades de los pobres, en la posibilidad de llegar a ellos y en el fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad.

¹⁹ Cela-Vargas, a.c., p. 9.

2. Reforma Administrativa

Existen tres formas químicamente puras de reforma administrativa para la disminución de la pobreza: la creación de fondos de compensación de nuevo origen, la reorganización sectorial de la administración tradicional, y la mejoría de la calidad administrativa estatal usando nuevas formas de entrega de servicios.

En todos los casos enfrentamos problemas presupuestarios que trataremos en un tercer apartado.

2.1 Fondos de Compensación

Estos "Fondos Sociales de Emergencia" y los "Fondos de Inversión Social" son frecuentes en América Latina. Sautter y Schinke (1994, p. 22) enumeran los países de América Latina con este tipo de instituciones:

Cuadro No.18

Fondos especiales creados para amortiguar los costos sociales de los programas de reforma económica en América Latina

| <i>País</i> | <i>Fondo</i> | <i>Año de Creación</i> |
|-------------|---|------------------------|
| Bolivia | Fondo Social de Emergencia | 1986 |
| Chile | Fondo de Inversión Social | 1990 |
| El Salvador | Fondo de Solidaridad e Inversión Social | 1991 |
| Guatemala | Fondo de Inversiones Sociales | 1990 |
| Guayana | Social Impact Amelioration Program | 1990 |
| Honduras | Fondo Hondureño de Inversión Social | 1990 |
| Nicaragua | Fondo de Apoyo a los Sectores Oprimidos | 1990 |
| Colombia | Fondo Social de Emergencia | 1992 |
| Panamá | Fondo de Emergencia Social | 1990 |
| Paraguay | Programa de Desarrollo Humano | 1991 |
| Perú | Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social | 1991 |
| Uruguay | Fondo de Inversión Social de Emergencia | 1990 |
| Venezuela | Fondo Venezolano de Inversión Social | 1990 |

Además de estos Fondos habría que añadir en México el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Apoyos Directos al Sector Agropecuario, ambos criticados por Calvo Ochoa (1994, pp. 112-115) como extremadamente dependientes del PRI en 1992, y, con mucho menores recursos, el Fondo Pro Comunidad de República Dominicana de 1993.

Aunque con significativas variaciones por país se observan en estos Fondos varias características comunes: a) existe una *autonomía administrativa* en el sentido de que no son un departamento de un ministerio tradicional (Venezuela es una excepción). Esta autonomía administrativa presenta tres problemas: tentación de abuso populista; imposibilidad de permanencia si no cuentan con fondos propios; coordinación con los ministerios.¹⁷

b) *criterio multisectorial*: asistencia social (programas alimentarios, vacunas, pago de medicamentos, pago de subsidios); educación para jóvenes sin trabajo, infraestructura social (agua potable, saneamiento ambiental), infraestructura económica (riego, reforestación, mantenimiento de caminos y canales), fomento de actividades productivas (apoyo a pequeñas empresas, pequeños productores rurales, establecimiento de derechos de propiedad). Existe la tendencia a devaluar la importancia de la asistencia social dado que muchos de quienes trabajan en los Fondos tienen deformaciones profesionales e intereses económicos (predominan, ingenieros, arquitectos y administradores); c) *orientación a la demanda* y no a la oferta de proyectos. Los proyectos son presentados por organizaciones de la sociedad civil, que también pueden ser adjudicatarios de acuerdo al resultado de licitaciones que ofrezcan los menores costos. Obviamente existe el peligro de que los proyectos no sean presentados por organizaciones de las zonas más pobres y, por lo tanto, con menos conocimientos técnicos, y que los trabajadores en la ejecución de los proyectos no provengan siempre de los sectores más pobres. En Bolivia los trabajadores procedían en un 40% de los sectores más pobres; en Chile las

²⁰ Sautter-Schinke, a.c., pp. 22 s.

dos terceras partes de los ocupados pertenecían al 20% más desposeído.²¹

Newman, Jorgensen y Pradhan han evaluado (1991) el Fondo Social de Emergencia de Bolivia. Sus resultados externos son los siguientes: el Fondo generó y distribuyó recursos externos con rapidez; en la medida en que por los trabajos de ejecución o por los beneficios de los proyectos se beneficiaron sectores de bajos ingresos que consumen principalmente bienes producidos en el país, los gastos debieron tener un mayor efecto multiplicador; aunque el Fondo no se orientó a los mineros o a los empleados públicos despedidos, sobre los cuales recayó la mayor parte del peso de los ajustes, sí benefició directamente a obreros de la construcción (allí también negativamente discriminados por el recorte de los gastos públicos). Los salarios pagados a los obreros semicalificados no fueron inferiores a los usuales en el mercado de trabajo (una diferencia apreciable con los tradicionales planes laborales de emergencia). El éxito del Fondo depende en gran parte del ahorro de gastos administrativos ocasionado por la colaboración y administración de instituciones locales. Esta colaboración contribuyó a aumentar la rapidez de los desembolsos y a trabajar con bajos costos administrativos. Se requiere, sin embargo, promover activamente al equipo local administrador. Estos Fondos no sirven para lograr colocar en el sector moderno de la economía a jóvenes desempleados pero bien educados (pp. 388-390).

En general, como se ve, estos resultados tienden a confirmar las ventajas de la participación de las asociaciones de base para mejorar la eficiencia de la política social y la conveniencia de utilizar más eficientemente administradores que no estén encadenados a la red burocrática del Estado.

Un problema grave de estos fondos es su alta dependencia de fondos externos en países pobres y pequeños como Bolivia (Cartas, p. 39) y El Salvador.²²

En cambio el presupuesto de PRONASOL en México es de origen interno y tiene un monto anual de 2,500 millones de dólares (p. 41). En Perú el gobierno piensa aportar a FONCODES

²¹ Sautter-Schinke, a.c., pp. 24 s.

²² Ibidem, p. 140.

de su presupuesto 200 millones de dólares para un período de dos años. 295 millones llegarán del exterior.

2.2 Reorganización sectorial de la administración

Argentina ofrece un ejemplo clásico del país que propiamente ni crea Fondos de Compensación ni reorganiza en sentido estricto su administración. En cambio sí reorganiza el destino del gasto público, no sólo manteniendo sino hasta aumentando, en porcentajes del PIB, su gasto social.

Este resultado fue posible gracias a un notable aumento de la recaudación fiscal que subió de un promedio de 12.6% - Gobierno Nacional- en la década 1980-1990 a un 19.4% en 1993.²³

Cuadro No.19
Composición del Gasto del Sector Público Consolidado
(% del PIB)

| | 1980/90 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---------|-------|-------|-------|
| Gasto Total | 29.2% | 26.5% | 26.7% | 26.8% |
| 1. Funcionamiento del Estado | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 4.7 |
| 2. Gasto Público Social y en Recursos Humanos | 15.2 | 16.4 | 16.9 | 18.0 |
| 3. Gasto Público en Infraestructura | 6.2 | 3.4 | 2.9 | 2.5 |
| 4. Deuda Pública | 3.0 | 1.9 | 2.1 | 1.7 |

Fuente: Escóbar Llanos, a.c., p. 56

A pesar del alto nivel del gasto público se registra un profundo descontento sobre la calidad de los servicios sociales asociada "a la muy débil capacidad de gestión que caracteriza al sector público. Los problemas abarcan desde desacertadas decisiones en la selección de programas con rentabilidad muy distintas, hasta dificultades para que el gasto efectivamente se focalice en los sectores más postergados. En el medio se pueden

²³ Escóbar Llanos, 1994, p. 55

detectar infinidad de problemas asociados al gerenciamiento de los programas sociales."²⁴

En el extremo opuesto se encuentra Chile, país que ha logrado un éxito notable en reorganizar su administración pública introduciendo en ella numerosas formas nuevas de entrega de servicios.

2.3 Las reformas administrativas con formas nuevas de entrega de servicios

- a. En general los servicios sociales se ofrecían, en grado mayor o menor, a todos los miembros de la sociedad. Existe otra posibilidad más adecuada a la situación de pobreza de muchos países: tratar de *focalizar* la oferta en los grupos más necesitados. De hecho, aun dentro de un esquema universalista de servicios sociales se registra una segmentación de la población a la que se dirigen los programas. En la misma formulación, en el diseño y en la ejecución de estos se producían notables filtraciones que excluyen a los sectores más necesitados de la población no obstante su demanda (Martorelli, Estrategias Básicas, 1993, p. 5).

Se busca ahora escoger como clientela de los servicios sociales a los sectores más pobres de la población. En Chile, por ejemplo, los tres programas principales combinados de salud y nutrición: Alimentación Complementaria, Alimentación Escolar y Jardines Infantiles se dividen en dos partes: los dirigidos a toda la población que asistía a los centros de salud y nutrición, y los centrados en la población expuesta al riesgo de desnutrición²⁵

La focalización se extendió también al sector vivienda²⁶ y educación (32 ss).

"Más allá de consideraciones filosóficas, la focalización aparece en muchas ocasiones como una consecuencia necesaria de la restricción de recursos fiscales."²⁷

²⁴ Ibidem, p. 56.

²⁵ Ibidem, p. 56.

²⁶ Castañeda, 1990, p. 113, p. 111.

²⁷ Ibidem, pp. 179 ss.

El problema práctico de la focalización, que además implica costos adicionales, radica en identificar y seleccionar a los grupos objetivos y evitar filtraciones en el programa (p. 18). La experiencia chilena muestra que para llegar a una focalización exitosa se requiere de un período de aprendizaje y madurez llevado por un tiempo apreciable hasta lograr las fichas socio-económicas que identifican a los posibles beneficiarios de subsidios monetarios (p. 20).

- b. Otra modalidad de nuevas formas de entrega de servicios está en la provisión *privada* de los mismos bajo financiamiento público. Por ejemplo, el gobierno puede subcontratar insumos o etapas de la producción de un servicio social, como de hecho se hace en la construcción de carreteras. El sector privado puede ofrecer también la totalidad del servicio si los usuarios reciben "vouchers" o promesas de pagos específicos garantizados por el gobierno.

En este caso los oferentes, donde los hay (no suele haberlos en las zonas rurales ni, con frecuencia, en pueblos y ciudades pequeñas) compiten entre sí para atraer a los demandantes del servicio social. Esta modalidad estimula la eficiencia y puede aplicarse en la educación primaria y media (la universitaria se presta demasiado a que los egresados se apropien del beneficio de la misma. Lo mismo sucede en la educación técnico-vocacional) y en los seguros de salud (con mayores dificultades prácticas) y hasta en la administración de los planes de pensión y jubilación.²⁸

- c. Una tercera estrategia viene dada por la *participación graduada de los demandantes en los costos de los servicios sociales*. Esta práctica puede incrementar los recursos fiscales, racionar la demanda y señalar algunas prioridades de rentabilidad relativa a empresas públicas administradoras de servicios sociales.²⁹
- d. La *complementariedad* de los programas de servicios sociales señala el hecho de que ciertos servicios sociales se refuerzan mutuamente, lo que permite fijar

²⁸ Aedo-Larrañaga, p. 18.

²⁹ Aedo-Larrañaga, pp. 21-24.

ciertas prioridades en los mismos. Casos conocidos de esta complementariedad son: educación de los padres y programas de reparto de alimentos, nutrición-salud; nutrición-rendimiento escolar.

- e. Por último una estrategia fundamental en la oferta de servicios sociales es la *continua evaluación y monitoreo* de los diversos programas para poder mejorarlos, comprender mejor la secuencia de las complementariedades e identificar a aquellas familias que más necesitan los servicios sociales.

Si a estas modalidades de oferta de servicios de salud añadimos la descentralización y la participación tratadas en II.1, podemos confiar en que la política social de los gobiernos mejorará notablemente. Desgraciadamente hay que contar también con las resistencias de tipo político, cultural y técnico que discutimos en 2.1.1.

2.4 *La realidad burocrática dominicana*

Hay que vivir también la realidad burocrática dominicana: "la acción social del Estado es segmentaria, dispersa, descoordinada y excesivamente burocratizada... Parece haber un exceso de incertidumbre sobre los resultados reales de los programas sociales, ya que no se han montado sistemas de monitoreo, de evaluación de calidad de los bienes y servicios suministrados a los estratos más necesitados. Por su parte la información no siempre tiene la confiabilidad requerida ni llega en tiempo a quienes puede ser útil...

"No hay instancias de coordinación entre los programas sociales del Estado y las acciones desarrolladas por organizaciones no gubernamentales que con frecuencia vuelcan fondos importantes (recibidos desde organismos internacionales al campo de los programas sociales)... Hay una influencia recíproca entre los organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales; pero ese intercambio no es reflexivo y no se aprovechan todas sus potencialidades de enriquecimiento mutuo".

"Salvo pocas excepciones recientes, los organismos del Estado no tienen práctica en concertar con agrupaciones de la sociedad civil, sino concentran en sí mismos muchas

decisiones y gestiones de administración que podrían ser derivadas a los usuarios y beneficiarios de los servicios suministrados, aligerando de esta forma la actividad estatal".

"Es probable que una buena parte de los funcionarios estatales (tanto en los niveles técnicos como en los administrativos) no estén enteramente en condiciones de desarrollar acciones con un alto grado de coordinación interinstitucional. También es probable que muchos no hayan desarrollado técnicas de trabajo ni prácticas de relacionamiento en estrecha conexión con los agrupamientos de la sociedad civil."³⁰

Víctor Melitón Rodríguez (1993) acepta la imprevisión, falta de bases normativas adecuadas u obsolescencia de las existentes, desorganización de todo el aparato burocrático, carencia de personal idóneo que tome a su cargo la gestión de los programas sustantivos y de apoyo, falta de motivación del personal público y carencias evidentes en los procesos administrativos de dirección, supervisión, coordinación, seguimiento, control, evaluación y auditoría de los asuntos públicos (p. 2).

También el juicio del estudio de Aedo-Larrañaga, que incluye una breve comparación entre las políticas sociales de Chile, Costa Rica y República Dominicana afirma que ésta tiene como rasgo principal la carencia de una política social propiamente dicha. El país destina a programas de educación, salud y bienestar social "una cantidad ínfima de recursos", carece de esquemas racionales de priorización del gasto público, la cobertura de sus programas es reducida, la institucionalidad del sector es precaria. Su principal desafío, como el de otros países de la región aún en proceso de desarrollo "es construir una política social que acompañe el proceso de desarrollo económico aún en ciernes" (p. 6).

Ante esta realidad administrativa parece recomendable que la República Dominicana comience una seria reforma administrativa. Las opciones más interesantes parecen ser la creación de un Fondo Social de gran magnitud relativa (idea apoyada por Melitón Rodríguez, a.c., p. 5): establecimiento "a título de cuerpo paraestatal, de un SISTEMA DE DESARROLLO

³⁰ Ibidem, pp. 24 s.

HUMANO O DE COMPENSACION SOCIAL, destinado principalmente a la reforma social y la reducción de la pobreza" (p. 5), o la reorganización del sistema burocrático dominicano en base a una mayor participación de la sociedad civil y a un nuevo sistema de entrega de servicios sociales. Ambas opciones no son mutuamente excluyentes.

3. La reforma presupuestaria

Expondremos sucesivamente las razones y los límites del uso del presupuesto como un arma vital en la lucha contra la pobreza, las sugerencias principales hechas entorno al volumen y distribución del presupuesto y del gasto público a la luz de la experiencia de los últimos diez años tanto en República Dominicana como en otros países, y algunas sugerencias para la institucionalización del cumplimiento de la ley de gastos públicos y para su presupuesto.

3.1 *La lógica del presupuesto para combatir la pobreza*

Bajo ciertas condiciones el mercado es, socialmente hablando, altamente eficiente en la distribución de los recursos escasos en toda sociedad en orden a producir bienes que se compran o venden. La eficiencia social del mercado depende, sin embargo, de una "aceptable" -equitativa- distribución del ingreso y de la riqueza (la equidad puede entenderse como distribución de activos y oportunidades en un momento dado, o como creación de oportunidades y acceso igualitario a ellas de todas las personas y sus asociaciones³¹ y de la real posibilidad de los productores de entrar al mercado para competir en base a precios y/o calidad por la preferencia de los consumidores. La competencia en precios demanda una alta eficiencia de las empresas, que las obliga a disminuir sus costos unitarios.

La alternativa más frecuente al mercado, hoy en día, es la producción o distribución de bienes y servicios por el Estado. Desgraciadamente el Estado, en virtud de su poder coactivo, está relativamente exento de las exigencias del mercado y el

³¹ Martorelli, Adecuación Institucional, 1993, pp. 7 s.

Estado moderno con gobiernos elegidos por la sociedad tiende a usar su poder económico para ganar clientela y para premiar dirigentes o simpatizantes.³²

La experiencia acentúa la probabilidad de que una economía estatal contribuya si no a poner en peligro la libertad (tesis de Hayeck) sí a concentrar en políticos y burócratas poder o riqueza sin necesidad de alcanzar el segmento pobre de la sociedad.

Por eso las tendencias actuales son forzar las empresas y oficinas públicas a someterse a la disciplina del mercado (ver II.2.3) más que a acomodarse a los deseos de los gobiernos, que necesariamente reflejan presiones políticas de corto plazo y la necesidad de capital para infraestructura.

No podemos olvidar, sin embargo, que el mercado tiene serias limitaciones: mala distribución del ingreso, de la riqueza y del acceso a oportunidades; existencia de economías y deseconomías externas en beneficio o en daño de otras empresas distintas de las que las causaron y para las cuales no hay precios y, por lo tanto, tampoco mercado; la existencia de bienes públicos que cada quien disfruta en su totalidad (seguridad, justicia) sin pagar directamente por ellos; bienes "meritorios", que aunque existen en el mercado son inasequibles para muchos por falta de ingresos o previsión; los monopolios "naturales" que por razones técnicas producen a costos unitarios menores cualquier cantidad de determinados bienes y servicios que si el mercado aceptase otros oferentes; problemas de evaluación y volumen de capital requerido para obras económicamente importantes pero riesgosas y de bajo rendimiento como la forestación, etc. (Ver Hockley, 4-10).

Ciertamente una gran parte de estos casos pueden resolverse por empresas privadas financiadas bajo reglas que acentúan la competencia o el control. Lo que resulta ilusorio y antihistórico es la creencia de que sólo el mercado o sólo el Estado pueden resolver grandes problemas nacionales como el de la pobreza.

De hecho el porcentaje de gastos del Gobierno Central respecto al PNB en 1990 en los países de la OECD variaron del

³² Ver Martorelli, a.c., p. 9.

31.1% en Finlandia a más del 50% en Irlanda y Holanda. La estructura federal de los Estados Unidos y de Canadá impiden tomar el gasto del Gobierno Central como representativo del gasto público.³³

En 1985 el porcentaje de cuatro países del entonces Mercado Común Europeo variaba del 46.1% en Inglaterra al 59.0 en Holanda (los otros dos países eran la entonces República Federal de Alemania, e Italia.³⁴

Según este autor en 1982 el gasto social en previsión (pensiones, desempleo, accidentes), educación y salud equivalía en Dinamarca al 37% del Producto Bruto Nacional, al 42.7% en Bélgica, al 31.8% en Alemania Federal, al 33.2% en Francia, al 25.3% en Inglaterra y al 26.0% en Italia. Además en vivienda e infraestructura Holanda gastaba el 28.2% de su PNB, y en Dinamarca, Bélgica, Inglaterra e Italia esa suma oscilaba entre el 12.8% y el 18.3%.³²

En América Latina los gastos totales, como porcentajes del PIB del Gobierno Central en 1992 variaban desde un 11.9% en Perú hasta el 31.1% en Nicaragua. En el grupo entre 11.9% y 19.5% figuraban Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana (13.8%) y Uruguay. En el tramo entre el 21 y el 25.4% figuraban solamente Chile, Honduras y Venezuela. Más del 30% gastaban los gobiernos centrales de Nicaragua y probablemente Brasil. Para Brasil los datos se remontan sólo hasta 1990 y la participación del Gobierno Central en el PIB era de 47.1% (más del 40% desde 1988).

Para tener una idea precisa de la importancia del mercado aún en los países desarrollados con altas tasas de gastos públicos respecto al PNB o al PIB es importante caer en la cuenta de que, por lo menos en Europa, cerca de la mitad del gasto público consiste en transferencias monetarias lo que deja a los beneficiarios en posibilidad de practicar la soberanía del consumidor aunque sea con ingresos transferidos.

33 Beesley, M.E., Littlechild, 1992, pp. 23 ss.

34 World Bank, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992.

35 Ver Hockley, o.c., p. 27.

3.2 *Características del presupuesto social dominicano*

La República Dominicana, como prácticamente todos los países de América Latina, ha experimentado en los ochenta crisis fiscales y ha manifestado evidentes señales de ineficiencia y hasta de corrupción administrativa. La deslegitimación general de la acción del Estado conduce a la negativa de la sociedad a aumentar su financiamiento. Sin embargo, su responsabilidad en la superación de la pobreza es insustituible.

Los ajustes económicos de los ochenta provocaron recortes significativos de los programas sociales como producto de la reducción de ingresos fiscales netos por persona del efecto inflacionario.

Financieramente las preguntas que se plantean son las siguientes: cuántos impuestos está la sociedad dispuesta a pagar y cuáles son los usos prioritarios de los gobiernos; inestabilidad del monto de recursos fiscales destinados a los programas sociales; y posibilidad de cambiar el diseño operacional de la administración pública.³⁶

Las tendencias estadísticas del presupuesto dominicano y en concreto su componente social están bien estudiados. Los estudios principales han sido: Ceara, M., Abril de 1993; Santana, I.-Rathe, M., Mayo de 1993; Santana I., 23-24 de noviembre 1993, Santana, I.-Rathe, M., 1993.

El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana ha sido analizado por Santana y Rathe (1992) para la estructura del sistema tributario (c. IV) y especialmente para el gasto público en salud (c. VI) y vivienda (c. VIII). Este estudio registra una "progresividad relativa de todo el sistema tributario" (p. 198) y que el gasto en salud es un instrumento "adecuado de distribución del ingreso" (p. 201), mientras que no lo es el gasto en vivienda (p. 202).

Además de estas obras tanto el BID (Informe sobre Desarrollo Humano) como UNICEF-CENISMI (1992) y UNICEF (1994) ofrecen un apreciable conjunto de datos presupuestales y de los programas sociales de la República Dominicana.

Más detallados son los estudios de Liz sobre el Empleo (1993), Hernando Pérez Montás sobre la Previsión Social (1993),

³⁶ Hockley, o.c., p. 27.

Aybar, F. et al. sobre la Vivienda (1993) y Piñeyro sobre Agua Potable y Saneamiento Ambiental (1993).

Ante la abundancia de datos y de estudios nos limitaremos a ofrecer una visión global general muy sintética del Gasto Público y Social dentro del Presupuesto Nacional.

Cuadro No. 20
Evolución del Gasto Gubernamental, 1980-1992
(millones RD\$ a precios de 1980)

| Año | Gobierno Central | Gobierno General | Gobierno Central % PIB | Gobierno General % PIB |
|-------|------------------|------------------|------------------------|------------------------|
| 1980 | 1065.6 | 1189.2 | 16.1 | 17.9 |
| 1981 | 1021.2 | 1153.1 | 15.1 | 17.1 |
| 1982 | 878.4 | 997.8 | 12.8 | 14.5 |
| 1983 | 969.6 | 1099.4 | 13.9 | 15.8 |
| 1984 | 833.5 | 949.2 | 12.4 | 14.1 |
| 1985 | 894.3 | 1008.0 | 13.7 | 15.4 |
| 1986 | 978.0 | 1088.1 | 13.0 | 14.4 |
| 1987 | 1248.7 | 1401.9 | 15.5 | 17.4 |
| 1988 | 1457.7 | 1599.9 | 18.1 | 19.8 |
| 1989 | 1245.3 | 1363.5 | 16.6 | 18.2 |
| 1990 | 923.4 | 1011.8 | 13.8 | 15.1 |
| 1991 | 921.5 | 1016.1 | 14.0 | 15.4 |
| 1992* | 1366.6 | 1468.4 | 19.6 | 21.1 |

Fuente: Santana, 1993, Cuadro 1.

* Datos preliminares.

Cuadro No.22
Estructura del Gasto del Gobierno General
(en % del Gasto Total)

| <i>Destino del Gasto</i> | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Servicios Generales (1) | 19.9 | 17.5 | 10.2 | 11.9 | 11.5 | 10.3 |
| Servicios Sociales | 37.2 | 36.8 | 41.7 | 39.4 | 32.9 | 30.3 |
| Servicios Económicos | 37.3 | 41.0 | 38.7 | 37.0 | 31.3 | 39.1 |
| Servicios Financieros | 5.5 | 4.7 | 9.3 | 11.7 | 24.2 | 20.2 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Santana, *ibidem*, Cuadro 3.

(1) Administración general, Bienes Públicos

Según el Centro de Orientación Económica al 30 de Diciembre de 1993 la clasificación funcional de los gastos del Gobierno Central fue: Servicios Generales: 23.1%; Servicios Sociales: 33.4%; Servicios Económicos: 27.3%; Servicios Financieros: 16.2 del gasto total (p. 7).

Cuadro No.23
Estructura del Gasto Social del Gobierno General
(% de Gasto Total)

| <i>Función del Gasto</i> | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Intensivos en Servicio</i> | | | | | |
| -Educación | 89.00 | 92.94 | 60.00 | 66.13 | 60.81 |
| -Deportes | 32.69 | 32.60 | 18.43 | 20.24 | 20.86 |
| -Salud | 1.83 | 3.92 | 2.19 | 2.15 | 1.97 |
| -Asistencia Social | 18.23 | 0.31 | 9.59 | 9.08 | 8.27 |
| -Trabajo | 0.38 | 2.26 | 0.14 | 0.16 | 0.17 |
| -Servicios Municipales | 9.08 | | 6.80 | 6.64 | 7.27 |
| -Servicios a la Comunidad | 2.35 | 7.06 | 1.17 | 0.69 | 0.87 |
| <i>Intensivos en Construcciones</i> | | | | | |
| -Vivienda | 11.0 | 4.68 | 40.00 | 32.99 | 33.87 |
| -Alcantarillado y Agua Potable | 4.81 | 2.38 | 14.68 | 15.80 | 18.63 |

Fuente: Santana, a.c., Cuadro 4.

En 1992 se acentuó la importancia del gasto público intensivo en construcciones: 39.19%. Todos los gastos intensivos en servicios cayeron, con excepción de educación -PLAN DECENAL DE EDUCACION- y Deportes.

Cuadro No.24
Gasto Social del Gobierno General, Por Países
(Porcentaje del PIB)

| Región/País | Año | Educación | Salud | Seguridad Social y otros | TOTAL |
|--------------------------|------|-----------|-------|--------------------------|-------|
| -Mundo | 1987 | 4.89 | 5.02 | 11.38 | 16.27 |
| -Países Industrializados | 1987 | 5.01 | 5.42 | 12.09 | 17.10 |
| -África | 1982 | 5.11 | 2.07 | 3.03 | 8.14 |
| -Asia | 1987 | 3.41 | 0.85 | 1.87 | 5.28 |
| -Medio Oriente | 1987 | 5.49 | 1.78 | 7.88 | 13.37 |
| -América Latina | 1987 | 4.30 | 1.834 | 8.88 | 13.18 |
| - Argentina | 1987 | 4.14 | 1.46 | 8.45 | 12.59 |
| - Bahamas | 1986 | 4.28 | 3.24 | 2.33 | 6.61 |
| - Barbados | 1987 | 5.82 | 3.93 | 8.38 | 14.20 |
| - Chile | 1987 | 4.34 | 1.88 | 11.47 | 15.81 |
| - Panamá | 1987 | 5.19 | 5.55 | 5.46 | 10.65 |
| - Suriname | 1986 | 6.23 | 1.92 | 3.86 | 10.09 |
| - República Dominicana | 1987 | 1.50 | 1.40 | 3.38 | 4.88 |

Fuente: Elaborado en base a datos tomados de "Government Finance Statistics Yearbook", 1990, FMI.

Cuadro No.25
Gasto público en educación por institución
(millones RD\$, a precios de 1980)

| Institución | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|
| Secretaría de Educación | 95.8 | 84.8 | 59.2 | 48.5 | 31.6 | 57.3 |
| Presidencia de la República | 17.9 | 5.0 | 25.1 | 15.6 | 21.0 | 12.4 |
| Fuerzas armadas | 2.4 | 1.9 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 2.5 |
| Secretaría de Finanzas | 0.3 | 3.0 | 3.3 | 1.3 | 2.2 | 1.1 |
| Secretaría de Trabajo | - | 2.4 | 3.0 | 2.8 | 3.3 | 4.1 |
| Secretaría de Obras Públicas | 2.5 | 1.1 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 3.9 |
| Universidad Autónoma de Santo Domingo | 24.1 | 22.0 | 13.3 | 10.4 | 9.6 | 9.2 |
| Otros | 1.7 | 0.8 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.5 |
| TOTAL | 144.7 | 120.9 | 105.8 | 80.6 | 69.8 | 91.0 |

Fuente: Elaborado por Ecocaribe en base a Ejecución Presupuestaria de ONAPRES.

Cuadro No.26
Gasto de Gobierno Central, en salud

| Año | Valor Corriente (Millones RD\$) | Valor Real de 1980 | Valor Real Percápita | Percápita PIB |
|------|------------------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------|
| 1989 | 485.0 | 83.7 | 12.2 | 1.14 |
| 1990 | 687.0 | 76.2 | 10.6 | 1.07 |
| 1991 | 793.0 | 54.6 | 7.5 | 0.79 |
| 1992 | 1246.0 | 85.8 | 11.5 | 1.25 |

Fuente: Elaborado por Ecocaribe en base a Ejecución Presupuestaria y Publicaciones de ONAPRES.

Cuadro No.27
Gasto público social en Seguridad Social
valores expresados en RD\$ millones

| Año | Valor Corriente (millones RD\$) | Valor Real de 1980 | Valor Real Percápita | Porcentaje del PIB |
|------|------------------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|
| 1989 | 325.8 | 57.6 | 8.2 | 0.65 |
| 1990 | 353.6 | 39.2 | 5.5 | 0.58 |
| 1991 | 419.6 | 30.2 | 4.1 | 0.46 |
| 1992 | 479.8 | 33.0 | 4.4 | 1.48 |

Fuente: Elaborado por Ecocaribe en base a Ejecución Presupuestaria de ONAPRES.

De los datos anteriormente citados se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. En términos reales y en porcentos del PIB el gasto público hasta 1991 fue más bien bajo y variable. Aumentó considerablemente en 1992 como resultado de impuestos adicionales (ad valorem de las importaciones, aumentos de impuestos de consumo y de ITBIS).

2. La estructura del gasto público ha puesto gran énfasis en construcciones civiles (urbanismo, transporte, riego, energía, vivienda, alcantarillados y sistemas de agua potable). Los demás renglones de gastos o permanecen estancados o han caído como consecuencia del pago de la deuda externa.

3. El nivel de gasto social de los países de la región es sustancialmente más elevado que en República Dominicana. La diferencia es particularmente notable en educación y seguridad social (en algunos países aparecen como "Otros Gastos" imposibles de subdivisión por tipo de servicio).

4. La caída en valor real de los gastos sociales en educación y en seguridad social es particularmente notable. El aumento de 1992 en educación se debió a la inyección de fondos externos provenientes de donantes al PLAN DECENAL DE EDUCACION.

5. Veremos, posteriormente, que el gasto público en vivienda ha favorecido abiertamente a los sectores medios de la población y no tanto a los pobres. El sector necesita una reorientación si quiere destinarse a aumentar el bienestar de los pobres.

6. Muy impresionante ha sido el aumento del gasto público en agua potable y alcantarillado, íntimamente ligado a la salud.

3.3 *Sugerencias presupuestales*

3.3.1 *Aumento de los ingresos fiscales disponibles*

El gobierno dominicano necesita aumentar sus recursos para poder satisfacer mejor las dos necesidades prioritarias del país: mejora de la infraestructura física y cobertura de mejor calidad de los servicios sociales públicos. En el apartado 2, sobre la reforma administrativa, se han presentado sugerencias prácticas para aumentar la eficiencia y la focalización del gasto público en favor de los pobres. La participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución, administración y evaluación de esos programas parece ser un elemento importante para lograr ambos fines.

El gobierno necesita además más fondos para poder aumentar los salarios públicos de manera significativa y poder ejercer así un mejor control sobre la corrupción. El argumento de que la caída de los salarios reales no afecta seriamente la reducción de los recursos reales (los empleados públicos "por regla general tienen que seguir trabajando en el sector por cualquier salario" a falta de alternativas mejores o son simplemente sustituidos por otros: Behrman-Deolalikar, 1991, pp. 299 ss.) tiene a corto plazo cierta verosimilitud, pero a largo plazo la fuga de los mejores empleados públicos de los servicios sociales o su poca dedicación a ellos en busca de ingresos complementarios tiene efectos desastrosos sobre la calidad y la ética de los sectores. La alternativa construcciones-servicios personales tiene que ser más bien complementaria que mutuamente limitativa.

De manera muy general los ingresos fiscales pueden aumentar por privatización de empresas públicas deficitarias, sin perder un derecho minoritario de propiedad o restableciendo contratos a largo plazo de administración con empresas privadas extranjeras si el volumen de la inversión o el costo de la tecnología son altos. Los ahorros anuales de subsidios al CEA, a la CDE, y a la CDA, por ejemplo, pueden ser millonarios, sin contar las entradas, de una sola vez, de ingresos extraordinarios por su venta;

-Por mayor participación en costos, de acuerdo a los niveles de ingreso de los servicios de educación secundaria, técnica y superior, y de servicios de salud.

-Por aumentos escalonados y diáfanos de tarifas de "utilidades públicas" como agua, energía, basura, peajes, etc.

La filosofía de la dádiva y del clientelismo son enemigos culturales del desarrollo mental.

-Por aumentos de las tarifas de algunos impuestos, como los de consumo de lujo, ITBIs generalizado (que sería mejor sustituir por un impuesto de tipo "valor agregado" que permita un mayor control de las ganancias de las empresas y de los impuestos a las ganancias de las compañías y de las rentas personales);

-Por introducción de impuestos a la propiedad, que sirvan para estimular su producción rentable y bajar los precios de los terrenos urbanos, y que financie como impuesto a los municipios, etc.

3.3.2 Incremento de los gastos sociales públicos en el presupuesto

Presentamos a continuación una propuesta realizada por Isidoro Santana (a.c., Cuadro 10), modificada por algunas sugerencias hechas en los trabajos de Hernando Pérez Montás sobre Previsión Social, Frida Aybar et al. en Vivienda, Frank Piñeyro en Agua Potable y Saneamiento Ambiental;, Guadamuz en Educación; Miranda en Salud.

La propuesta incluye los datos ofrecidos por Santana para el gasto social del Gobierno General en 1980 y 1991; estimación del ejecutado en 1992, y una indicación recomendada, más bien moderada, para el presupuesto de 1995. Todas las cifras se expresan en porcientos del PIB.

Cuadro No. 28
 Porcentaje del PIB destinado al Gasto Social
 (Gobierno General)

| <i>Programas</i> | 1980 | 1991 | 1992* | 1995 ² |
|--|-------|-------|-------|-------------------|
| <i>Educación</i> | 2.18 | 1.06 | 1.56 | 3.0(a) |
| <i>Salud</i> | 1.63 | 1.36 | 1.56 | 2.0 |
| Presupuesto Gobierno | 1.03 | 0.85 | 1.25 | 1.0(b) |
| Seguros Sociales | 0.60 | 0.51 | 0.58 | 1.0 |
| <i>Seguridad Social</i> | 1.22 | 0.46 | 0.48 | 3.0 |
| Sistemas Contributivos | 0.87 | 0.31 | 0.32 | 2.0(c) |
| Sistemas asistenciales | 0.35 | 0.15 | 0.16 | 1.0 |
| <i>Vivienda, Agua Potable y Alcantarillado</i> | 0.73 | 1.72 | 2.60 | 2.25 |
| Vivienda | 0.32 | 0.77 | 0.85 | 0.75(d) |
| Agua Potable y Alcantarillado | 0.41 | 0.95 | 1.75 | 1.50(e) |
| <i>Deportes, Recreación, Cultura</i> | | | | |
| <i>Otros servicios Soc.</i> | 0.12 | 0.10 | 0.16 | 0.20 |
| | 0.80 | 0.42 | 0.59 | 1.00 |
| TOTAL GASTOS SOCIALES | 6.88 | 5.12 | 7.22 | 11.45 |
| TOTAL GASTO PUBLICO | 17.93 | 15.43 | 21.10 | 23.00 |

Santana, a.c., Cuadro 10

* : estimado

(a) Guadamuz: El Sector Educación, 1993, p. 41

(b) Miranda, G.: El Sector Salud, 1993, p. 13

(c) Pérez Montás: a.c., p. 70

(d) Aybar F.: et al., p. 20

(e) Piñeyro: a.c., p. 13

Obviamente en la mente de Santana se trata de una propuesta "realista" y, hasta cierto punto "mínima" que no debe considerarse como definitiva. Tendríamos que hablar más bien de un "tope" o "piso mínimo".

3.3.3 Mecanismos de control presupuestal

Dada la gran discrepancia entre la Ley de Gastos y su ejecución, la falta de solicitud de autorización al Congreso para traspasar fondos de una partida a otra, así como la debilidad intrínseca y falta de autonomía de la Cámara de Cuentas y de análisis del presupuesto ejecutado (sólo se ordena la publicación general de los ingresos y egresos hechos en el año anterior: Constitución, Art. 115) hay pocas garantías de que cualquier disposición legal pueda garantizar el fiel cumplimiento de la Ley de Gastos Públicos o Presupuesto Aprobado.

En principio el Art. 113 de la Constitución dispone que "ninguna erogación de fondos públicos será válida si no estuviese autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente".

El Art. 115 prohíbe el traslado de "sumas de un capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra sino en virtud de una ley".

Evidentemente faltan en la ley plazos perentorios para presentar el Presupuesto al Congreso, para dejar un tiempo mínimo de por lo menos tres meses para su estudio por el Congreso antes de someter a aprobación o rechazo global lo no aprobado particularmente, la obligación de auditar la legalidad y la "economicidad" del uso de los fondos aprobados en el presupuesto ejecutado tras una discusión por un tiempo apreciable para asegurar su control. Faltan igualmente los principios aceptados de ejecución y presentación presupuestaria (Neumark, 1952, pp. 572-594).

Toda la temática de la praxis presupuestaria especialmente de países como Inglaterra (Peacock, 1958, pp. 212-235) o Francia (Coulbois, 1958, pp. 236-268) debería ser estudiada para elegir un sistema de formulación, aprobación y control -evaluación presupuestaria- acorde con la cultura sociológica de República Dominicana.

Existen además numerosas innovaciones fiscales, como

la presentación del volumen estimado de exenciones por sectores, los llamados "tax expenditures" -ingresos no colectados a causa de exenciones, concesiones y preferencias- que están siendo considerados en Francia, España y Estados Unidos como formas de gasto público directo que deben ser integrados en el presupuesto por ley (Hockley, o.c., pp.31 ss.), las refinadas y prácticas discusiones sobre los impuestos a las ganancias de las compañías y de los propietarios, las formas concretas de estimar la incidencia de los impuestos y de los gastos públicos sobre la población dividida por deciles de riqueza y los estabilizadores automáticos (Hockley, o.c., pp. 110-119).

Pero, en última instancia, cuando falta, como entre nosotros una cultura de respeto a la ley y de responsabilidad ("accountability") a la sociedad, se palpa con mayor claridad la necesidad de incorporar organizaciones de la sociedad civil a la formulación y control del presupuesto.

Terminamos diciendo que no parecen darse entre nosotros alternativas promisorias para *reenforzar* la aprobación, ejecución, y evaluación de los gastos públicos fuera de las discutidas en el apartado sobre la Reforma Administrativa de este capítulo: los Fondos de Compensación Social y las formas nuevas de entrega de los servicios sociales públicos en el marco general de una mayor participación de la sociedad civil en el Gobierno.

El proceso será, por supuesto, más lento y difícil que lo deseado.

3.4 Apéndice: el servicio público de administración de la justicia a los pobres.³⁷

3.4.1 Dificultades

En la medida en que los pobres, y hasta las empresas y los consumidores, tengan la imagen de que la justicia se administra con independencia y eficiencia (Ray Guevara, 1993, p. 5), aumenta la gobernabilidad.

³⁷ Ray Guevara, PNUD, 1993.

El problema de la administración de la justicia en República Dominicana es múltiple: bajo presupuesto (0.36% del ejecutado en 1991 y 0.43% en 1992) con dependencia del poder Ejecutivo en la entrega de las partidas presupuestarias (a.c., p. 12); procesos "lentos, complicados y costosos" (p. 8); opinión de que para los pobres no hay justicia (p. 8) y que los ricos tienen que comprar sentencias al mejor postor (p. 9); debilidad jurídica de la mujer principalmente pobre en lo relativo a las pensiones alimenticias, guarda de los hijos y divorcio (p. 10); falta de asistencia jurídica adecuada a los pobres; extrema lentitud en la administración de la justicia penal (el 89% de los presos son preventivos y sólo el 11% cumplen condena) y en la justicia civil y comercial (de 6,000 expedientes ingresados en 1989 se fallaron solamente 1,700); pérdida de confianza en la justicia en general (el 65.7% de los encuestados en un sondeo realizado por la Fundación Institucionalidad y Justicia considera que la justicia funciona "mal o muy mal": p. 16. Las fallas que se juzgan más frecuentes son soborno (35.4%), venta de sentencias (19.4%), descatos a las órdenes de libertad (12.5%) y lentitud de los juicios (12%).

Tradicionalmente la corrupción parece ser más frecuente en áreas de la administración destinados a socorrer a personas pobres: IAD, IDSS, INESPRES, Instituto Postal Dominicano y Promese, con pocas posibilidades dadas de alcanzar justicia (a.c., p. 19).

El descrédito de la justicia alcanza ya a los "abogados-resuelve" y a algunas facultades de derecho (22 s.).

El sistema penitenciario dominicano, contra el espíritu y la letra de la ley parece funcionar más para castigar que para rehabilitar (p. 23).

3.4.2 Sugerencias para la reforma judicial

Prescindiendo de la necesidad de una reforma constitucional para crear el Consejo Nacional de la Judicatura (p. 25) y, una ley de carrera civil (p. 26), se requieren nuevas formas de administrar justicia como el "Juez Itinerante" con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, y la ampliación de medidas nuevas de solución de conflictos como la conciliación, el arbitraje, la desjudicialización del tratamiento de la delincuencia, la elevación de la notaría al rango de jurisdicción

voluntaria, la incorporación del "*plea bargaining*" (aceptación de la confesión como prueba para rebajar la condena), la conversión de delitos en contravenciones especiales (p. 30), la instauración de la conciliación obligatoria en materia penal, familiar, civil y comercial (p. 24), la mejoría de las retribuciones a los jueces (p. 10), la integración de la ciudadanía a la administración de justicia convirtiendo a los Juzgados de Paz en Juzgados Vecinales (p. 30), agilización de los procesos civiles y comerciales (p. 29), asistencia jurídica al pueblo y la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales (p. 33).

El problema, en última instancia, es lograr que los ciudadanos participen "directamente en la administración de justicia porque esta actividad es tan vital que no debe dejarse a los abogados, jueces y a los especialistas" (p. 34).

En consonancia con las ventajas expuestas en lograr una mayor participación de la ciudadanía en el Gobierno, recomienda el informe (p. 37):

"La integración de la ciudadanía (y de organizaciones de la sociedad civil. *Nota personal*) a la administración de la justicia podría lograrse en un proceso gradual adoptando otras medidas. Si en el futuro se creara una jurisdicción especializada en materia de drogas deberían incluirse representantes de la comunidad que servirán para fiscalizar la tarea del juez profesional. Pero además debe buscarse la forma de desburocratizar los procedimientos y contemplar la posibilidad de introducir la oralidad en el proceso civil y comercial. Estas medidas al mismo tiempo que integrarían a los ciudadanos a la administración de justicia, le facilitarían su acceso a la misma. En otras palabras, esto demostraría que el logro de la justicia es un compromiso de todos" (a.c., p. 37).

Una conclusión notable en labios de un profesor de derecho: la reforma judicial no puede hacerse bien sólo por cambios legales: la participación de grupos comunitarios, quizás especializados en la defensa de las comunidades pobres en ciertos campos parece imprescindible en una reforma de la administración de la justicia, bien no-material pero de invaluable estima para los pobres.

Capítulo 3

Propuestas por Areas

Ya hemos expuesto las propuestas hechas para la *participación de la sociedad civil* (Capítulo 2.1.3), para la *reorganización administrativa del Estado* (Capítulo 2. 2.1: Fondos de Compensación Social y Capítulo 2.2.3: Formas nuevas de entregas de servicios sociales), para la *reforma tributaria* (Capítulo 2. 3.3), y para la *administración de la justicia* (Capítulo 2. 4).

A continuación resumiremos, de modo apretado, las políticas sociales recomendadas por los grupos de trabajo por áreas, presentados en el Seminario PNUD-PUCMM en noviembre de 1993. Esas áreas son: 1) creación de empleo; 2) educación vocacional; 3) vivienda; 4) agua potable y saneamiento ambiental; 5) previsión social.

A estas propuestas bastante elaboradas a nivel operacional añadiremos las hechas en el Seminario del PNUD, en agosto de 1993 sobre: 6) Educación; 7) Salud; 8) Mujer; 9) Menores en circunstancias difíciles.

1. Políticas de empleo

Existe un consenso nacional amplio sobre los siguientes puntos:

¹ Liz. R., 1993, p. 2.

- a) A largo plazo la mejor opción para combatir la pobreza es el logro de una tasa apreciable y continua de crecimiento económico.¹
- b) La República Dominicana, como todos los países, está siendo confrontada con una disyuntiva laboral de difícil solución: el aumento de la productividad y el de la generación de nuevos empleos. El país disfruta, sin embargo, de la muy real posibilidad de aumentar el empleo mediante la inversión directa extranjera, que en principio debe aumentar la generación de empleo y la productividad. No puede afirmarse lo mismo de la agropecuaria y de buena parte de la industria nacional.
- c) "No deben fomentarse políticas de empleo a costa de un desequilibrio fiscal que provoca alza de los precios".
- d) "Hay que propiciar un entendimiento político al más alto nivel entre los sectores de los empleadores, de los trabajadores y del Gobierno a fin de garantizar la estabilidad social y laboral y concertar las políticas y los programas de empleo que demanda el país".
- e) "Existen serias dificultades institucionales en contra de la inversión directa en el país y hasta de acuerdos comerciales que envuelvan a gobiernos o empresas extranjeras. Entre ellas hay que mencionar los procesos de evaluación y retiro de mercancías de las aduanas, la dificultad de urgir contratos ante tribunales del país, tendencia al cambio de las reglas de juego por variación de las leyes, incumplimiento de acuerdos internacionales firmados por el país, irrespeto a la propiedad física e intelectual. El sistema institucional vigente para las zonas francas es muy superior al que vale para el resto de la economía".
- f) "Las estadísticas laborales y ocupacionales del país, aunque han mejorado apreciablemente desde que el Banco Central comenzó a publicar el resultado de sus encuestas de hogares, todavía no arrojan la información completa que se requeriría para formular nuevas políticas o focalizar las existentes en torno a las mujeres jefas de hogar y a los jóvenes".

Sobre esta amplia base consensual, hasta marzo de 1997 se han dado algunos pasos en las siguientes áreas económicas muy correlacionadas con el empleo:

- a. Ley de Inversión Extranjera que suprime la práctica de permisos para su establecimiento en el país, cierre de las empresas y remesa de garantías a los países de origen legal de las mismas.
- b. El tema de las empresas estatales ha sido planteado en el proyecto de capitalización y, en su deficiencia, de eventual traspaso al sector privado. El origen de este proyecto está en el gran costo fiscal que la mera sobrevivencia de esas empresas suponen para el Gobierno: unos 4,000 millones de pesos anuales, pero tampoco puede negarse que el reto de generar más empleo a través de ellas o de conservar el allí existente choca con dos realidades: la "privatización por cierre" de diversas empresas de CORDE implica de hecho una disminución del empleo en las empresas estatales; el costo de oportunidades de nuevos empleos que conlleva el mantenimiento por subsidios de los que logran mantenerse gracias a ellos.
- c. Las resoluciones de la Junta Monetaria sobre una flotación del tipo de cambio frente al dólar elimina un obstáculo real al establecimiento de empresas de exportación que eran castigadas por la subvaluación del tipo de cambio al convertir sus pesos en dólares y la sobrevaluación del peso al tener que recurrir al mercado cambiario libre para la adquisición de sus importaciones.
- 3 El efecto real sobre las exportaciones era aun más negativo ya que el mantenimiento durante largo tiempo del mismo tipo de cambio frente al dólar, cuando el poder de compra de éste en los mismos Estados Unidos disminuía por la relativamente modesta pero constante tasa de inflación norteamericana.
- d. La aprobación de una ley que concede el 4% del presupuesto nacional a los municipios tiene cierto potencial para generar empleos productivos en áreas tales como mantenimiento de calles y recogida de basura.

- e. El Gobierno ha asignado 300 millones de pesos a la Secretaría de Industria y Comercio para el financiamiento a través del Banco de Reservas de micro y pequeñas empresas, una de las áreas económicas más necesitadas de incentivos financieros y de asesoría concomitante de tipo técnico y empresarial y con mayor clientela de empleo "informal".
- f. Varias resoluciones de la Junta Monetaria apuntan al financiamiento de la pequeña y mediana empresa agropecuaria y de exportación mediante el establecimiento de líneas de crédito que se nutren de la venta de títulos de préstamo de los Fondos FIDE e INFRATUR. Estas resoluciones contienen otros elementos interesantes para la viabilidad de muchas empresas medianas, sobre todo agropecuarias, como el establecimiento de un pequeño fondo de garantía y la renegociación de préstamos no devueltos a tiempo por razones climáticas.

Además de estos logros, limitados y a veces de precaria base institucional, han comenzado a discutirse políticas muy ligadas con la generación de empleo. Entre ellas figuran las siguientes:

- a. Programas de construcción de viviendas de bajos costos y en condiciones financieramente favorables con participación de los grupos poblacionales favorecidos, entidades financieras ligadas a la construcción de viviendas y empresas constructoras. El Gobierno debería asegurar las condiciones necesarias para su ejecución (legales y logísticas) y una parte considerable del fondo conjunto requerido.
- b. Programas de mantenimiento y reparación de la red vial nacional y de redes regionales de canales de agua incorporando a pequeñas empresas de las comunidades involucradas. La rentabilidad de estas inversiones se justifica económicamente por el alto costo de oportunidad que implica la pérdida de la inversión inicial y de la reconstrucción de vías de avanzado estado de destrucción.
- c. Programas de ampliación de la red vial, de puertos y

aeropuertos y hasta de acueductos a partir de concesiones públicas de derecho de peaje durante el período de recuperación de estas inversiones que deben asignarse de acuerdo a estrictos y transparentes procesos de licitación con participación de firmas nacionales y extranjeras.

- d. Programas de mejora de la infraestructura de servicios de los polos turísticos, de conservación de los recursos marinos y de reforestación que suelen significar para los propietarios costos a corto plazo, aunque el valor económico social de las economías externas obtenibles a largo plazo sea muy alto. En estos casos la dinámica del mercado funciona mal y aun perversamente.

2. Políticas de capacitación vocacional

La lógica de la capacitación profesional es simple de comprender: aun en países con alto desempleo el salario depende de la productividad y ésta de la formación básica y vocacional. Se trata, pues, de un arma fundamental en el arsenal de la lucha contra la pobreza.

La capacitación profesional no sólo tiene esta función económica sino juega un alto papel para la autoestima de la población y para su status social. Sin autoestima y orgullo por el status social logrado sería muy difícil detener el efecto inhibitor de la "cultura de la pobreza" (ver I.5).

Este tipo de educación incluye hoy en República Dominicana diversos modelos: escuelas técnicas, escuelas vocacionales y politécnicos de secundaria; sistema de capacitación dual de INFOTEP; cursos de academias vocacionales y profesionales post-primarios y secundarios de uno a dos años de duración; escuelas vocacionales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; cursos de formación continua, etc.

En 1991 la matrícula en estos centros era de unos 222,614 estudiantes con 137,566 egresados,² lo que equivalía a un 7.5%

² Liz, R., p. 72.

de la PEA (Ibidem, p.75). El sector privado capacitaba el 70% de la matrícula, la Secretaría de Estado de Educación el 18%, INFOTEP el 10.5% y las Escuelas de las Fuerzas Armadas el 6%.

Existe una casi total falta de acreditación y de control de calidad en los centros privados.

A pesar de la importancia numérica de esta educación y de la existencia legal de un Centro Rector de la misma, el INFOTEP, no puede hablarse de una discusión seria de políticas nacionales de capacitación vocacional.

El Informe Final del Seminario-Taller sobre diagnóstico, políticas y programas de Empleo de la Comisión Nacional de Empleo 20 de Noviembre de 1996 hizo sólo dos recomendaciones:

- a. Fomentar y desarrollar una estrategia nacional para elevar los niveles de la formación técnico-profesional y la productividad de los recursos humanos (p.11).
- b. Apoyar el Programa de Capacitación Laboral y Empleo de Jóvenes diseñado por la Secretaría de Estado de Trabajo y financiado por el BID en favor de los grupos poblacionales más afectados por la subutilización: hombres y mujeres jóvenes, en su mayoría de bajos ingresos económicos y muchos de ellos jefes de hogar (Ibidem).

Además de estas dos recomendaciones existe en la práctica una amplia gama de capacitación técnica y empresarial en los principales organismos de financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa (ADEMI, FONDOMICRO, FONDESA, etc.).

Se están diseñando actualmente programas para la capacitación laboral de la mujer en el hogar en base a un plan de capacitación y producción de ropa para su exportación a Europa, con la colaboración del Gobierno Español y hay planes de ayuda a los dueños de talleres de las zonas marginales para que enseñen sus habilidades a menores de los barrios.

Es obvio, resumiendo, que aunque en la práctica la capacitación vocacional es una realidad de importancia significativa en República Dominicana, no puede hablarse aún de una política nacional de la misma.

3. Políticas de previsión social

En la parte I, 4.8.5 se pudo percibir la diversidad de planes de previsión social para la tercera edad descoordinados entre sí, las deficiencias de cobertura, el irrealismo de la base actuarial para estimar las contribuciones y el alto grado de discrecionalidad para el otorgamiento de pensiones.

El país recién comienza a enfocar el problema y a trazar algunas líneas de política de previsión.

a. A corto plazo.

En los planes contributivos de pensión, aquellos en los que los beneficiarios aportan fondos para su futura pensión, se han hecho las siguientes propuestas:

-Provisión de una pensión básica tope en el IDSS y en los seguros de los empleados públicos (Fondo de empleados públicos, SAVICA, planes de entidades autónomas e ISSFAPOL). Para aumentar la cobertura habría que eliminar cualquier tope de salario para la contribución. Esta, sin embargo, podría limitarse al aporte de un máximo de dos o tres veces el salario mínimo.

-Inclusión de pensiones a supervivientes por viudez y orfandad.

-Los aportes, que hay que estimar actualmente e indexar según el aumento del salario mínimo legal o del monto de la pensión básica, provendrían solamente de los empleados y de los patronos.

-Para facilitar un sistema de transferencia de un plan a otro habría que llevar cuentas individuales de cada asegurado.

-La reforma requiere la administración separada del sistema de pensiones y del de salud.

b. A largo plazo.

Los no asegurados del sector informal podrían optar por pensiones no contributivas siguiendo el principio de la focalización demostrada en las personas de más bajos ingresos. Los empleados del sector con ingresos superiores a ese mínimo tendrían que entrar en un plan contributivo.

c. Junto con los planes contributivos puede existir otro plan no contributivo semejante al sistema actual de pensiones concedidas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo, con un enfoque que contribuya a disminuir eficazmente la pobreza. Las pensiones deben concederse según un reglamento claro que elimine la discrecionalidad y el favoritismo pero que identifique las fuentes presupuestarias de los recursos, la elegibilidad y sus beneficios.

Lo único posible en este plan, que incluiría a los pequeños productores agrícolas, parece ser un esquema de enfoque inicial selectivo (no universal) de pensiones complementario a las pensiones tramitadas por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social pero "integrando a las comunidades en el proceso de selección de beneficiarios".

d. Complementariamente a los esquemas anteriores hay que montar un sistema de supervisión a planes complementarios de compañías privadas de aseguradores que garantice la solvencia actuarial de los programas, la aplicación prudente de normas para la inversión de fondos, el robustecimiento del manejo por parte de los administradores y el mantenimiento del circuito de intermediación financiera. Los ejemplos de bancos "feriados" indican que hay que tomar medidas muy severas en caso de un uso inescrupuloso o descuidado de los fondos.

e. La reforma impositiva debería derogar la absurda disposición del Código Tributario que limita los aportes exentos de las empresas a planes de pensiones al 5% de la renta imponible (Pérez Montás, E. a.c., p. 62).

Otras propuestas de planes de previsión están siendo estudiadas actualmente. Las líneas generales coinciden con las propuestas por Pérez Montás.

Ciertamente la existencia de vastos sectores de la población sin ninguna protección individual lleva a una creciente proporción de la población de la tercera edad a situaciones de pobreza en la etapa de post-retiro, precisamente cuando el patrón socioeconómico de la nueva unidad familiar impedirá a los hijos destinar recursos al sostén de sus padres.

Debido a la crítica situación de los programas nacionales

de previsión social, acciones responsables en este sentido deben ser consideradas prioritarias en la lucha contra la pobreza por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil.

4. Plan Decenal Nacional de Educación²

De todos los sectores sociales la educación básica es la que ha sido más profundamente modificada en los comienzos de los noventa. El Plan Decenal de Educación refleja el consenso de sectores empresariales, educativos, sindicales y gubernamentales y el apoyo técnico y financiero del BID y el Banco Mundial. La clave del éxito del plan, fenómeno único de presión exitosa sobre el Gobierno, fue el consenso y la participación de la base. En el plan participaron además de la Secretaría, la ADP, los empresarios aunados en EDUCA, el PNUD, la Coordinadora de ONGs y las principales universidades (PUCMM, UASD, INTEC, UCSD, UNPHU (pp. 6-8)).

El inicio del plan y su relativamente buen funcionamiento enseña la importancia de la presión social para modificar políticas públicas. Su posterior estancamiento manifiesta la importancia de la voluntad política del Gobierno ejemplificada en altos funcionarios.

El Plan Decenal tuvo verdaderas metas nacionales en el área de la educación misma más que en la reorganización administrativa.

Además de la generalización de la educación preescolar básica, sus metas fueron alcanzar en el año 2000 una cobertura del 100% de la matrícula escolar primaria en la escuela pública con sólo el 11% de sobreedad. Esta meta es dudosamente lograble y deseable teniendo en cuenta que el 20% de estudiantes está matriculado en centros privados y que hay que tomar en consideración la libertad de opción de los padres y el costo financiero para el Estado (pp. 17 y 37).

Se aspiraba también a aumentar aceleradamente la matrícula de la secundaria en el segundo decenio de los noventa. Para evaluar la factibilidad de estas metas conviene partir de la realidad: el nivel de formación matemática medido

² Guadamuz, agosto, 1993.

en exámenes comparables entre sí mostró un notable atraso de la República Dominicana en un estudio internacional comparativo (Luna-González, 1988). Buena parte del problema parece residir en la escasa calidad de los docentes de primaria y secundaria ocasionada por el poco prestigio social de la profesión, los bajísimos salarios y la falta de espíritu crítico del sistema de formación de maestros (p.29).

La realización del plan no podía ser, entonces, meramente el aumento cuantitativo de la población escolar, sino la mejora del nivel de los docentes, la oferta de buenos textos escolares, una reforma del currículum que resaltaba demasiado la normativa y la memorización sobre la creatividad y el espíritu crítico, el énfasis en la utilidad de la educación para resolver problemas reales y en la importancia del medio ambiente y de la tecnología (pp. 21, 27), y aumentar las normas educativas: cursos de 42 semanas con cinco días de docencia durante cinco horas, pruebas nacionales e introducción de la educación en informática en el proceso educativo (pp. 23, 27).

El plan, que dió pasables frutos en sus primeros años de existencia, contó con un fuerte apoyo de organismos internacionales (25% del financiamiento interno). La falta de continuidad durante 1995 y 1996 frenó notablemente el espíritu innovador de la reforma, que pecaba además de ser excesivamente ambiciosa y compleja dado el nivel de los docentes.

Con todo el plan se ha recontinuado en 1996 con objetivos más concretos: aumento de la oferta de desayuno escolar, que ha repercutido en un incremento de la matrícula pública y de la atención de los niños, aumentos significativos en los salarios de los maestros e introducción masiva de computadoras en la enseñanza.

Organizativamente el plan, que concuerda con las líneas maestras de la Estrategia General de Desarrollo de Vaitsos (1993, pp. 63ss), funciona administrativamente según el modelo de los Fondos de Compensación Social descritos en II, 2.1 y es, sin duda, la reforma social de más impacto llevada a cabo en el país en la década de los noventa.

5. Políticas de salud básica³

- a. A diferencia del Plan Nacional de Educación las políticas públicas de salud han supuesto que el nivel de calidad técnica de los médicos es aceptable, lo que quizás no sea válido para mucho del personal de enfermería demasiado poco numeroso, y se han concentrado más bien en reformas institucionales del sistema de salud público y privado.

Los principios organizativos postulan la cobertura universal. Para lograr este objetivo el Estado tiene que focalizar sus esfuerzos en los grupos más pobres y necesitados apoyándose en un financiamiento solidario en el que los más ricos subsidian a los más pobres. Las personas, incluyendo los profesionales de la salud, deben ocupar el centro del sistema.

Organizativamente la política debe contar con un liderazgo estatal encarnado en la Secretaría de Salud Pública pero descentralizando, por una parte, la oferta de servicios mediante el otorgamiento de autonomía a los hospitales públicos, y creando, por otra parte, un Consejo Nacional de Salud con presencia de organismos de la sociedad civil que sirva para la defensa de los derechos de la población y la agilización del sistema.

La política de salud debe dar prioridad a los servicios básicos que incluyen un fuerte componente preventivo e inmunizador, el tratamiento del agua potable, la hidratación y yodización, el tratamiento del asma, la mejoría del medio ambiente y la letrización.

El nuevo sistema debe ofrecer información suficiente a la población para que esta tenga la posibilidad de escoger su tratamiento en casos de enfermedad con precios y plazos de pago fijados mediante contrato entre la secretaría y el sector privado de salud. Se evitarían así el subaprovechamiento óptimo de la infraestructura de salud pública y privada e inversiones duplicadas, y se ofrecerían opciones a los usuarios lo que permitiría incidir en la calidad y satisfacción de los servicios.

La reforma involucra un aumento del gasto público y la creación de nuevas formas de financiamiento. Se ampliaría así

³ Miranda, agosto, 1993.

el campo de trabajo del personal con mejores sueldos, incentivos, posibilidades de ulterior desarrollo profesional y mejor ambiente de trabajo.

El financiamiento correrá por dos caminos: asignaciones presupuestarias del sector público y ampliación del régimen de seguridad social junto con la contratación de servicios privados mediante compra y pago bajo regulación por una institución central.

Esta nueva política de salud sólo es obtenible a largo plazo mediante un proceso político de negociación entre las diversas instituciones de salud, asociaciones de profesionales, delegados del actual sistema privado de oferta de servicios y representantes de la población.

- b. A corto plazo parecen realizables planes piloto dentro del sector público con evaluación de resultados sobre las condiciones de vida de la población sin necesidad, en un momento inicial, de abrir el sistema a los proveedores privados (Comisión Nacional de Salud: Salud. Visión de Futuro. Elementos para un Acuerdo Nacional, Santo Domingo, junio de 1996, p. XXVII. (Este trabajo se ha usado aquí complementando el del Dr. Miranda)).
- c. El plan prevé la ampliación de la cobertura de los trabajadores del sector moderno de la economía incluyendo a sus familiares en el Seguro Social. A ese fin son imprescindibles la eliminación de los topes para los contribuyentes y un aumento de las cotizaciones de los asegurados y de las empresas, sin participación del Estado, que permitan cubrir los costos y usar las instalaciones del sub-sector privado (p.11) casi tan amplias como las del sector público, previo control de calidad, costos y plazos de pago. Esta participación, pero sin controles, se da ya en la práctica.

Dada la posición relativamente privilegiada de los aseguradores en el IDSS se aspira no sólo a cubrir los costos de operación sino a crear un FONDO DE SOLIDARIDAD SOCIAL en favor de los empleados del sector informal de la economía que no podrían correr con contribuciones adecuadas a los costos.

- d. Finalmente, y a corto plazo, se ha propuesto la creación de un programa asistencial no contributivo de la SESPAS focalizado en personas de reconocida pobreza.

6. Políticas de agua potable y saneamiento⁴

Como ha pasado en otros sectores existen varias instituciones públicas dedicadas a la oferta de agua potable y de saneamiento: INAPA, CAASD, CORASAN, INDHRI, SESPAS.

Los planes propuestos (en 1995 el Secretariado Técnico de la Presidencia ONAPLAN presentó un plan Nacional de Abastecimiento de agua potable en las Zonas Rurales dispersas y Urbanas Marginales de la República Dominicana) incluyen un Consejo de Coordinación de esas instituciones para la formulación de estrategias y planes compatibles, uso de tecnología apropiadas y baratas, calificación y captación de recursos humanos, creación de normas de potabilidad del agua y de técnicas nacionales para la construcción de los sistemas, disposición de los residuos líquidos y sólidos provenientes de las industrias y del aseo urbano de las principales ciudades del país, aumento de la participación de los usuarios en el costo de operación y prioridad a las funciones de operación y mantenimiento encaminadas a preservar las inversiones, muy apreciables, realizadas en el área.

Los planes y sugerencias posteriores tienen todos los siguientes elementos: aumento de la cobertura de la población que disfruta de agua potable, mejora de la calidad de agua, disminución de las pérdidas de agua (de un actual 40% al 20% nivel mínimo de pérdidas a nivel internacional), racionalización de recursos humanos unido a mejor paga del personal técnico (se calculan en 10 los empleados por cada 10,000 usuarios frente a sólo 1 en América Latina).

Los planes coinciden también en la necesidad de bajar los subsidios presupuestales (actualmente unos 6 pesos por peso cobrado) a la razón 1 a 1 entre subsidios y cobros.

⁴ Piñeyro F., noviembre 1993

7. Políticas de vivienda⁵

La vivienda, junto con los servicios de salud, agua potable, saneamiento ambiental y educación es uno de los factores básicos que determina el nivel de vida de la población.

En el aspecto económico puede considerarse como un bien de capital (inversión), porque puede ser la base física de un pequeño negocio, o de consumo duradero. Socialmente la vivienda constituye un importante componente del estatus social de sus moradores tanto desde el punto de vista de su localización como de su calidad. Desde la perspectiva de los servicios la vivienda con su equipamiento y servicios conexos determina en buen grado el bienestar y calidad de vida.

Como en el Sector Agua Potable existen demasiadas instituciones públicas con mal definidas atribuciones y con escasa o nula coordinación (INVI, INAVI, SEOPEC, Oficina de Ingenieros Supervisores de las Obras del Estado, Liga Municipal y Ayuntamientos, IAD). Todos los proyectos postulan un organismo rector coordinador (p. 110; Haza, O: Plan de Acción para la Vivienda, Grupo de Acción por la Democracia. Agenda Nacional de Desarrollo, vol. II: Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades; CUEPS-PUCMM, 1996, pp. 282 a.; Sabater Núñez; L.: Hacia una Política de Vivienda, *Ibidem* pp. 317 s.).

Otros elementos comunes son la suspensión por el Gobierno de planes habitacionales para la clase media; ayuda al sector informal y a la población pobre del país sea de modo directo o indirecto (urbanización y acceso legal a la tierra que ocupan); mecanismos de recuperación de las inversiones del sector público en vivienda (p. 110); modificación de la Ley de Alquileres que protege excesivamente al inquilino desincentivando la construcción de viviendas para alquiler.

Las propuestas de Aybar, Haza y Sabater apuntan a una reformulación de las políticas de vivienda que den al Estado un papel más bien ordenador y promotor que ejecutor, focalizando los recursos públicos hacia ayudas indirectas (subsidios, infraestructura, propiedad de tierra) en favor de los sectores más pobres. Existe la creencia de que la exagerada participación del Estado en la construcción de viviendas ha

⁵ Aybar, F. et al., Noviembre, 1993

disminuído la participación del sector formal de la construcción y que este tiene los recursos para substituir al Estado en la construcción de viviendas formales.

8. Políticas en favor de la mujer⁶

Todavía en 1993 los ejes fundamentales de las políticas en favor de la mujer pobre eran su discriminación en la formación profesional y en los salarios, y la planificación demográfica incluyendo la revalorización positiva del padre y la reestructuración de la familia como agente de socialización (pp. 111-113).

Estudios posteriores han puesto de relieve que la mujer con mayores problemas de pobreza es la jefa de familia, que se ve obligada para obtener ingresos a retirar por lo menos a tiempo parcial a los hijos e hijas de la escuela para insertarlos en un mercado "informal" de trabajo y a ampliar el número de componentes femeninos de la familia que pueden trabajar. Esta estrategia de supervivencia parece que está contribuyendo a reproducir socialmente la pobreza familiar aunque ha logrado éxito en alcanzar un ingreso por familia no muy inferior al de los hogares donde el hombre es jefe de familia (Duarte, I: Algunas Sugerencias sobre Políticas y Programas Orientados a Contrarrestar las Condiciones de Pobreza de Mujeres Jefas de Hogar, PUCMM-CUEPS-ONAPLAN-BID, Jornadas de Concertación sobre Pobreza Crítica, 12 de noviembre de 1996, pp. 3-5).

Estas observaciones complementan las propuestas de INSTRAW y han sido incorporadas al Anteproyecto de Ley de Creación de la Secretaría de Estado de la Mujer y Bienestar Familiar elaborado en borrador para discusión por la Dirección General de Promoción de la Mujer. En el campo de las políticas de superación de la pobreza, las políticas allí recomendadas son:

- a. Impulsar un proceso de desarrollo económico que tienda a erradicar las prácticas discriminatorias en el ejercicio del poder por razones de sexo.
- b. Incorporar a la mujer en condiciones de igualdad al proceso de formulación, aplicación y evaluación de políticas microeconómicas y sectoriales.

⁶ INSTRAW agosto 1993.

- c. Generar políticas económicas dirigidas a incrementar las oportunidades y la calidad del empleo de las mujeres, dando preferencias a las jefas de hogar, a las mujeres campesinas (derechos a tierra, crédito agropecuario y extensión), a las mujeres urbanas en condiciones de pobreza (créditos a la microempresa, sobre todo familiar, y a la capacitación técnica) y a las obreras (mejorando las condiciones de trabajo).
- d. Promover la creación de instancias locales para dar seguimiento al cumplimiento de las políticas nacionales dirigidas a la mujer y a la familia en la ejecución de proyectos provinciales y municipales.
- e. Incrementar la proporción del presupuesto destinado a servicios de salud, educación, agua potable, energía y saneamiento.

Una faceta importante que se ha manifestado en el proceso de elaboración de políticas públicas en favor de las mujeres jefas de hogar es el grado de tensión que el aislamiento y la pobreza de sus familias, factor que incide en la creación de una subcultura de violencia familiar que afecta muy negativamente a los menores.

9. Políticas de menores en circunstancias especialmente difíciles

Estos menores son aquellos que no sólo viven en pobreza sino se encuentran en circunstancias particularmente difíciles: trabajan en la calle (menores en la calle), viven en la calle fuera de la familia y en grupos de amigos (menores de la calle), infractores jurídicos, sobre todo por homicidio y tráfico de drogas, menores en familias con gran potencial de violencia (menores en hogares), niños pequeños que tienen que ser dejados por las madres en guarderías o "estancias infantiles" y menores en la prostitución sea ésta la tradicional de barras y burdeles, o la llamada "neoprostitución", ejercida en la calle y en las playas.

En general los padres de estos menores tienen una alta tasa de participación en la economía informal, se han separado maritalmente y dedican a los menores a repartir su tiempo entre la escuela y actividades para generar ingresos.

Los hogares de estos menores están amenazados por la inestabilidad de la unión de los progenitores, borrachera, maltrato y abandono, poca o nula contribución del padre al sustento familiar y perentoria necesidad de la madre de unirse nuevamente.

Las consecuencias psicosociales de esta situación para los menores son de gran alcance: con qué personas desarrollan vínculos afectivos y socialización afectiva violenta con uso frecuente de maltrato físico y verbal. Estos factores conducen al abandono total o parcial del hogar por parte de los menores aunque la calle puede robustecer su inseguridad y agresividad (redadas policiales, maltratos callejeros, abusos de los mayores, etc.)

El Estado y la sociedad dominicana han ido creando instituciones para lidiar con esta difícil problemática, aunque de manera poco sistemática y, frecuentemente, poco capacitada.

Entre estas instituciones figuran CONANI con escuelas integradas que ofrecen servicios de educación, nutrición, asesoría psicológica y preparación vocacional a menores de hogares pobres; guarderías que permiten a las madre de familia dejar sus hijos mientras trabajan fuera del hogar; hogares para el internamiento de menores con familias muy problemáticas, albergues abiertos con un mínimo de coacción y oferta de algunos servicios de nutrición y de educación vocacional, y escuelas de reeducación, en régimen abierto o cerrado según la calidad del delito, para los infractores de la ley.

En los últimos años se han diseñado instrumentos más generales para ayudar a estos menores a superar sus dificultades. Los más importantes han sido el Código al Menor y el Organismo Rector del Sistema de protección del Menor, que trata de coordinar algunas actividades de las instituciones antes señaladas, pero sobre todo para regularlas y capacitar a su personal.

Parece seguro que los problemas que la pobreza impone a los menores no pueden ser resueltos a corto plazo y en general fuera del hogar y de la madre. La experiencia internacional enseña, sin embargo, que siempre existirán menores que hay que tratar fuera de los hogares y que son la "materia prima" humana para la creación de bandas criminales y de instrumentos de distribución de drogas.

Conclusiones

De la obra "Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo" del PNUD podemos hacer un intento de resumir algunas de las lecciones más importantes de la experiencia.

1. Sin un buen gobierno no hay Estado eficiente y sin un Estado apropiadamente reformado no es posible el buen gobierno (p. 12).
2. Son necesarias nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, que transfieran a ésta mayores responsabilidades en la gestión económica y social (p. 38).
3. La incorporación de todos los sectores sociales a los procesos económicos es el fundamento de una democracia moderna.
4. Para que haya un clima de expectativas positivas, todos los individuos deben percibirse como actores y beneficiarios de un proceso de mejoramiento gradual y sostenido (p. 22).
5. Es más fácil tolerar la prosperidad mal distribuida que la austeridad que no se comparte por igual (p. 15).
6. Si bien la disminución de la inflación producida por los programas de estabilización tuvo efectos positivos sobre los hogares indigentes, dichos efectos pueden ser neutralizados, al menos en parte, por la reducción del gasto público social (p. 25).

7. La meta de construir una sociedad con necesidades satisfechas implica reconocer que es la demanda la que debe guiar la oferta de servicios (p. 36).
8. El gasto público social puede constituir cerca de la mitad del total de los ingresos de las familias pobres de la región, igualando o superando en algunos casos los ingresos salariales (p. 33).
9. Una fuerza de trabajo calificada a la vez que una comunidad de ciudadanos informados y comprometidos es el capital humano moderno (p. 19).
10. El desafío continuo de la modernización tecnológica y de la innovación económica requiere de nuevos canales de diálogo entre empresarios y trabajadores.

Anexo

CONCERTACION PARA LA REFORMA SOCIAL Y DISMINUCION DE LA POBREZA

Considerando, que nuestro sistema político exige un aumento sostenible y palpable de las oportunidades de que disponen los miembros de la sociedad dominicana para mejorar la calidad de vida y para influenciar las decisiones políticas que afecten el logro de sus aspiraciones;

Considerando, que la gobernabilidad de un país depende, en gran medida, de la percepción que tengan los ciudadanos de la transparencia y sinceridad del gobierno en el diseño y administración de programas encaminados a un aumento de la riqueza y a su distribución equitativa;

Considerando, que en la República Dominicana, como en muchos otros países de América Latina, se observa una creciente desigualdad y que es necesario desarrollar acciones adicionales que permitan no solamente detener el aumento de la pobreza, sino mejorar las condiciones de vida;

Considerando, que solamente a través de un esfuerzo concertado de todos los sectores de la sociedad se puede lograr una estrategia encaminada a la reducción de la pobreza;

Considerando, que para la efectividad de las reformas sociales es necesario que la economía se sustente sobre el aumento del ahorro y de la inversión, la renovación tecnológica

constante, la estabilidad de los costos y de los precios, y en reglas claras;

Visto, que la República ha iniciado en los últimos años una transformación económica que persigue la modernización de las estructuras productivas para ponerlas a tono con el ritmo dinámico de los tiempos, y que sin esa transformación no parece posible un aumento importante de la producción y, consiguientemente, de la posibilidad de mejora de la calidad de vida que beneficie al mayor número de ciudadanos.

Los abajo firmantes, conscientes de nuestra responsabilidad social, nos comprometemos, en nombre de nuestras organizaciones, a promover y desarrollar unas líneas maestras que permitan la ejecución de una política social encaminada a disminuir la pobreza, mediante políticas de Estado que trasciendan el término de un período presidencial, en el entendido de que esta posición no impide, en modo alguno, que cada partido mantenga la identidad de sus principios políticos y lineamientos programáticos.

En tal virtud, ACORDAMOS

Promover una mayor creación de empleo como una de las formas más efectivas de disminución de la pobreza, incluyendo aquellos que favorezcan el empleo de la mujer especialmente de las cabezas de familias.

2. Promover programas para la creación de empleo en sectores de importancia económica y social si el volumen de empleo creable a través de las fuerzas del mercado es insuficiente para disminuir el desempleo.

3. Promover una política sostenida y dinámica de formación de recursos humanos y de capacitación técnico vocacional que tenga como objetivo el aumento de la cobertura y el mejoramiento continuo de la calidad de la mano de obra dominicana.

4. Aumentar en términos reales el gasto social público focalizado en beneficio de los sectores más pobres y vulnerables, prestando atención a la infancia y a los ancianos.

5. Impulsar para cada tipo de gasto público social, la debida prioridad en la formulación y control del presupuesto.

6. Apoyar la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernativas por medio de la descentralización administrativa, la reforma municipal y la creación progresiva de organismos ciudadanos con posibilidad de influir en las decisiones políticas.

7. Fomentar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil por medio de la legalización y reconocimiento de las instituciones de la sociedad, de la capacitación y asesoría a las organizaciones comunitarias para la realización de programas prioritarios.

8. Preservar y defender la naturaleza con una política ecológica eficaz, involucrando en ella a todos los ciudadanos.

9. Impulsar la realización de una reforma judicial integral que se oriente a acentuar la independencia y el fortalecimiento del Poder Judicial, su profesionalización, y la vigencia de la carrera judicial de tal manera que la administración de la justicia sea un servicio público eficiente, justo, confiable y asequible a los sectores más pobres.

10. Para dar seguimiento a los acuerdos contraídos, los partidos signatarios resuelven crear un foro con participación, de los partidos políticos y de las principales organizaciones de la sociedad civil, teniendo como organismo de coordinación los partidos con representación congresional y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

11. Desde nuestra presencia en el Poder Ejecutivo, en el Congreso y en el proceso de formación de la opinión pública, nos comprometemos a influir sobre los poderes del Estado para que los propósitos aquí mencionados sean cabalmente cumplidos.

12. Dada su importancia, invitamos a todas las Instituciones y Organizaciones sociales o políticas del país a que suscriban este Documento o se adhieran públicamente a él.

Partido Revolucionario Dominicano
Partido Revolucionario Independiente
Partido Popular Dominicano
Movimiento de Conciliación Nacional
Partido de la Unidad Democrática
Partido Fuerza Nacional Progresista

Partido Reformista Social Cristiano
Partido de la Liberación Dominicana
Partido Nacional de Veteranos Civiles
Partido Quisqueyano Demócrata
Partido La Estructura
Concertación Democrática

Partido Democrático Institucional

Partido de los Trabajadores Dominicanos

Partido Renacentista Nacional

Partido del Pueblo Dominicano.

Partido Demócrata Popular

Movimiento Independencia Unidad y Cambio

Alianza Social Dominicana

Testigos de la Iglesia Católica

Mons. Francisco José Arnaiz, S.J
Secretario de la Conferencia del
Episcopado Dominicano

Mons. Agripino Núñez C.
Rector de la PUCMM

Bibliografía

- Aedo, c., Larrañaga, O. *Sistema de Entrega de los Servicios Sociales*, ILADES, s.f.
- Ahmed, E., Wang, Y. "Inequality and Poverty in China; Institutional Change and Public Policy, 1978-1988", en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991
- Atkinson, A.B. "The Measurement of Poverty. Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The World Bank Economic Review*, enero 1991.
- Aybar, F., León C. et. al. *Vivienda*, PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mim.).
- Banco Central de la República Dominicana. *Boletín Mensual*. "Renegociación de la Deuda Externa", 1985.
- Beesley, M.E. *Privatization, Regulation and Deregulation*. Routledge, 1992.
- Behrman, J.R. y Deolalikar, E.B. "The Poor and the Social Sectors during a Period of Macroeconomic Adjustment, Empirical Evidence for Jamaica", en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Bhagwati, J. *The Economic Journal*, marzo 1994.
- BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1985.
- BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1993.

- Bourguignon, F. "Optimal Poverty Reduction, Adjustment and Growth", en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Brautigam, D. *Governance and Economy. A Review, The World Bank Working Papers*, 1991.
- Cabal, M. *Microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana*, FONDOMICRO, 1992.
- _____. *Evolución de las Microempresas y Pequeñas Empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, FONDOMICRO, 1993.
- Cabal, M. y Cely, P. *Microempresas y pequeñas empresas en los subsectores de Confección de Ropa y Metalmecánica en Santo Domingo*, FONDOMICRO, 1994.
- Cartas, J.M. "Además del Ajuste, la reforma social", en *Contribuciones*, 1994.
- Castañeda, P. *Para Combatir la Pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los '80*. Centro de Estudios Públicos, noviembre 1990.
- Ceara H., M. y E. Croes. *El gasto público social de la República Dominicana en la década de los ochenta*, CIECA-UNICEF, abril 1993.
- Cela, J. *La Participación de la Sociedad Civil; Evaluación de las potencialidades dominicanas*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- Cela, J. y Vargas, T. *Papel de la Sociedad Civil en la Reforma Social y Disminución de la Pobreza*, en PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre, 1993 (ed. mimeog.).
- Cely, P. *Microempresas y pequeñas empresas de Mujeres en la República Dominicana*, FONDOMICRO, 1993.
- _____. *Agrupación y Caracterización de las Microempresas y pequeñas empresas por niveles de Desarrollo en la República Dominicana*, FONDOMICRO, abril 1994.
- CENISMI-ONAPLAN-UNICEF. *Monitoreo de los Efectos de las Políticas Económicas y Sociales en el Bienestar Infantil, 1988-1991*, 1992.
- Comisión Nacional de Empleo. *Seminario Taller sobre Diagnóstico, Políticas y Programas de Empleo. Informe Final*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Trabajo, noviembre 20, 1996. (edición mimeografía).
- Comisión Nacional de Salud. *Salud Visión de Futuro. Elementos para un Acuerdo Nacional*, Santo Domingo, junio 1996.

- Comisión Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Sub-Comisión Agua potable y saneamiento básico, Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable en las Zonas Rurales Dispersas y Urbanas Marginales de la República Dominicana (1995-2000). Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, 1995.
- Centro de Orientación Económica. *Informe al Congreso*. Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos 1994, 30 de diciembre de 1993.
- Constitución de la República Dominicana*, 1966.
- Coulbois, P. Staatshaushalt und Finanzsystem Frankreichs, en Gerloff, W., Neumark, F.: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Dritter Band, 1958, pp. 236 ss.
- Dávalos, M. "FONDOMICRO ve deterioro salarios estables conduce a creación pequeños negocios subsistencia", en *Siglo*, D/1, 15 de agosto de 1994.
- Dirección General de Promoción de la Mujer. *Anteproyecto de Ley de Creación de la Secretaría de Estado de la Mujer y Bienestar Familiar*. Borrador para discusión, versión N0.3. Santo Domingo: Secretaría de Estado de la Presidencia, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), 15 de agosto de 1996, (edición mimeografiada).
- Duarte, I. *Algunas Sugerencias sobre Políticas y Programas Orientados a Contrarrestar las Condiciones de Pobreza de Mujeres Jefas de Hogar*, Jornadas de Concertación sobre Pobreza Crítica, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS-ONAPLAN-BID, 12 de noviembre de 1996. (edición mimeografiada).
- Escóbar Llanos, F.C. "Cambio estructural, ajuste fiscal y costo social", en *Contribuciones*, 1/1994.
- Fernández-Faingold, H. *Sistema Previsional*, en PNUD, 5-7 de agosto, 1993 (ed. mimeog.).
- Fernández-Faingold, H. y Martorelli, H. *Modelos Alternativos para la Entrega de los Servicios Sociales y Organización de Transferencias*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- Fernández-Faingold, H. y H. Martorelli, *Marco Institucional para el Apoyo a la Microempresa y a la Pequeña Empresa*, PNUD, 5-7 de agosto de 1993 (ed. mimeog.).
- FMI. *Government Finance Statistics Yearbook*, 1990.

- FUNDAPEC. *Encuesta Nacional de Mano de Obra*, diciembre de 1992.
- Gámez, S. *La Pobreza en la República Dominicana*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- Guadamuz, L. *El Sector Educación*, PNUD, 5-7 de agosto 1993, (ed. mimeog.)
- Gutiérrez Saxe, M. *El Sector Vivienda*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.)
- Habermas, J. *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?*. Suhrkamp Verlag, 1975, pp. 142 ss.
- Haza, O. "Plan de Acción para la Vivienda", en Grupo de Acción por la Democracia. *Agenda Nacional de Desarrollo, Vol. II.: Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1996, pp. 273 ss.
- Hentig, H. v. "Komplexitätsreduktion" durch System oder "Vereinfachung" durch Diskurs?, Suhrkamp Verlag, 1975, pp. 115 ss.
- Hockley, H. v. *Fiscal Policy*, Routledge, 1992.
- INSTRAW. *La Mujer*, PNUD, 5-7 de agosto 1993, (ed. mimeog.).
- Jarquín, E. *Gobernabilidad y Desarrollo*. Primera Versión, 7 de julio de 1992.
- Kaplinski, R. *Propuesta de Estrategia para la Reestructuración y Desarrollo del Sector Industrial de la República Dominicana. Informe Principal*, junio 1991.
- Krueger, A. et al. *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Banco Mundial-CINDE, 1990.
- Leal, L. *Agua Potable y Saneamiento*, PNUD, 5-7 de agosto 1993, (ed. mimeog.).
- Lewis, O. *La Vida (Introducción)*, Editorial Joaquín Mortiz, S.A. 1. ed. en español 1969 (inglés, 1965).
- Liz, R. *Crecimiento Económico, Empleo Capacitación*, PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- Luhmann, N. *Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse*, Suhrkamp Verlag, 1975.
- Luna, E. González, S. *The Underdevelopment of Mathematics Achievement: Comparison of Public and Private School in the Dominican Republic*, PUCMM, 1988 (ed. mimeog.).
- Martínez, Ara Gena, Ver INSTRAW.

- Martorelli, H. *Programa Integrado de Versiones con Base territorial*, en PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- _____. *Adecuación Institucional y Constitución del Sector Social Público*, PNUD, 5-7 de agosto 1993, (ed. mimeog.).
- _____. *La Generación de Empleo en el Proceso de Reforma Social: Formación y Recalificación de los Recursos Humanos*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- _____. *Estrategias Básicas en Materia de Gasto Público Social*, 5-7 de agosto 1993, (ed. mimeog.).
- Milanovic, B. "Poverty in Eastern Europe in the Years of Crisis" 1979-1987, en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Miranda, G. *El Sector Salud*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (de. mimeog.).
- Neumark, F. *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, en Gerloff, Neumark, F.; *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Dritter band, J.C.B. Mohr, 1952, pp. 554 ss.
- Newman, J. et. al. "How did Workers benefit from Bolivia's Emergency Social Fund", en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Núñez, C., A. *Importancia de la Concertación y la Experiencia Dominicana*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- _____. *Concertación: La Cultura del Diálogo*. PUCMM, 1993.
- Paulino, J., FAO et. al. *Pobreza y Seguridad Alimentaria*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- Pérez Montás, E. *El Sistema Previsional en la República Dominicana, Diagnóstico y Lineamientos de Reforma*, PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- Piñeyro, F., *Agua Potable y Saneamiento*, PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- Pissarides, Ch.A., "Macroeconomic Adjustment and poverty in Selected Industrial Countries", en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.
- _____. *Reforma Social y Pobreza*, 1993.
- Proyecto DOM/90/005. *Reestructuración Industrial. Hacia una vocación nacional exportadora*, febrero 1992.
- PUCMM. *Impacto Socioeconómico de la Falconbridge en Bonao: 22 años después*, enero 1992.

- Ramírez, N. *Pobreza y Procesos Sociodemográficos en la República Dominicana. Relaciones e Implicaciones para Políticas y Programas*, PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- Ravelo, S. *Aspectos de la Economía*, en PUCMM, o.c., 1992, pp. 127-218.
- Ray G., M. *La Justicia como Servicio Público*, PUCM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- Rodríguez, V. *Propuesta de Políticas Administrativas*, PNUD, noviembre 1993.
- Del Rosario, G. *Propuesta para el Establecimiento de un Salario Mínimo de Protección (SMP) en República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, s.f.).
- _____. *Metodología para calcular un Índice de Salario Nominal y su Aplicación en la Economía Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, 1986.
- _____. *Estructura del Consumo, Nutrición y Pobreza en la República Dominicana*, 1984, Banco Central de la República Dominicana, s.f.
- Sabater, L. "Hacia una Política de Vivienda", en Grupo de Acción por la Democracia: *Agenda Nacional de Desarrollo, Vol. II, Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1996, pp. 309 ss.
- Sagawe, T. *Die industrieräumliche Entwicklung der Dominikanischen Republik*, Fink Verlag, 1987.
- Sahn, D.E. y Sarris, A. "Structural Adjustment and the Welfare of Rural Smallholders: A Comparative Analysis of Sub-Saharan Africa" en *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Santana, I. y Rathe, M. *El Impacto Distributivo de la Gestión Fiscal en la República Dominicana*, BID, marzo 1992.
- _____. *Sistema de Servicios Sociales en la República Dominicana: Una agenda para la Reforma*, BID, mayo 1993.
- Santana, I. *Gasto Público Social*, PUCMM-PNUD, 23-24 de noviembre 1993 (ed. mimeog.).
- _____. *Reforma Social. Una agenda para combatir la pobreza*, Fundación Siglo XXI, 1993.
- Sautter, H. y Schinke, R. "Los Costos Sociales de las Reformas Económicas", en *Contribuciones*, 1/1994.

-
- Soto, H., de. *El Otro Sendero*, Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- Squire, L. "Introduction: Poverty and Adjustment in the 1980s" en, *The World Bank Economic Review*, mayo 1991.
- Standig, G. "Pursuing Income Security", en *International Economic Insights*, marzo/ abril 1994.
- Summers, L. y Thomas, V. "Recent Lessons on Development", en *The World Bank Research Observer*, julio 1993.
- Toral, L. *Modernización y Reformas Estructurales para el Crecimiento Económico correspondiente al Año 1991*, Banco Central de la República Dominicana, 1 de abril de 1992.
- UNICEF. *Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles*, PNUD, 5-7 de agosto 1993 (ed. mimeog.).
- USAID/Dominican Republic Program Development Office, *Dominican Republic Data Handout*, 18 de junio, 1993.
- Vaitsos, C. *Una Estrategia Integral de Desarrollo*, Secretariado Técnico de la Presidencia, R.D., 1993.
- Woodcock, G. *Anarchism*, Meridian Books 1962.
- _____. *Anarchism*, *The New Palgrave Vol I*, 1987, pp.90 ss.
- World Bank. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992*.

Indice

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCION | 9 |
| CAPITULO I | |
| DESARROLLO Y POBREZA | 11 |
| Gobernabilidad, | 11 |
| Relaciones entre Gobierno y Sociedad Civil, | 14 |
| El derecho humano a un mínimo de vida aceptable, | 16 |
| La Pobreza. Sus medidas. Situación Dominicana, | 18 |
| La cultura de la pobreza, | 44 |
| Los ajustes y la creciente pobreza, | 46 |
| CAPITULO II | |
| LA REFORMA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA | 55 |
| Cambios socio-políticos, | 55 |
| Reforma Administrativa, | 64 |
| La reforma presupuestaria, | 72 |
| CAPITULO III | |
| PROPUESTAS POR AREA | 89 |
| Políticas de empleo, | 89 |
| Política de capacitación vocacional, | 93 |
| Políticas de previsión social, | 95 |
| Plan Decenal de Educación, | 97 |

| | |
|--|-----|
| Políticas de salud básica, | 99 |
| Políticas de Agua Potable y Saneamiento, | 101 |
| Políticas de Vivienda, | 102 |
| Políticas en favor de la Mujer, | 103 |
| Políticas de menores en circunstancias especialmente difíciles, | 104 |

| | |
|---------------------|------------|
| CONCLUSIONES | 107 |
|---------------------|------------|

| | |
|---|------------|
| ANEXO: Documento de Concertación firmado por los Partidos Políticos para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza | 109 |
|---|------------|

| | |
|---------------------|------------|
| BIBLIOGRAFIA | 113 |
|---------------------|------------|

Publicaciones del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Flavio Darío Espinal. *Institucionalidad y Desarrollo. Propuestas de Reformas presentadas por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)*, 1990.

Ramonina Brea. *Temas para la Agenda Política Nacional*, 1994.

Ramonina Brea. *Encuentros de Organizaciones Populares: Propuestas de Reformas Políticas*, 1994 (agotado).

Ramonina Brea. *Propuestas para la Reforma Constitucional en la República Dominicana*, 1994.

Manuel José Cabral, Rosina de la Cruz Alvarado, Pedro O. Gamundí Peña, Eduardo Jorge Prats, José Oviedo y Juan Manuel Pellerano. *Constitución y Economía. Planteamientos para la Reforma Constitucional en materia económica*, 1996.

Agenda Nacional de Desarrollo (Vol II): Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades. GAD-CUEPS, eds., 1996.

José Luis Alemán y Miriam Díaz Santana. *Políticas y Programas Sociales. Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica*, 1996.

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. *Propuestas de Políticas y Programas Sociales. En las Areas de Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica. Síntesis de las Jornadas de Concertación*, 1996.

José Luis Alemán. *¿ Desarrollo con Pobreza? Reforma Social y Disminución de la Pobreza*. (en preparación)

Leopoldo Artilés Gil, Manuel José Cabral, Ramón Morrison, José Oviedo, Tirsis Quezada y Rafael Emilio Yunen. *Hacia la Descentralización en República Dominicana*. (en preparación)

Serie Educación Ciudadana

Ramón Tejada Holguín. *El régimen democrático y la democracia dominicana*. Santo Domingo: PUCMM, 1995.

Fabio Abreu y Ricardo González Camacho. *Los derechos y deberes del ciudadano dominicano en la cotidianidad*. Santo Domingo: PUCMM, 1995.

Fran Cáceres. *La participación ciudadana: los procesos electorales y los ámbitos de adopción de decisiones*. Santo Domingo: PUCMM, 1995.

Jorge Cela. *Construyendo entre todos la democracia municipal*. CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

Margarita Cordero. *Igualdad de las mujeres: un nuevo reto para la democracia*. CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

Leopoldo Artilés Gil. *El nuevo rol de la ciudadanía*. CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

COLOFON

Esta primera edición de 1,000 (un mil) ejemplares de “¿DESARROLLO CON POBREZA?”, se terminó de imprimir en EDITORA TALLER, C. por A., Isabel la Católica 309, Santo Domingo, República Dominicana, en el mes de mayo de 1997.

VERITAS ET CIENCIA



1962

PUCMM-BRHC



1133688