

Estudios Sociales
Vol. XXXVI, Número 128
Abril - Junio 2002

LA POBREZA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: EN BÚSQUEDA DE UNA NUEVA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS PARA LA PRÁCTICA

Séverine Deneulin
Pablo Mella¹

Resumen

Los autores se proponen ofrecer un acercamiento alternativo de la pobreza en Rep. Dominicana. Haciendo uso parcial del concepto multidimensional de la pobreza patrocinado por el Banco Mundial en su último Informe sobre el Desarrollo Mundial, analizan críticamente los dos estudios más importantes sobre la pobreza con que se cuentan en Rep. Dominicana: la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH), auspiciada por el Banco Central en 1998, y el Informe sobre la Pobreza en República Dominicana, publicado por el Banco Mundial en 2001. El concepto multidimensional de pobreza ofrece una alternativa significativa para estudios de la pobreza como éstos, basados en el ingreso. En las conclusiones, se ha-

1 Séverine Deneulin, belga, economista. Prepara una tesis doctoral en filosofía política aplicada a las políticas de desarrollo, en la Universidad de Oxford, Inglaterra. E-mail: severine.deneulin@sant.ox.ac.uk
Pablo Mella, dominicano, filósofo. Director de *Estudios Sociales* y profesor del Instituto Filosófico Pedro F. Bonó. E-mail: pablomella@lycos.com. Los autores quieren agradecer el apoyo recibido de Cristela Cañal y Wadi Cano en la elaboración de este artículo.

cen observaciones epistemológicas para el estudio de la pobreza en general, resaltando los límites del método de "Evaluación de la pobreza con la participación de los afectados" (EP-PA) que sirve de base al nuevo concepto multidimensional de pobreza y sus implicaciones para trazar políticas de lucha contra la pobreza.

Abstract

The authors aim at offering an alternative approximation of poverty in the Dominican Republic. Partially referring to the multidimensional conception of poverty put forward by the World Bank in its latest World Development Report, a conception that can be seen as a sustainable alternative to income poverty assessment, the study critically analyses the two most important studies that have been carried out in the Dominican Republic: the Living Standard Measurement Survey, led by the Dominican Central Bank in 1998, and the Dominican Poverty Report published by the World Bank in 2001. The authors conclude by making epistemological observations about poverty studies in general, underlining the limits of the "Participatory Poverty Assessment" methodology, which provides the basis for the new multidimensional conception of poverty, and discussing its implications for poverty reduction policy-making.

Introducción: ¿cómo se define al pobre?

Contabilizar a los pobres se ha convertido en una nueva profesión y en un nuevo saber. Existen amplios debates en torno a este saber sobre los pobres que están entrelazados con las prácticas de las grandes agencias multilaterales del desarrollo. ¿Por qué aparece este nuevo interés de conocimiento? ¿Hacia dónde nos lleva? ¿Habrà una real preocupación ética por la suerte de "los pobres de la tierra", con los que José Martí quería su suerte echar? Poniendo en perspectiva histórica esta nueva área de investigación de las ciencias sociales, podremos comprender mejor sus implicaciones teóricas y ético-políticas.

La historia de este nuevo saber profesional sobre los pobres es relativamente corta. Sólo desde los años 70, los pobres han empezado a ser objeto privilegiado de estudio. En el ámbito in-

LA POBREZA EN R.D.

ternacional el estudio de la pobreza ganó aprobación con el primer informe internacional sobre la pobreza en el mundo que publicó el Banco Mundial en 1980.² Ahí se definieron por primera vez como pobres a aquellas personas que viven con menos de 1 dólar diario, una medida que se convirtió en parámetro para los análisis de la pobreza en el mundo. Resultado homogeneizador: medida con esa vara, la realidad del pobre de Indonesia sería la misma que la del pobre de Bolivia o de Zambia.

Desde entonces, en los salones de las instituciones internacionales de desarrollo quedó establecido que una persona pobre es aquella que gana menos de 1 dólar diario, ponderado por la paridad del poder de compra. Diez años después de la primera publicación internacional sobre el estado de los pobres en el mundo, y como consecuencia de las presiones que produjeron los costos humanos de las políticas de ajuste,³ el Banco Mundial publicó otro informe mundial, "Pobreza Especial". Este informe concluyó con la bien conocida expresión de que los 80 habían sido una "década perdida": la pobreza en el mundo aumentó a pesar de las políticas de lucha contra la pobreza. En otras palabras, constataba el fracaso de las políticas de ajuste que pretendían lograr un equilibrio macro-económico, un crecimiento económico y, en consecuencia, una disminución de la pobreza, a través del aumento de la renta nacional.

Por esta vía, el mundo quedó dividido entre aquellos que viven con más de 1 dólar por día y aquellos que viven con menos de 1 dólar por día. Las políticas de lucha contra la pobreza se convirtieron en una mecánica que los economistas ortodoxos trataban de captar en sus modelos econométricos. Según esta pretensión, basta con medir cuánto gana una familia partiendo de sus gastos, sea ésta una familia indígena de Papúa-

2 Banco Mundial (1980), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D.C.

3 Ver por ejemplo Cornia Giovanni, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), *Adjustment with a Human Face*, Oxford University Press. Este influyente reporte publicado por la UNICEF forzó a la Banca a revisar sus políticas de ajuste estructural.

ESTUDIOS SOCIALES 128

Nueva Guinea o una familia migrante de una favela de Rio de Janeiro, y a continuación medir el impacto del crecimiento económico, es decir el impacto del incremento del producto nacional sobre aquellos que disponen de menos de 1 dólar diario para vivir (o de dos dólares diarios para los países de ingreso medio-bajo).

En los años 90, el análisis de la pobreza comenzó sin embargo a tener una nueva cara, o al menos otro maquillaje, como respuesta a las críticas de organizaciones no-gubernamentales y de economistas no-ortodoxos. En el año 2000, el Banco Mundial, en una nueva evaluación bienal del estado de la pobreza en el mundo, cambió radicalmente de maquillaje. En este nuevo momento ya no se busca contabilizar la "less than one dollar people", sino escuchar la voz de los pobres y hacer que esta voz sea escuchada por los que toman las decisiones políticas. Se trata de relatar cómo los mismos pobres viven su pobreza y cómo la definen.⁴ Este estudio concluyó que la falta de ingresos no es el único componente, ni el más fundamental, de la manera en que los pobres experimentan su pobreza. Aunque el hambre y la falta de comida aparecen como las bases fundamentales de la pobreza, dimensiones psicológicas como la humillación, la vergüenza, el no sentirse escuchado y la falta de autoestima aparecen como factores que profundizan la experiencia de la pobreza de los afectados. Por el contrario, la identidad cultural y las redes sociales de solidaridad se muestran como factores que ayudan a los pobres a enfrentar sus condiciones precarias de vida. El acceso a infraestructuras de base y servicios públicos como carreteras,

4 Deepa Narayan et al. (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Oxford University Press (traducción castellana: *La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?*, Madrid/Barcelona/México, Mundi-Prensa). Este estudio se sitúa en la línea de lo que se llama en el ámbito teórico "Participatory Poverty Assessment" (PPA), en castellano, Evaluación de la Pobreza con la Participación de los Afectados (EPPA). La idea central de este método de evaluación es que deben ser los mismos pobres quienes definan lo que significa ser pobre. Este estudio sirvió como investigación de base para el Informe Mundial del Desarrollo 2000/2001.

LA POBREZA EN R.D.

transporte, luz, agua limpia, alcantarillado y puestos de salud son también medios que posibilitan salir de la pobreza, sin olvidar la alfabetización y la educación como factores preponderantes que mejoran las condiciones de vida de los pobres.

Este estudio se sitúa en una tradición sociológica que se originó en los años 60 en los países escandinavos. Se definieron una serie de indicadores sociales y se planteó la multidimensionalidad de la calidad de vida. También en economía, con los trabajos pioneros de Amartya Sen,⁵ se empezó a abandonar la idea de bienestar como sinónimo de aumento de ingresos, y se comenzó a utilizar una concepción de calidad de vida en términos de capacidades, entendiéndose por capacidad lo que las personas son capaces de ser o hacer, como ser saludable, saber leer o escribir, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin sentirse avergonzado, etc.⁶ Estos trabajos teóricos han servido de base para la noción de desarrollo humano que los informes anuales del PNUD han popularizado. Se dejó de medir la calidad de vida de los países con el Producto Interno Bruto per capita, y se adoptó una medida que tomó en consideración aspectos como la salud, el medioambiente y la educación. Esta *perspectiva multidimensional* se inscribe en una tradición filosófica que subraya el carácter plural del bienestar, es decir, que la buena calidad de vida se entiende como el florecimiento de una variedad de dimensiones. Por ejemplo, se trataría de florecer en la esfera del trabajo, en el ámbito de la salud, del conocimiento, de las relaciones familiares o en la esfera espiritual. Se entiende además que estas esferas son inconmensurables, es decir, que la realización de una dimensión no debe afectar la realización de las

- 5 Economista de la India, Premio Nóbel de Economía 1998. Véase por ejemplo Sen A. (1980), "Equality of What?" in S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press; Sen A. (1982), *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Blackwell; Sen A. (1983), "Poor Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-69; Sen. A. (1985), "Well Being Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *Journal of Philosophy*, 82(4), pp.19-221.
- 6 Véase por ejemplo Sen A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Madrid: Planeta.

ESTUDIOS SOCIALES 128

otras, y no debe reducir las distintas esferas a una esfera común como el dinero o la felicidad.⁷

En la República Dominicana, la pobreza ha sido evaluada casi de manera exclusiva según la perspectiva de la pobreza como falta de ingresos. Los estudios sobre las percepciones de los pobres sobre su pobreza son muy escasos, por no decir inexistentes.⁸ Sólo se pueden encontrar datos sobre los llamados indicadores sociales como la salud o la educación. En este artículo, queremos comenzar a llenar, aunque de manera muy limitada, este déficit. En primer lugar, mostramos cómo los estudios sobre la pobreza en República Dominicana están dominados por la perspectiva de la pobreza como falta de ingresos. En segundo lugar, proponemos nuestro propio análisis criticando estos datos que consideramos dudosos basándonos en datos alternativos y observaciones cotidianas. Adoptamos una perspectiva multidimensional que nos acerca al enfoque desarrollado en el estudio auspiciado por el Banco Mundial. En tercer lugar, terminamos este breve análisis de la pobreza en República Dominicana subrayando algunos límites de la perspectiva multidimensional, y de este esfuerzo de encerrar al pobre en medidas y conceptos.

El estudio de la pobreza dominicana

En términos generales, la pobreza ha sido identificada con la falta de ingresos, porque se piensa que la capacidad de comprar en el mercado los bienes necesarios y fundamentales para la vi-

- 7 El estudio *La voz de los pobres* se apoya también en otra tradición importante, la "Participatory Rural Appraisal" (literalmente, "Valuación Rural Participativa"). Este método de análisis permite evaluar las necesidades de una comunidad rural con el objetivo de orientar mejor los proyectos de desarrollo de las ONGs. Robert Chambers, del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, fue el pionero de esta metodología. Ver por ejemplo, R. Chambers (1994), "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", *World Development*, 22(7), pp.953-969.
- 8 El conocido libro de Jorge Cela (1997), *La otra cara de la pobreza*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, es una excepción, de carácter limitado, pues parte más bien de intuiciones ligadas a la observación cotidiana.

LA POBREZA EN R.D.

da contribuye de manera decisiva en el mejoramiento de la calidad de vida. Desde los años 70, se empezó a medir la pobreza como el porcentaje de personas que se encuentran debajo de la llamada "línea de pobreza". En el ámbito internacional, la convención establece esta línea en 1 dólar diario para los países más pobres, y en 2 dólares diarios para los países de ingresos medios, como es el caso de los países de América Latina. Esta medida se hace tomando en cuenta el poder de compra. Para la República Dominicana, el estudio más importante sobre la pobreza fue realizado por el Banco Central en 1998 (la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, ENGIH). Esta encuesta estimó que sólo el 21.5% de los hogares dominicanos vive por debajo de la línea de pobreza, es decir, que cada miembro de estos hogares cuenta con menos de 2 dólares diarios para vivir. Estableció además que el 3.6% de los mismos vive en la indigencia o pobreza extrema, con un ingreso inferior a 30 dólares mensuales. Como se podrá constatar, esta metodología no es confiable.⁹ Esto significaría, por ejemplo, que tenemos el mismo nivel de pobreza que Chile o Costa Rica, con un ingreso medio muy inferior y teniendo el gasto social más bajo de América Latina y el Caribe (ver cuadro 1).

Cuadro 1:¹⁰

ESTUDIOS SOCIALES 128

En 2001, el Banco Mundial realizó otro estudio, valiéndose de otro criterio para establecer la línea de pobreza, a saber, el valor de la canasta básica, pero utilizando los mismos datos de la ENGIH. La canasta básica se estimó en RD\$ 867 al mes por persona. Estos fueron sus resultados:

Cuadro 2: Porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza (la cifra entre paréntesis corresponde al porcentaje de personas viviendo en extrema pobreza, es decir, recibiendo un ingreso inferior a la mitad de la línea de la pobreza)

	1986	1992	1998
Nacional	37.5 (8.8)	33.9 (7.3)	28.6 (5.1)
Zona urbana	28.5 (1.2)	19.3 (4.1)	20.5 (2.7)
Zona rural	47.3 (11.6)	49 (10.6)	42.1 (9.0)

Fuente: Banco Mundial (2001), Informe sobre la Pobreza en República Dominicana.

Con relación al estudio del Banco Central, la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial no cambia mucho los resultados. Creemos que estos valores de pobreza están muy por debajo de la estimación que cualquier persona puede hacer si viaja más allá de las fronteras del "polígono central" de la ciudad de Santo Domingo. Esto quizá se confirma con los resultados del

-
- 9 Además, tiene que tomarse en cuenta que no existen estadísticas confiables de la República Dominicana, entre otras razones porque los organismos públicos especializados en el área trabajan con grandes limitaciones.
- 10 Este cuadro fue tomado de Isidoro Santana (2001), *Nota Temática sobre Pobreza y Gasto Social en República Dominicana*, Santo Domingo: Fundación Siglo 21.

LA POBREZA EN R.D.

estudio que hizo ONAPLAN en 1996, basado en la noción de pobreza como insatisfacción de necesidades básicas. Este estudio concluyó que la pobreza afectaba a un 56 % de la población y que se distribuía de manera muy desigual entre las zonas urbanas y rurales. Según el mismo estudio, el 82 % de la población rural fue considerada pobre, frente a un 46% de la población urbana.

Medir la pobreza de acuerdo al ingreso ofrece ciertas ventajas: facilita hacer comparaciones y medir el impacto de las políticas económicas y sociales. Permite, por ejemplo, estimar en qué medida el crecimiento económico disminuye el número de pobres, o en qué medida la apertura de las fronteras y la liberalización de los mercados cambia el porcentaje de pobres. Pero esta manera de medir la pobreza presenta serios problemas. Estos cálculos no captan la experiencia de pobreza que padecen los mismos pobres, ni expresan convenientemente la exposición a unas condiciones sociales que hacen la vida diaria muy vulnerable. Los pobres son mucho más que cifras que aumentan o disminuyen dependiendo de la metodología de investigación utilizada, como si fueran marionetas manejadas desde arriba por los titiriteros economistas de turno. La medida del ingreso no permite captar la disponibilidad de servicios básicos o de puestos de salud y escuelas. No presta atención a los problemas relacionados con la dignidad, el respeto y las relaciones sociales. Como ya hemos insistido en la introducción, se impone otro modo de estudiar la pobreza que no se limite al ingreso. La sección siguiente analiza la realidad de la República Dominicana, tomando en cuenta esta perspectiva multidimensional de la calidad de vida.

La pobreza dominicana en sus múltiples facetas

Hay que renunciar a definir la pobreza con exactitud matemática, como han pretendido las grandes agencias de desarrollo. Legitimando planes económicos y sociales sobre esta base teórica, se pueden cometer faltas con consecuencias sociales inmensas. Ciertamente, parafraseando a Amartya Sen, es preferi-

ESTUDIOS SOCIALES 128

ble moverse vagamente en la verdad que defender una falsedad con toda la precisión del mundo. Como ya hemos subrayado, los pobres son más que porcentajes que bajan o suben según los indicadores macroeconómicos. En esta sección, intentaremos aplicar esta convicción a la tentativa de analizar la realidad dominicana. Queremos mostrar la pobreza dominicana en sus múltiples facetas. Hemos elegido las dimensiones de la pobreza más sobresalientes en los debates contemporáneos de desarrollo, y las que nos parecieron más relevantes para acercarse a las peculiaridades de República Dominicana.

1. Existe un consenso general en considerar el nivel educativo formal como un indicador fundamental de pobreza y de carencia de oportunidades. Ahora bien, esto se puede entender de diversas maneras. En los inicios de las discusiones sobre el desarrollo, la educación figuraba como un factor importante de riqueza y como un medio privilegiado para salir de la pobreza. Las discusiones resaltaban entonces la importancia de la educación técnica para incrementar las destrezas tecnológicas de los hombres. En contraste, el enfoque actual se sitúa en la educación primaria, sobre todo de las mujeres. Según esta perspectiva, la educación de las madres no debe ocuparse sólo de la alfabetización, sino también de la higiene y de promover la conciencia de igualdad y dignidad de la mujer.

En la República Dominicana, las estadísticas de educación señalan que todavía hay mucho camino por recorrer. Comparemos por ejemplo con Costa Rica, que es otro país clasificado como de ingreso medio bajo.

Cuadro 3: Tasa de analfabetismo en porcentaje (población de más de 15 años)

	1980	1990	2000
Costa Rica	8.3	6.1	4.4
Rep. Dom.	26.2	20.5	16.2

LA POBREZA EN R.D.

La ENGIH 1998 ponderó el analfabetismo en distintas realidades sociales dominicanas, y obtuvo los siguientes resultados.

Cuadro 4: Tasa de analfabetismo en porcentaje en distintas zonas (1998)

Total	Pobres	No-pobres	Distrito Nacional	Zona urbana	Zona rural	Bateyes
15.6	27.4	11.8	7.5	12.5	27.1	34.5

Fuente: Banco Mundial (2001), Informe sobre la Pobreza.

Puede resultar sorprendente que la tasa de analfabetismo sea tan alta en los sectores no-pobres. En este sentido, conviene recordar la manera en que se midió la pobreza en este estudio. Se consideraron pobres aquellas personas que tenían un ingreso inferior a RD\$ 867 mensuales. Con este parámetro, un chofer de motoconcho o una trabajadora sexual de la Avenida Duarte no serían pobres.

El sistema educativo dominicano presenta grandes disparidades que están relacionadas con las grandes disparidades de ingreso y con los déficits de servicios públicos de educación. La escuela pública dominicana está pasando por una profunda crisis institucional, como alertan los resultados negativos de las pruebas nacionales. Ante esta situación, los sectores de mejor ingreso optan por escuelas privadas. En los últimos años dominados por los ideales de la globalización económica, la demanda de escuelas privadas ha generado un fenómeno nuevo que muy probablemente profundice las dinámicas de empobrecimiento de la mayoría de la población. Las nuevas expectativas de los sectores de mayor ingreso han favorecido la aparición de un mercado de escuelas bilingües con matrículas de alrededor de RD\$ 85,000 anuales por niño, que se convierten al mismo tiempo en lugares de prestigio social. Este mercado incluye una base amplia de educación inicial, inexistente en los sectores de menor ingreso. Hay una ausencia de programas públicos de Desa-

ESTUDIOS SOCIALES 128

rollo Temprano de la Niñez y un gran déficit de programas públicos de pre-escolar para niños y niñas entre 3 y 4 años. Mientras los estudiantes de las escuelas públicas muestran serios déficits de lecto-escritura, los estudiantes de las escuelas bilingües se preparan de manera estratégica y aventajada para entrar en el mercado globalizado. ¿No aumenta claramente este fenómeno la experiencia de la pobreza de los sectores con menores ingresos que no cuentan con el apoyo de la inversión social del Estado? Analicemos el cuadro 5. Solamente el 19% de los niños y niñas de familias pobres que tienen entre 3 y 5 años va a un preescolar, mientras que el 34% de familias no-pobres sí lo hace. Hay poca diferencia en la cobertura de escuela primaria según estos datos. Sin embargo, cabe destacar que la tasa de repetición es considerable, especialmente entre los considerados pobres. Prácticamente la mitad de los adolescentes entre 14 y 17 años que están por debajo de la línea de pobreza se encuentran aún en la escuela primaria.

Cuadro 5: Cobertura neta según nivel educativo, toda la población en porcentaje (el porcentaje en paréntesis corresponde a la población pobre)

Grupo de Edad	Maternal	Preescolar	Primaria	Secundaria
0-2	2 (0)	0	0	0
3-5	0	34 (19)	6 (3)	0
6-13	0	1 (1)	80 (74)	1 (0)
14-17	0	0	40 (48)	34 (21)

Fuente: Banco Mundial (2001), Informe sobre la Pobreza.

En 1997 y 1998, la relación del gasto público en educación en porcentaje del Producto Interno Bruto fue de 2.3 %, sustancialmente inferior al promedio de los países de América Latina y el

LA POBREZA EN R.D.

Caribe (ALC). La educación secundaria representaba apenas el 12 % de estos gastos, de los cuales el 75% estaba dirigido a la zona urbana. Nuevamente, ofrecemos la comparación con Costa Rica.¹¹

Cuadro 6: Gasto Público en educación (Porcentaje del producto interno bruto a precios corrientes)

	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	6.2	5.1	4.2	4.3	4.4	4.4	4.8	5.2	5.3
Rep. Dom.	2.1	1.5	1.1	1.7	1.9	1.8	2.1	2.7	2.5

2. También existe un consenso en considerar que la salud es una base indispensable del bienestar humano. El sistema dominicano de salud presenta los mismos rasgos y déficits del sistema educativo.¹² Según la Encuesta ENDESA 96,¹³ el 11 % de los niños y niñas menores de 5 años sufren de malnutrición crónica (baja talla para la edad), y el 6% tiene un peso insuficiente para su edad.

Cuadro 7: Tasa de mortalidad infantil (por mil)

	1980-85	1985-90	1990-95
Costa Rica	19.2	16	13.7
Rep. Dom.	71.5	55	42

CEPAL (2001), Panorama Social.

11 Esta proporción distinta del gasto público en educación habla de voluntades políticas diferentes.

12 Aunque hay posiciones que entienden que la educación y la salud son "inversiones" humanas para mejorar la productividad de la mano de obra, nosotros nos movemos en otra perspectiva. La educación y la salud son realidades que no tienen su justificación exclusivamente en la esfera productiva. Por ejemplo, un niño minusválido tiene derecho a tener servicios de salud o educación aunque no sea productivo.

13 Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), *Encuesta Demográfica y de Salud 1996 (ENDESA 1996)*. CESDEM. Santo Domingo, República Dominicana.

ESTUDIOS SOCIALES 128

Según el informe del PNUD,¹⁴ los principales problemas de salud en República Dominicana se relacionan con enfermedades transmisibles, en particular respiratorias, y con infecciones intestinales. También se presentan problemas de nutrición, especialmente en la población infantil y en mujeres embarazadas. Estos resultados dan testimonio de la gran deficiencia de los servicios públicos básicos de salud, porque se trata de enfermedades que se pueden prevenir muy fácilmente.

Cuadro 8: Acceso a servicios básicos (en porcentaje)

	Total	No-pobres	Pobres	Pobres en zona urbana	Pobres en zona rural
Acceso a servicio público de agua	72	77	56	74	41
Acceso a saneamiento (pozo séptico)	45	53	20	38	6
Acceso a letrina/pozo	47	42	66	55	74
Recolección de desechos sólidos	54	60	35	67	10
Acceso a la electricidad	88	90	79	100	62

Fuente: Banco Mundial (2001) en base a ENIGH 98.

Como ha sucedido con los gastos públicos en educación, los gastos públicos en salud son muy bajos y de baja calidad. De estos gastos, sólo el 13.8 % están destinados a la salud básica. Alrededor de 74 % de los gastos se destinan a los hospitales mientras los servicios preventivos de salud sólo reciben el 7 % del total.¹⁵

Cuadro 9: Gasto público en salud (Porcentaje del Producto Interno Bruto a precios corrientes)

	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	7.2	5	7.2	6.8	7.1	7.1	9.8	7.3	7.4
Rep. Dom.	1.9	1.3	1	1.4	-	-	1.9	1.4	1.5

Fuente: CEPAL (2001), Panorama Social.

14 PNUD (2000), *Informe sobre el Desarrollo Humano en la República Dominicana*, p. 30.

15 *Ibid.*

Los resultados de solucionar individualmente los problemas de salud han sido también similares a los de educación. Los sectores de mayor ingreso cuidan su salud en lujosas clínicas privadas o viajan a famosos hospitales de los Estados Unidos. Para los sectores de menor ingreso la situación se complica, ya que para obtener un buen servicio médico deben contar con sumas de dinero muy superiores a sus ingresos que le permitan acudir a clínicas privadas. Normalmente, su única fuente de financiamiento para casos de emergencia depende de los lazos sociales de solidaridad que tenga o endeudarse.¹⁶

La República Dominicana se destaca en América Latina como uno de los países con un gasto social más bajo. Pero hay que resaltar que el gasto en vivienda se sitúa por encima del promedio latinoamericano, un reflejo claro de la estructura clientelista en la gerencia pública del país.

Cuadro 10: Gasto público en comparación de otros países de América Latina y el Caribe (ALC) (1998)

	PIB per capita (US\$, PPC ajustado)	Educación	Salud Social	Seguridad	Vivienda e infraestructura básica	Total
Rep. Dom.	4,566	2.5	1.5	0.6	1.7	6.3
Bolivia	2,226	7.6	1.3	6.2	0.6	15.7
Costa Rica	5,889	4.5	3.9	5.3	0.7	14.4
Promedio ALC	5,859	3.8	2	5.6	0.9	12.3

Fuente: Banco Mundial (2001)

3. Se puede enfrentar mejor la situación de pobreza si se cuenta con el apoyo de amigos y familiares. Es lo que se denomina hoy día "capital social" o "patrimonio social". El Banco Mundial define el capital social en estos términos: "El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que determinan la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Hay cada vez más evidencias de que la cohesión social es

16 La ENGIH 98 reporta que el 61 % de las familias pobres tiene que tomar préstamos o vender algunos bienes para hacer frente a los gastos de hospitalización.

ESTUDIOS SOCIALES 128

esencial para que las sociedades puedan prosperar económicamente".¹⁷ Este no es el lugar para analizar críticamente esta noción técnica. Queremos sencillamente subrayar de qué manera ciertas redes de solidaridad o de apoyo interpersonal ayudan a salir de la pobreza.

La literatura especializada clasifica el capital o patrimonio social en tres niveles. En primer lugar, está el capital social basado en las *afinidades*, es decir, en las relaciones con familiares, vecinos cercanos y amigos más íntimos. En el caso dominicano, las transferencias de dinero entre familiares y las remesas de los Estados Unidos juegan un papel importantísimo para mejorar las condiciones materiales de vida. En 1998, 74.9 % de las familias dominicanas "pobres" recibió dinero de sus familiares en el país y un 19.3 %, es decir una de cada cinco familias, recibió dinero del extranjero. Esas remesas constituyen la mitad de los ingresos de estas familias pobres.¹⁸ En segundo lugar, el capital social está basado en *conexiones*, es decir, en vínculos horizontales o contactos con personas de la misma clase social. Por ejemplo, un hombre que quiera comenzar a trabajar como motoconchista tiene que apoyarse en personas conocidas que le ayuden a seleccionar el motor que utilizará o a obtener un lugar en la esquina estratégica donde recogerá sus clientes. En tercer y último lugar, está el capital social basado en los *enlaces*, es decir, en vínculos verticales o contactos con personas de una clase social superior. Por ejemplo, si una trabajadora doméstica se gana el afecto de la familia de clase media alta que le paga menos de un salario mínimo (RD\$ 2,500 mensuales), podrá en cambio recibir como recompensa una ayuda para mejorar su casa.

Existen preocupantes indicios de que los sectores más pobres del país estén perdiendo capital social. Piénsese en la fragilización de los lazos familiares debido a las complejas transfor-

17 <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>.

18 Banco Mundial (2001) en base a la ENGIH 98.

LA POBREZA EN R.D.

maciones sociales, entre las que cabe destacar las migraciones, la flexibilidad laboral y el stress psicológico. Piénsese en que los barrios populares se han vuelto más violentos y aumenta la inseguridad personal. También han aumentado la desconfianza y las soluciones individualistas. En buena medida, esta situación se debe al aumento del tráfico y consumo de drogas, a otras formas de delincuencia y a la violencia policial. Piénsese, en fin, en la creciente brecha entre los sectores de mayor y menor ingreso que crea mayores distancias entre el estilo de vida de las mayorías dominicanas y el de las élites sociales, profundizando las frustraciones de aquellos que no pueden alcanzar niveles similares de consumo a los de clases económicas más altas.

4. En el punto anterior, hemos hablado de la fragilización de los lazos familiares como un dato que afecta el capital social. Cabe añadir que en esta situación la mujer siempre lleva la peor parte. La violencia intrafamiliar, más pronunciada en las familias pobres, ha sido una de las causas principales de muerte entre mujeres de 15 a 45 años. En 2001, cerca de cien mujeres fallecieron a consecuencia de actos de violencia intrafamiliar. También puede decirse que en República Dominicana la pobreza tiene cara de madre joven soltera de campo o de barrio. Las mujeres tienen que asumir desde jóvenes la jefatura del hogar, dada la irresponsabilidad de los hombres dominicanos con respecto a los hijos que van dejando en el camino de sus múltiples relaciones. 18.8 % de las adolescentes entre 13 y 18 años ya han dado a luz. Esta realidad se pronuncia en los sectores más pobres.

Cuadro 11: Tipo de hogar por quintiles de ingreso y jefatura de hogar

Tipos de hogares y quintiles de ingreso	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Unipersonal jefa mujer	14.7	9.5	18.7	22.5	34.6	100
Nuclear-monoparental jefa mujer	23.1	23	16.7	20.7	16.6	100
Extenso y compuesto monoparental jefa mujer	26.2	22.7	22	17.3	11.8	100
Unipersonal jefe hombre	5.9	9.1	11.5	28.4	45.1	100
Nucleares jefe hombre	19.3	18.5	20.5	20.5	21.2	100
Extenso y compuesto jefe hombre	20.3	24.2	20.8	18.4	16.3	100

Fuente: PNUD (2000).

ESTUDIOS SOCIALES 128

El cuadro 11 muestra que la mayoría de los hogares con jefa mujer se encuentran en los dos quintiles más pobres y que el 48.9 % de las familias extensas y dirigidas por una mujer sola se encuentran en los dos primeros quintiles de menor ingreso de la población. No puede olvidarse que las mujeres reciben menores salarios que los hombres y que las familias pobres tienen normalmente más hijos. Más aún, como las familias en la zona rural son más numerosas que en la zona urbana, se puede observar una mayor concentración de mujeres jefas de familia en los hogares más pobres en la zona rural.¹⁹

5. La pobreza de las mujeres puede entenderse también como un problema de identidad. Por patrones culturales estereotipados, se es más pobre por el mero hecho de *ser* mujer. Otro escenario que une la identidad con la pobreza es el de los inmigrantes haitianos, que padecen condiciones de vida infrahumanas por el mero hecho de ser haitianos y ser tachados de "negros". Se estima que hay entre 500,000 y un millón de haitianos en el país, aunque debe señalarse que ninguna estadística es confiable en este sentido y se manejan las cifras según intereses políticos con cierta insensibilidad.²⁰ Están presentes en todas las áreas de la vida social dominicana, la mayoría de las veces de manera ilegal, especialmente en la construcción y en los trabajos peor pagados. Por razones históricas, se les suele asociar a la población de los bateyes de los ingenios azucareros. Para hacernos una idea de su situación, tomaremos como referencia un estudio sobre la situación socio-económica en los bateyes del Estado.²¹ Este estudio concluye que los niveles de analfabetismo se sitúan en un 43.1 % de la población de 6 y más años de edad, medidos por la pregunta de si podían leer y escribir. La propor-

19 PNUD (2000:160).

20 A. Corten e I. Duarte (1994), "Quinientos mil haitianos en República Dominicana", *Estudios sociales*, 27 (98), pp. 7-36.

21 A. Tejada Yanguela (2001), *Bateyes del Estado: Encuesta socioeconómica y de salud de la población materno-infantil de los bateyes agrícolas del CEA*, USAID: Santo Domingo.

LA POBREZA EN R.D.

ción que no completó ningún grado de la primaria alcanza el 22.3 %, lo que significa que casi la mitad de la población analfabeta completó algún grado escolar, pero no adquirió las habilidades de lectura y escritura. La situación de los servicios básicos en los bateyes es alarmante. Un 32 % no tiene ni siquiera letrina o inodoro. Sólo un 8 % de la población de los bateyes tiene una conexión de agua dentro de la vivienda. También su situación jurídica es muy precaria. Un 41.5 % de la población que tiene una vivienda no tiene ningún título de propiedad. Un 31.5 % no tiene acta de nacimiento. Como en un estado moderno el acta de nacimiento es la base para el reconocimiento legal de la persona, significa que un tercio de la población de los bateyes no se puede beneficiar de los pocos servicios públicos que se suelen dar a ciudadanos de derecho, como acceso a educación y salud.

Estas cifras reflejan la realidad de unas 160,000 personas que viven en bateyes. Ahora bien, a pesar de su precariedad, los bateyes ofrecen al menos un pequeño marco institucional para sus habitantes. ¿Cómo será la realidad de aquellos que viven en la ilegalidad total, deambulando por las calles de las ciudades o sobreviviendo como pueden en las áreas rurales apartadas de los centros urbanos? Con frecuencia, se denuncia que estos inmigrantes son repatriados y despojados del poco dinero que han podido ahorrar fruto de su trabajo. A esta situación de precariedad inhumana se añade el trauma psicológico del prejuicio racial. En este aspecto, una encuesta realizada en Santiago nos trae una triste sorpresa.²² El 77 % de la población entrevistada tiene una visión negativa de los haitianos, sin distinción de nivel social. El inmigrante haitiano no siempre encuentra en el dominicano pobre un aliado; su capital social es doblemente débil.

6. Los ejemplos anteriores pueden dar pautas para detectar otros escenarios de pobreza, que nos sacan del marco de interpretación reduccionista del ingreso y que abren nuestros espiri-

22 ONE-RESPE (1995), *El otro de nosotros*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo.

tus hacia otros campos de acción de lucha contra la pobreza. No hemos abordado, por ejemplo, la pobreza que se relaciona con el deterioro progresivo del medio ambiente. Esta pobreza es compartida por todo el país, pero afecta especialmente a los sectores de menor ingreso. La situación es preocupante. En el medio urbano, la polución del aire ha aumentado grandemente, entre otras cosas por el aumento desmesurado de vehículos de motor. En los sectores donde prestan servicio carros de concho casi inservibles o "guagüitas" destartadas, los usuarios tienen que padecer más aún las emisiones de gas. Algo parecido sucede con la recolección de la basura y el ruido. En la Capital, la avenida 27 de Febrero es un ejemplo concreto. Mientras más se acerca el viandante a las zonas populares con mayor densidad de población,²³ la basura y el ruido aumentan. En el medio rural, el problema de la deforestación, una realidad que nos afecta a todos, toca más directamente la vida de campesinos y campesinas que utilizan leña para cocinar o "tumban" para sembrar.

Tampoco hemos hablado de la pobreza relacionada con la recreación. En los últimos años, se ha observado un proceso de apropiación de las mejores playas del país en manos de grandes grupos hoteleros orientados hacia el mercado extranjero y hacia el mercado nacional de mejores ingresos. Playas como Boca Chica testimonian claramente la gran dificultad que tienen los sectores de menor ingreso para disfrutar de una recreación de calidad. En un extremo, restaurantes y hoteles con sus servicios de jacuzzi y sus playas privadas, y en el otro extremo, kioscos desbaratados controlados por empresarios informales de turismo.

23 Nueve barrios de Santo Domingo (de La Zurza a La Ciénaga) representan el 11% del total de la población de la ciudad, mientras ocupan sólo el 1.6 % de la superficie. La densidad poblacional de los barrios es de 750 habitantes por hectárea, mientras que el promedio de la ciudad es 100. Véase F. Mariane et al. (2001), "The Anatomy of a Slum – The Ozama Barrios in Santo Domingo", en *Dominican Republic Poverty Assessment, Volume II: Background Papers*, World Bank, Washington D. C., Report No. 21306-DR.

LA POBREZA EN R.D.

Si hay muchas otras facetas de la pobreza que podemos abordar en esta perspectiva, queremos concluir refiriéndonos a una forma de pobreza de la que no se suele hablar: la falta de respeto y voz. Despreciados por sus bajos niveles educativos y marcados por su "cultura de la pobreza",²⁴ las organizaciones a las que tienen acceso los pobres están prácticamente imposibilitadas para defender sus intereses en decisiones de importancia política, y no encuentran en el sistema judicial un aliado. El ejemplo que consideramos más relevante en este sentido es la manera en que se han realizado las discusiones sobre la reforma de la seguridad social. Originalmente, hubo dos propuestas de reforma social: una de solidaridad y otra de capitalización. Fue elegida la segunda, por presiones del sector financiero, que tenía un gran interés en que la última propuesta fuese aprobada. En la reforma que ha sido votada por el Congreso bajo la modalidad de capitalización, primero se va a implementar la seguridad social para los trabajadores del sector formal y se ha dejado para unos años después la implementación del "Régimen Solidario", orientado hacia el sector informal y los desempleados, discapacitados e indigentes, es decir, los más pobres hoy por hoy. El Estado ha de asumir eventualmente la responsabilidad de proteger a estos sectores más vulnerables; pero la manera en que esto se llevará a cabo no está del todo clara y existen serias dudas de que el Estado tenga la capacidad para ello. La precaria educación formal de los sectores pobres les impide entender cabalmente lo que esta reforma implica para ellos y los que entienden los retos e implicaciones de esta reforma, y la critican, se ven neutralizados por sutiles estructuras de poder. Aunque las proyecciones del sistema anticipan un "círculo virtuoso" de inversión, las opiniones varían en cuanto al cómo y cuándo los beneficios van a alcanzar una cobertura razonable.²⁵

24 Jorge Cela, *op.cit.* El término "cultura de la pobreza" se refiere a un patrón cultural relacionado con una visión fatalista de la vida que aprisiona al pobre en su situación de pobreza. Este patrón trae consigo un sentimiento de desprecio y humillación que degenera en falta de auto-estima. "Soy pobre, entonces no soy capaz de hacer nada. Y no puedo hacer nada porque soy pobre".

25 Agradecemos a Susana Martínez Nadal esta observación técnica.

Conclusión: más allá de la medición y de la cosificación

El esfuerzo que se realiza hoy en día para enriquecer el análisis de la pobreza más allá del ingreso nos ha abierto muchas perspectivas para comprender la pobreza dominicana. El problema reside en las posibilidades reales que tienen las personas o ciertos grupos sociales para tomar parte como protagonistas en el conjunto de actividades que son consideradas valiosas por la sociedad contemporánea. Ha quedado claro que la perspectiva del ingreso resulta demasiado reduccionista y que el enfoque multidimensional o multifacético nos permite prestar atención a aspectos normalmente ignorados por los estudios existentes. Pero además, hay que señalar que la perspectiva adoptada por los principales estudios de la pobreza dominicana puede resultar políticamente peligrosa. Con un análisis economicista se pueden legitimar prácticas sociales que neutralizan fácilmente a la población por medio de un sistema de prebendas económicas.

El bienestar material sigue siendo fundamental en el análisis multidimensional de la pobreza, pero no menos fundamentales resultan otros elementos. En nuestro contexto podemos prestar atención especial a los aspectos psicológicos, una dimensión que ha sido puesta de relieve por el estudio de Deepa Narayan y su equipo, y que nosotros hemos referido de manera indirecta en diversos lugares de este artículo. La idea romántica de que los pobres son más felices que los ricos no corresponde con los hallazgos realizados en esta evaluación de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA). Este estudio constata que los pobres se dan cuenta de que su voz no es escuchada y que su mera presencia molesta a las instituciones públicas o a las empresas. Se ven expuestos a humillaciones y al trato grosero, sobre todo por parte de funcionarios públicos. Pero las cosas no se detienen ahí. En la vida cotidiana dominicana no faltan los comentarios y los adjetivos que refuerzan este desprecio de los sectores populares y sus artes de hacer. No hace falta reproducir aquí ninguna de esas frases que se refieren peyorativamente a modos de hablar, al color de la piel o a modos de vestir y de

LA POBREZA EN R.D.

comportarse. Ese desprecio no aparece en ninguno de los informes de la pobreza con que contamos y que han sido escritos por economistas dominicanos alejados de la realidad cotidiana de los pobres o por técnicos internacionales, todos siguiendo su formación neoclásica en economía.

Conviene, sin embargo, preguntarnos por el alcance del método participativo de análisis de la pobreza (EPPA). Deepa Narayan y su equipo lo evalúan en estos términos: "Empleamos un enfoque inductivo para averiguar cuáles aspectos de la pobreza son significativos para los que la padecen y para determinar cómo la caracterizan. Este enfoque nos exigió dejar a un lado nuestros prejuicios y supuestos acerca de las cosas que son importantes para la población pobre, el papel de los diversos sectores en la reducción de la pobreza, las diferencias regionales y de género, y el marco conceptual óptimo para entender el problema de la pobreza".²⁶ Como se ve, esta perspectiva muestra una sensibilidad mayor por la realidad personal de los pobres; pero creemos que se le pueden hacer al menos dos críticas.

Primero, es imposible dejar de lado los propios prejuicios. Este es uno de los grandes aportes de la filosofía hermenéutica de H. G. Gadamer²⁷ como crítica al ideal ilustrado de un saber racional absoluto. El gran prejuicio del saber ilustrado está en creerse capaz de liberarse de todo prejuicio y supuesto. Pero las cosas parecen suceder más bien así: los que investigamos una realidad social tenemos nuestros prejuicios y supuestos y los vamos purificando y resituando en diálogo con la realidad humana que pretendemos estudiar. Nunca podemos desprendernos totalmente de nuestros prejuicios, porque sería desprendernos de nuestra propia piel. El desafío es, por así decirlo, tenerlos bajo control razonable para reconocer los límites de nuestra comprensión, que es siempre histórica. El mismo equipo de Narayan se

26 Narayan et al. (2000: 31).

27 H.G. Gadamer (1960), *Verdad y método I*, trad. A. Aparicio y R. de Agapito (1996), Salamanca, Sígueme, pp. 331-353.

ESTUDIOS SOCIALES 128

vio enfrentado a situaciones psicológicas particulares (como depresiones) cuando palpaba la realidad de los pobres en distintas partes del mundo. Situaciones similares afectan a muchos investigadores de la pobreza cuando se van a compartir la realidad de los pobres y descubren muchas actitudes que estiman como inadmisibles o de mal gusto. Por experiencias como éstas, pueden llegar a odiar la vida de los pobres, porque no responde a sus ideales de vida. Entonces, por no estar atentos a la historicidad de su comprensión, producen un saber que acaba por depreciar a los pobres y esto se reflejará en las políticas que se trazarán a partir de sus estudios.

Segundo, y como consecuencia de lo primero, se debe renunciar a la creencia de que el último paso en la investigación de la pobreza es alcanzar un marco conceptual cualitativo que permita escuchar las voces de los pobres en cualquier parte del planeta desde un lugar aséptico de investigación. Los pobres no son cosas, sino personas. Su identidad evoluciona como evoluciona la de los investigadores. Una investigación participativa nos da el estado de la cuestión en un momento de la historia. La mera intervención del investigador altera esta realidad y crea un nuevo campo de intercambio semántico que hace variar las identidades.²⁸ Por eso, pensar que de lo que se trata es de captar "las voces de los pobres" o "los valores de los pobres" implica ponerse como objetivo una tarea cosificadora que puede tener nefastas consecuencias prácticas. Al contrario, se trata más bien de caminar con los pobres, moviéndose desde donde el o la investigadora están hacia prácticas sociales y personales más comprometidas y coherentes que les introduzcan en el misterio de la vida humana en su irreductible realidad. Ya A. Sen ha advertido, como vi-

28 A. Giddens ha insistido mucho sobre este punto con sus nociones de "reflexividad" y "modernización reflexiva". "La reflexión de la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente". *Consecuencias de la modernidad* (1990), trad. A. Lizón (1997), Madrid: Alianza, p. 46.

LA POBREZA EN R.D.

mos, que es preferible moverse vagamente en la verdad que defender una falsedad con toda la precisión del mundo. Nosotros creemos que este moverse vagamente en la verdad nos abre a una dimensión más radical que nos compromete éticamente con el Otro (como ha insistido Emmanuel Levinas), que por excelencia es el pobre. Comprender a un ser humano pobre no consiste en elaborar cifras ni conceptos, sino en hacer una experiencia radical de alteridad que nos mueva a buscar nuevas tierras, más allá de toda posesividad. Con esta actitud los estudios académicos pueden relativizar su saber y disponer a un encuentro más cercano con las personas que padecen la pobreza. Así nuestros saberes y nuestras vidas serán transformados en dirección de una mayor responsabilidad histórica y de una profunda humildad y respeto. Nos veremos liberados de las defensividades que nacen de nuestras teorías, que nos deprimen y nos alejan de la vida de los pobres; y podremos decir con profundo sentido de la realidad:

Por haber contemplado
el rostro de un pobre,
se me han levantado las sospechas
en todas las palabras,
expedientes y jardines.²⁹

29 B. González-Buelta (1993), *Salmos en las orillas de la cultura y del misterio*, Santo Domingo: Amigo del Hogar, p. 128.