

Estudios Sociales
Vol. XXXI, Número 112
Abril-Junio 1998

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

Isabel Pedrazuela*

El propósito de este artículo es aproximarse a la situación de pobreza existente en República Dominicana, analizando, en la estrategia de lucha contra la misma, la aplicación de políticas sociales.

El reciente informe de la Oficina Nacional de Planificación sobre la pobreza en República Dominicana indica que el 56% de los hogares dominicanos vive en condiciones de pobreza y de éstos cerca del 19% está en pobreza extrema (cifras obtenidas del cruce de datos del Censo de Población de 1993 y de la Encuesta Demográfica y de Salud de 1996).

Es importante aclarar estos conceptos de pobreza y de pobreza extrema, para así poder calibrar la gravedad de dichas cifras. Se define como pobres a quienes no pueden cubrir el coste de la canasta básica de consumo (alimentos y servicios). Como pobres extremos o indigentes a quienes ni siquiera pueden cubrir el coste de la canasta básica de alimentos.

Una persona, una familia, una comunidad viviendo en situación de pobreza se enfrentará a:

* Licenciada en Historia Contemporánea, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, s.j.

ESTUDIOS SOCIALES 112

1. el fenómeno económico del empobrecimiento.
2. el fenómeno político de la marginación.
3. el fenómeno social de la discriminación
4. el fenómeno cultural del desarraigo, y,
5. el fenómeno psicológico de la alienación.¹

Afirmaciones de tal magnitud deben llevarnos a concebir la superación de la pobreza como el reto al que todos y todas debemos estar comprometidos/as.

Consideramos conveniente empezar recordando la explicación que, del origen de la pobreza en América Latina, hace la publicación del BID y el PNUD titulada **Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo**. "La pobreza es una herencia histórica en América Latina, reproducida por las características de su tradicional patrón de crecimiento, agravada por la crisis de la década pasada y aún no resuelta por el ajuste. No es un fenómeno nuevo en la región y su origen último se encuentra en factores estructurales profundamente arraigados en su historia, como la desigual distribución de la riqueza, las diferencias educativas y culturales, el reparto inequitativo de las oportunidades, el acceso socialmente diferenciado a los frutos del progreso, y la incapacidad del Estado para cumplir con efectividad su responsabilidad compensadora de los desequilibrios sociales".²

Como pobreza, partimos de una definición que pretende superar la visión puramente economicista que fija la pobreza en los niveles de ingreso, de consumo o incluso de satisfacción de necesidades básicas, pero que deja al margen la consideración de la pobreza desde un punto de vista no material como es el acceso a la cultura, a la información y principalmente a la toma de decisiones y el respeto a los derechos políticos y sociales.

-
1. Desai, Nitin: "Un nuevo paradigma de desarrollo" en **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 60.
 2. **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 14.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

"La pobreza no es simplemente un problema de ingresos demasiado bajos para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia. Es, sobre todo, un síntoma de profundos desequilibrios estructurales que se manifiestan en todos los ámbitos del *quehacer humano*. Como tal, la pobreza está asociada con la exclusión social, la marginalidad, la vulnerabilidad, la falta de poder, el aislamiento y otras formas de privación en sus dimensiones económica, política, social y cultural. Este carácter compuesto y multidimensional se manifiesta claramente en la paulatina feminización de la pobreza. Además de bajos ingresos, la pobreza se vincula con la *malnutrición, la mala salud, bajos niveles de alfabetización y condiciones precarias de vivienda y alojamiento, como consecuencia de un acceso limitado a la infraestructura y los servicios sociales básicos, así como a la tierra, el crédito, la tecnología y, en general, a los insumos y recursos productivos necesarios para garantizar medios de vida seguros y sostenibles, especialmente para la mujer. La pobreza se complica además con la falta de acceso a servicios de investigación y divulgación, a la capacitación, los mercados y la información sobre ellos. Y, las más de las veces, la gente en situación de pobreza carece de derechos y peso suficientes para articular sus demandas colectivas en el escenario político. La existencia de una brecha en la distribución de recursos de poder en la sociedad es a la vez causa y consecuencia de la brecha de ingresos que separa a los ricos de los pobres. Esta brecha de poder ayuda a que la gente pobre permanezca invisible, aislada, marginalizada y vulnerable*".³

Vemos, pues, como en la definición de pobreza es necesario incluir nuevas dimensiones y cómo (y ésta es nuestra hipótesis de trabajo) para que una estrategia de superación de la pobreza sea exitosa debe crear los mecanismos para que los/as pobres participen, para que estén presentes en los espacios de toma de decisión, para que se empoderen.

Según la encuesta Demos 94, la población dominicana tiene la aspiración de una redistribución del poder que incorpore a aquellos sectores tradicionalmente excluidos del mismo, como las

3. PNUD: **Erradicar la pobreza: Marco General para la elaboración de estrategias nacionales**, 1996, p.6.

ESTUDIOS SOCIALES 112

organizaciones campesinas (76,9% de los/as entrevistados/as) y organizaciones comunitarias (68,2%).

La pobreza: un concepto más amplio

Al considerar la pobreza en República Dominicana, vamos a trabajar especialmente con datos económicos, sin olvidar que en la medición de la misma deben integrarse indicadores como el índice de derechos políticos (legitimación, elecciones alternas, golpes de Estado, interferencia en los resultados electorales, importancia de las elecciones para la determinación de la distribución del poder...) y derechos sociales (estado de derecho, libertad de expresión, libertad de los tribunales, áreas de ilegalidad,...).

En relación a esto último, tan sólo indicar cómo desde el ámbito político, República Dominicana se ha caracterizado por tener el autoritarismo como un rasgo que la define, y que además se incorpora como actitud en los patrones de conducta cotidiana de la población. El clientelismo, el machismo son otras características que aumentan el grado de dificultad por establecer una cultura política basada en la participación (incluida la participación de la mujer).

La vulneración de los derechos humanos es un indicador clave que debe registrarse al medir las condiciones de vida de una población. A este respecto, República Dominicana arrastra un pasado histórico de graves violaciones a los derechos humanos de sus ciudadanos/as. La dictadura de Trujillo, durante 30 años, supuso el mantenimiento de un régimen que basaba su permanencia en el poder en una dura política de represión y amenaza contra la sociedad. Asesinatos, torturas estaban a la orden del día y al igual que otras prácticas políticas de este régimen, que se han heredado tras la desaparición de Trujillo, la violación de los derechos humanos permanece como algo habitual.

Aunque con el actual gobierno del PLD parece que se cometen menos abusos, sin embargo, la sociedad dominicana sigue asustada ante unas fuerzas policiales que actúan de forma arbitraria y violenta.

Si nos fijamos en el sistema judicial dominicano, Benito Cruz Peña nos resume las violaciones más comunes de los derechos humanos:

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

-Mantenimiento de personas en prisión sin que sus casos sean conocidos por la autoridades judiciales competentes.

- Permanencia de voluminosos expedientes en los juzgados de instrucción sin que los implicados sean llamados a interrogatorios.

- Reenvíos injustificados en la jurisdicción de juicio, lo cual se traduce en una tortura para los presos y familiares de éstos.

- Personas que están presas sin una orden de una autoridad competente, y sin que hayan cometido infracciones flagrantes a la leyes.

- Incumplimiento de los plazos que establecen los código y leyes, y hasta la misma Constitución de la República, como lo es la detención más allá del límite de las cuarenta y ocho horas, sin que las instancias correspondientes les pongan fin a tal situación .

- La policía continúa usando la tortura física y psicológica como método de investigación a los fines de lograr confesiones, llegando al extremo de secuestrar y mantener como rehenes a familiares y allegados de las personas perseguidas, para obligar la entrega de éstas.

- La policía todavía realiza ejecuciones sumarias contra supuestos delincuentes la mayoría de las veces en los famosos intercambios de disparos. Aunque es justo reconocer que en los últimos tiempos estas situaciones han disminuido notablemente.

- Incautación por la policía de los bienes de las personas detenidas y uso de ellos.

- Trato inhumano en las prisiones.⁴

La Demos 94 mostraba como el 75,3% de la población considera que *no existe igualdad de ricos y pobres ante la ley.*

Es la población empobrecida de República Dominicana la que se encuentra sometida a estos abusos, dado que, como venimos

4. Cruz Peña, Benito: **Derechos Humanos y Democracia en República Dominicana**, Santo Domingo, CEPAE, 1997, p. 59-62.

ESTUDIOS SOCIALES 112

diciendo, el ser pobres no significa sólo la carencia de bienes materiales sino que a la vez se crea una situación de inferioridad en todos los espacios. El/la pobre no tiene quien le defienda.

En este sentido, aquella población más pobre económicamente es la que se halla en una posición más débil para hacer valer sus derechos. Por tanto, a nadie le va a extrañar que dentro de los grupos sociales que más ven vulnerados sus derechos tengamos que citar a la población haitiana o de ascendencia haitiana.

Sin entrar en las condiciones infrahumanas que se viven en los bateyes, es necesario señalar la forma abusiva como se realizan las repatriaciones de haitianos/as, al margen de que el Estado dominicano tenga derecho en cuanto se trata de población que reside ilegalmente en su territorio. Estas repatriaciones son realizadas por el gobierno dominicano en aquellos momentos que le interesa o ante la presión de una opinión pública que percibe en el y la haitiano/a a la persona que le quita un puesto de trabajo. Son repatriaciones muchas veces selectivas, en las que el gobierno expulsa a los/as haitianos/as que trabajan en obras de construcción privadas pero no a los/as haitianos/as que trabajan en las obras del propio Estado y cuyos salarios tan bajos les conviene. En las repatriaciones, los/as haitianos/as son literalmente atrapados/as y expulsados/as sin tiempo para recoger sus cosas o avisar a sus familiares (en ocasiones muchos niños/as han quedado abandonados por la expulsión de su madre) y son habituales los maltratos y abusos.

Algunas de las personas repatriadas son dominico-haitianas. Personas nacidas en República Dominicana pero de padres haitianos y que siempre han vivido en República Dominicana. Esta población no es reconocida legalmente por ninguno de los dos países, aunque en teoría podría serlo tanto por Haití que establece la nacionalidad a partir del derecho de sangre, como por República Dominicana que establece la nacionalidad por derecho de tierra donde se ha nacido. La no nacionalidad supone la carencia de todo derecho. En la actualidad, la ley de inmigración que se está elaborando no parece mejorar mucho esta situación, por lo que está siendo muy criticada por las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con haitianos/as y dominicanos/as de ascendencia haitiana.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

Otro grupo de población cuyos derechos son violados sistemáticamente son las mujeres. La mujer en República Dominicana vive en un estado de total sumisión ante el hombre. El machismo está profundamente enraizado en la cultura dominicana. El hombre llega a creerse, en muchas ocasiones, con derecho a ejercer violencia contra la mujer. La mujer en vez de ser considerada como compañera es percibida por el hombre como su propiedad.

Con esto, hemos querido ampliar la visión que de la pobreza se tiene, antes de entrar a comentarla desde su dimensión económica.

La pobreza en su dimensión económica

Los datos económicos indican que hoy en día República Dominicana es el país con mayor crecimiento económico de América Latina y ejemplo de estabilidad económica (en el primer semestre de 1997 el PBI alcanzó un crecimiento de 6,7%), aunque todavía tiene pendiente el pago de su deuda externa. Sin embargo, es conveniente insistir en recordar cómo la economía dominicana se sustenta en sectores dependientes del exterior (zonas francas, turismo y remesas del extranjero) lo cual es un rasgo de debilidad de la economía del país que no debe ser ignorado.

Este crecimiento económico, hay que señalar, no tiene repercusiones en los sectores populares del país, que sin embargo, sí fueron los que más sufrieron durante los momentos de crisis económica de República Dominicana (planes de ajuste en 1984 y en 1990).

Si la década de los ochenta fue una década también perdida para República Dominicana: inflación acelerada, alza de los precios, reducción del salario real de los trabajadores, disminución del gasto social real del gobierno, "en 1990 el gasto real per capita en educación fue sólo 45% de lo gastado en 1980, mientras en salud el valor respectivo fue 81%",⁵ los datos que indican un mejoramiento de la situación económica del país a partir de 1992 no tienen su reflejo en una

5. Ramírez, Nelson: "Relaciones generales entre estilos de Desarrollo, Pobreza, Medio Ambiente y Población en la República Dominicana" en **Población y Sociedad**., Santo Domingo, mayo-junio 1995, p.11.

ESTUDIOS SOCIALES 112

disminución de la pobreza en República Dominicana, pudiendo decirse que la década de los noventa es una década pérdida también en la lucha contra la pobreza.

El reciente estudio de ONAPLAN sobre la pobreza en República Dominicana muestra como ésta continuó creciendo en los años 90, "la cifra de 1.009.934 hogares pobres calculada para 1993 se habría incrementado en 21.637 hogares para 1996, para una tasa de crecimiento media anual de aproximadamente 0,7 por ciento".⁶

La mayoría de dominicanos y dominicanas se ven afectados por las continuas subidas de los precios de los artículos de consumo básico. Desde el anuncio en diciembre de 1996 del "Paquetazo" (paquete de medidas fijadas por el gobierno para elevar los ingresos del Estado) el costo de la vida se ha mantenido aumentando constantemente: desde diciembre 1996 a octubre de 1997 el arroz selecto ha pasado de RD\$ 5,90 a \$RD 7,00, el pollo de RD\$12,00 a RD\$14,00, el plátano de RD\$ 2,50 a RD\$ 4,00, etc.⁷

El incremento de los precios de los artículos básicos de consumo junto con las deficiencias en el suministro de servicios básicos como el agua y la luz se traducen en una conflictividad social cada vez más pronunciada en los barrios marginales de Santo Domingo.

República Dominicana, al igual que ocurre en el resto de América Latina y el Caribe, presenta una sociedad dual. Una minoría de ricos frente a una mayoría de pobres. "Dos mundos en cada uno de nuestros países. Sociedades duales donde la comunicación entre esos dos mundos es cada vez más deficiente. La pobreza crece y coexiste con un proceso de modernización, y la modernización, por lo general, está restringida a ciertos ámbitos exclusivos, lo que genera profundos abismos en la sociedad".⁸ La distribución no equitativa de la riqueza se prolonga en un acceso al poder obviamente desigual.

6. Morillo Pérez, Antonio: **Focalización de la pobreza en la República Dominicana, Santo Domingo**, ONAPLAN, nov. 1997.

7. **Democracia es Participar**, Boletín del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo S.J., n 20, Santo Domingo, octubre 1997.

8. Zumbado, Fernando: "Reforma Social y Desarrollo Humano" en **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 4

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

Ejemplo de esta desigual distribución de la riqueza es la concentración de la tierra. La propiedad de la tierra está en manos de unos pocos y según datos de Nelson Ramírez "de manera similar a lo registrado en 1950, a la fecha del último censo agropecuario (1981) las fincas de menos de ochenta tareas -el 82% del total- disponían apenas del 12% de las tierras, mientras las de 800 y más tareas -menos del 2% del total- usufructuaban el 55% de la superficie".⁹ Esta situación, unida a que la tierra se dedica a ganaderías extensivas que necesitan poca fuerza laboral conduce a una emigración creciente del campo a la ciudad, donde la población se dedica a actividades en el sector terciario, especialmente dentro de la informalidad.

La gente emigra del campo a la ciudad en busca de unas oportunidades que no halla y sólo logra cambiar de ubicación espacial para seguir encontrándose en la misma situación de pobreza.

La ciudad es, además, el espacio donde se percibe más claramente la diferencia entre una minoría de ricos frente a una mayoría de pobres. Santo Domingo es prueba de ello cuando para un total de población superior a los 2 millones el 35% son pobres, pero las desigualdades se marcan identificando barrios como Domingo Savio o La Zurza con un 70% de su población bajo la línea de la pobreza, mientras que la pobreza sólo alcanza a un 2% de la población ubicada en Piantini o La Esperilla. (Datos de ONAPLAN 1997)

Por porcentajes respecto a su población, las subregiones con mayor porcentaje de hogares pobres son El Valle (Azua, San Juan y Elías Piña) y Enriquillo (Barahona, Pedernales, Bahoruco e Independencia), con más de un 75% de sus hogares viviendo en pobreza, seguidas de las subregiones Cibao Occidental (Valverde, Santiago Rodríguez, Dajabón y Monte Cristi) y Cibao Oriental (Salcedo, Duarte, Samaná y María Trinidad Sánchez) con un 70%.

Aún así, la concentración de la población en la capital hace que el Distrito Nacional sea el lugar donde el número de pobres es mayor.

Según los datos de ONAPLAN, para un total de 516.578 hogares

9. Ramírez, op. cit., p. 9.

ESTUDIOS SOCIALES 112

en el Distrito Nacional, encontramos las siguientes cifras respecto a los hogares en pobreza y pobreza extrema:

DISTRITO NACIONAL	Pobreza extrema	Pobreza	Total
Número de Hogares en	31.914	162.601	194.515
Porcentaje de Hogares en	6,2%	31,5%	37,7%

Por Municipios observamos:

Nombre del Municipio	% de Hogares Pobres	Nº de Hogares Pobres
Distrito Nacional	37,7	194.515
Santiago	44,0	50.333
San Juan	79,4	21.309
El Seibo	88,6	16.809
Cotuí	81,4	15.696
Nagua	77,3	11.186
Villa Altigracia	78,0	10.344
San José de las Matas	81,7	9.146
Las Matas de Farfán	84,8	8.852
Santa Bárbara de S.	86,3	8.154
Yamasá	91,0	7.997
San Ignacio de Sabaneta	82,8	7.082
Neyba	81,8	6.951
La Mata	80,7	6.377
Sabana Grande de Boya	85,0	6.178

Empleo

Una de las necesidades básicas insatisfechas de estos/as pobres es la falta de empleos productivos. Los datos de ONAPLAN para el Distrito Nacional muestran que la necesidad de empleo es de 43,5% para la población en pobreza extrema y de 36,1% para la población en pobreza.

Es la población más joven de República Dominicana la que se encuentra más desempleada: 37,9% de los/as jóvenes entre 15-19

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

años y 22,9% entre la población de 20-24 años, según datos de 1994.¹⁰

La tasa de desempleo sobre la población económicamente activa según datos del Banco Central (fijando como edad laboral a partir de 15 años) sería de 21,6% en 1991, 15,5% en 1994 y 16,6% en enero de 1996.¹¹ Estos datos ocultan que la mayoría de la población dominicana está subempleada (35%) y que apenas alcanza a conseguir un salario mínimo (es necesario indicar que con un salario mínimo no se cubren las necesidades básicas de una familia).

La disminución de las cifras de desempleados/as respecto a 1991 se debe principalmente a la estrategia de autoempleo adoptada por dominicanos y dominicanas.

La población pobre dominicana ha encontrado en las microempresas la solución que les permite sobrevivir.

Más de 800 mil personas se encuentran empleadas en las micro y pequeñas empresas, la mayoría de las cuales forman parte del sector informal. "Este sector de la economía posee una importancia considerable, pues constituye el gran amortiguador de las tensiones sociales que podrían producirse, en vista de que la parte estructurada de la economía es incapaz de producir todos los puestos de trabajo que necesita la sociedad".¹²

Número y empleados de las Microempresas¹³

	1992	1993	1994
Empresas	329.876	316.884	319.639
Empleos	761.351	843.391	830.997

10. Ramírez, op. cit, p. 10-11.

11. Banco Central de la República Dominicana: **Informe de la Economía Dominicana, enero-marzo 1996**, Santo Domingo, 1996, p.17.

12. Rathe, Magdalena: **"Equidad y Desarrollo: Reforma Social con perspectiva de género"**, Santo Domingo, enero 1995, Mimeo, p. 17.

13. Alemán, José Luis: **¿Desarrollo con Pobreza? Reforma Social y la disminución de la pobreza**, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1997, p. 37.

ESTUDIOS SOCIALES 112

Las cifras de la encuesta de ENDESA 91 mostraban como el 43,4% de la población situada dentro del estrato más pobre son trabajadores por cuenta propia, mientras que en el estrato no pobre es sólo de un 23,3%

La informalidad no es, por tanto, una forma de evadir las innegables trabas que el Estado impone al sector formal, sino que es la respuesta encontrada por los/as pobres para subsistir.

Según datos de José Luis Alemán, "en 1993 el salario del empleado mejor pagado en estas empresas 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".¹⁴

El alto índice de fracaso y su carácter marginal (incapacidad de inserción en la economía nacional y en mayor medida en una economía que se globaliza) muestra como la microempresa se convierte en un instrumento de perpetuación de la pobreza.

Las microempresas no generan más que subempleo y se trata de soluciones pobres para pobres, incapaces de ofertar una verdadera alternativa de superación de la pobreza. Aun así, son la herramienta que permite comer a muchos/as dominicanos/as cada día.

Si para sobrevivir los/as pobres dominicanos/as han sabido inventarse qué vender, también han necesitado que un número creciente de los miembros de la familia participen en labores para la captación de ingresos. Si en 1981 sólo trabajaba una persona en el 47,5% de los hogares, en 1991 la proporción había descendido al 26,7%.

Para evitar el desempleo, muchos/as dominicanos/as han optado por emigrar, especialmente a Estados Unidos y en concreto a Nueva York. De 1970 a 1991 se calcula que 700.000 personas emigraron a los Estados Unidos. La emigración se incrementó principalmente a partir de 1985 por la crisis que se vivía en el país. El sueño de Nueva York está presente en las mentes de una población. Es extraño encontrar una familia que no tenga a uno de sus miembros emigrado

14. Alemán, op. cit., p. 38.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

a esta ciudad. Los/as dominicanos/as se han convertido allí en la comunidad hispana más numerosa.

Las remesas de los y las emigrantes han pasado a ser una de las principales fuentes de entrada de divisas en República Dominicana y uno de los pilares de la economía del país junto con el turismo, las industrias de zonas francas y la explotación minera.

Se habla de la importancia que las zonas francas tienen como inversión y estímulo económico en República Dominicana. Sin embargo, la calidad laboral que ofrecen con salarios muy bajos, jornadas abusivas, ausencia de derechos sindicales, etc. incitan a dudar sobre la validez de su implantación, máxime cuando los beneficios económicos no se quedan en el país.

Respecto a la discusión que sobre el modelo de zonas francas se tiene, hacemos una breve digresión en nuestro artículo:

Si concebimos la lucha contra la pobreza como una tarea de implicación internacional, sería conveniente revisar las políticas de los países del Norte, constatando cómo la cooperación al desarrollo es una herramienta más de su política exterior que les permite colocarse en una posición de fuerza ante los países del Sur. Sin embargo, los países del Norte no toman medidas realmente favorables a la superación de la pobreza, como sería establecer reglas de comercio justo. Si las personas que trabajan en las zonas francas de República Dominicana recibieran los salarios que en justicia merecen por su trabajo, podrían ellas y sus familias vivir en condiciones dignas y no sería necesario implementar proyectos de desarrollo (usualmente financiados con el apoyo de la cooperación internacional) para intentar aliviar la situación de pobreza a la que estas personas se ven sometidas.

Conscientes de vivir insertos en un proceso de globalización, hemos de construir éste con bases de equidad, de modo que las relaciones comerciales entre los países favorezcan el desarrollo de todos y no de unos pocos.

Vivienda

Continuando con el análisis que de la pobreza en República Dominicana estamos haciendo, pasamos ahora a considerar uno de

ESTUDIOS SOCIALES 112

los indicadores claves para medir la pobreza, la calidad de la vivienda.

La falta de una vivienda adecuada es un problema al que se enfrenta la población pobre de República Dominicana. El déficit actual de vivienda es de 600.000 casas, mientras que la construcción por parte del Gobierno no llega a cubrir el 25% de la demanda.

Si bien las características de la vivienda han mejorado, al comparar los datos de la ENDESA 91 con los de la ENDESA 96 vemos como todavía persisten graves deficiencias:

Características de la vivienda	1991			1996		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fuente de agua dentro de la vivienda	28,4	7,6	20,4	50,2	10,8	35,0
Inodoro privado	51,4	6,9	34,5	53,5	8,9	36,3
Material del piso tierra	2,7	23,3	10,6	2,5	18,4	8,6
Personas por dormitorio 3-4	21,2	26,5	23,3	17,5	23,0	19,6

Es el acceso a agua por tubería (dentro y fuera del hogar) la que presenta un gran salto cualitativo. Para 1981 el 45,5% de los hogares dominicanos podía acceder a ella, en 1996 alcanza ya al 81,2%

Si nos centramos en las viviendas de los hogares pobres y en extrema pobreza del Distrito Nacional, según los datos de ONAPLAN 97, encontramos:

-Hacinamiento: viviendas en las que tres o más personas comparten la misma habitación. Además, y como nos indican Juan Romero González y Javier Pérez Esparcia, "la vivienda ha empezado a cumplir funciones añadidas al clásico refugio, pasando a convertirse en un elemento básico en las actividades económicas de la población. Es por todos conocido que con la divisibilidad de procesos productivos, además de la proliferación de pequeños comercios, la vivienda se ha convertido en el soporte para unas actividades a domicilio que no en vano llegan a constituir la parte más importante de los ingresos en un gran número de familias".¹⁵ En el Distrito Nacional, los datos

15. Romero González, Juan; Pérez Esparcia, Javier: **Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo**, Madrid, Ed. Síntesis, 1992 .

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

muestran cómo el hacinamiento alcanza al 36,6% de la población que vive en pobreza y a un 54,3% de la población en pobreza extrema.

- Falta de servicios básicos: aproximadamente el 45,8% de la población en pobreza y el 60,7% de la población en pobreza extrema carece de suministro de agua al interior de la vivienda, el 3,8% de la población en pobreza y el 19,6 de la población en extrema pobreza no tienen electricidad, el 47,6% de la población en pobreza y el 63,2 de la población en pobreza extrema carece de sanitario. Por otra parte, la existencia de las instalaciones de electricidad y agua no asegura el suministro de las mismas. República Dominicana es el país de los apagones, pero éstos no afectan por igual a todos los estratos de la población, la falta de fluido eléctrico es mucho mayor en los barrios pobres que en los barrios de estrato medio-alto.

- Contaminación ambiental: muchas de las viviendas se sitúan en espacios no aptos, como ciénagas, vertederos, etc. pero que son los únicos lugares (tierras del Estado) que pueden ocupar y en los que, aun así, siempre sienten la angustia de un probable desalojo. La falta de recogida de basura afecta al 32,4% de la población en pobreza y al 59,2% de la población en pobreza extrema y la ausencia de una educación ambiental y de unos recursos que permita una manipulación más adecuada de los residuos por la población son otros de los graves problemas ambientales muy perceptibles en las ciudades dominicanas. "La pobreza es una causa importante de destrucción del medio ambiente, ya que empuja a las comunidades locales a estrategias de sobrevivencia no sostenibles".¹⁶

Salud

Si nos detenemos ahora a estudiar la salud de los/as pobres dominicanos/as, nos encontramos, igualmente, con una población que, dado sus condiciones de vida, presenta graves riesgos de enfermedad.

16. Watkins, Kevin: *El Informe de Oxfam sobre la Pobreza*, Oxfam de Reino Unido e Irlanda, 1995, p. 248.

ESTUDIOS SOCIALES 112

La falta de recursos de la mayoría de la población dominicana que permita una dieta alimenticia adecuada, y el consumo generalizado de agua no potable, provoca que un 40% de la población padezca de enfermedades intestinales y que la desnutrición infantil sea habitual (datos de ENDESA 96 indican que el 11% de los/as niños/as sufren de desnutrición crónica, es decir de retardo en el crecimiento en talla para la edad).

La mortalidad infantil se sitúa en tasas superiores a 40 por mil nacidos vivos en República Dominicana. Si partimos de la premisa de que aquellas mujeres con niveles más bajos de instrucción pertenecen a los sectores más empobrecidos, podemos deducir de los datos de la ENDESA 96 cómo los hijos de las mujeres más pobres mueren más. "El riesgo de muerte postneonatal y en la niñez (1-4 años) entre los hijos de mujeres con educación superior es apenas el 6 por ciento del de aquellos niños cuyas madres eran analfabetas".¹⁷

Aunque la vacunación de los/as niños/as va aumentando considerablemente, todavía se registran grandes diferencias según los niveles de educación de las madres (reflejo de la situación económica):

Porcentaje de niños/as entre los 12-23 meses que han recibido todas las vacunas.

Nivel de educación De las madres	1991	1996
Sin educación	8,5	12,8
Primaria 1-4	29,3	27,6
Primaria 5-8	32,0	39,0
Secundaria	50,1	48,2
Superior	44,7	53,4

Si nos fijamos en los/as niños/as menores de 5 años que estuvieron enfermos con tos durante las dos semanas que

17. **Encuesta Demográfica y de Salud 1996**, Cesdem, Profamilia, Onaplan, Santo Domingo, junio 1997, p. 117.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

precedieron a la ENDESA 96 encontramos cómo fue de 30,3% para los/as hijos/as de madres sin educación frente a 21,8% de los/as hijos/as de madres con estudios universitarios. Respecto a quienes fueron llevados a centros de salud, sólo el 34,8% de los/as hijos/as de madres sin educación frente al 57,1% de los/as hijos/as de las madres universitarias.

La enfermedad golpea más duramente a una población que habita en las viviendas antes descritas, que apenas se alimenta de arroz y habichuelas, que carece de los medios para acudir al médico y adquirir las medicinas pertinentes. A su vez, el hacinamiento en la vivienda y en los transportes públicos facilita el contagio de las enfermedades respiratorias, agravadas éstas por localizarse muchas viviendas en lugares no aptos para la habitabilidad, como son los márgenes de los ríos.

La proliferación de la prostitución en el país, ejercida por los/as pobres como forma de generar ingresos, se ve como un factor de riesgo en el contagio de enfermedades graves como la hepatitis B y especialmente el SIDA. Se calcula que para el año 2000 el 5% de la población dominicana padecerá esta enfermedad.

Educación

Si pasamos ahora a analizar la situación de la educación en República Dominicana, nos encontramos cómo ésta, al igual que sucede en la mayoría de los países en desarrollo, sufre de claras deficiencias.

Aunque los altos niveles de analfabetismo en la población hace tiempo que fueron superados, es importante señalar que aun sabiendo leer y escribir, un 50% de los/as dominicanos/as no logran ni comprender ni construir un texto.

Especialmente preocupante resulta observar el incremento en el porcentaje de la población dominicana mayor de 6 años sin ninguna educación formal.

ESTUDIOS SOCIALES 112

Nivel de educación de la población masculina de 6 años o más
Distribución porcentual de la población

	Año 1991		Año 1996	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Sin educación	11,0	28,8	13,2	33,8
Primaria 1-4	25,8	38,6	23,4	31,0
Primaria 5-8	26,4	18,7	28,6	23,4
Secundaria	20,9	8,0	21,0	8,1
Superior	11,7	1,1	11,5	1,4

Nivel de educación de la población femenina de 6 años o más
Distribución porcentual de la población

	Año 1991		Año 1996	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Sin educación	10,9	26,5	13,0	29,7
Primaria 1-4	25,6	38,6	23,1	32,8
Primaria 5-8	26,7	22,3	27,5	25,2
Secundaria	23,4	9,8	23,3	9,9
Superior	11,5	1,3	12,5	1,9

Siguiendo la interpretación de estos datos, encontramos cómo a partir de los niveles de educación primaria 5-8 a educación superior es que las cifras aumentan positivamente o se mantienen del año 1991 al año 1996. La comparación campo-ciudad presenta un nivel educativo muy inferior para la población rural.

Aunque la asistencia a la escuela es obligatoria durante la primaria (de 6 a 15 años), la ENDESA 96 muestra como un 8% de los niños y niñas en estas edades no acude a las aulas. Las razones de esto son varias, desde el déficit de aulas existentes para la población escolar de República Dominicana, aun con la implantación de tres turnos de enseñanza; como la necesidad de muchas familias de que los/as menores participen en actividades generadoras de ingresos; como la existencia de muchos/as niños/as indocumentados/as, hecho que imposibilita su inscripción en las escuelas.

Son los/as niños/as de los hogares pobres dominicanos los que no asisten a la escuela o los que la abandonan tempranamente. La

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

deserción escolar es muy alta (30%), motivada especialmente por razones económicas.

Según los datos de ONAPLAN 97, el porcentaje de hogares con los/as niños/as (7 a 15 años) fuera de la escuela es de 46,4 % para la población que vive en pobreza extrema en el Distrito Nacional.

La tasa de analfabetismo en 1991 para la población en pobreza extrema de República Dominicana era 35,4%, prácticamente el doble que la media nacional fijada en menos del 18%. La tasa de analfabetismo para los dominicanos y dominicanas que se sitúan en el estrato intermedio de ingreso era de 12,2%, mientras que en el estrato con mayor nivel era tan sólo de un 4,2%.

A estos datos habría que añadir el bajo nivel de los docentes, a pesar de los esfuerzos realizados con el Plan Decenal de Educación.

Un nivel precario de instrucción se convierte en un limitante para la posterior vida profesional y dificulta que los/as pobres mejoren su situación. Es la no existencia de igualdad de oportunidades.

Grupos vulnerables: la mujer

Fijándonos en la no igualdad de oportunidades, es necesario detenerse especialmente en el análisis de la situación de la mujer.

A pesar de que la mujer es quien mayor contribución hace a la riqueza mundial, datos del PNUD de 1993 nos informan que las mujeres constituyen más del 70% de los pobres del mundo, dentro de lo que es un claro proceso de feminización de la pobreza.

En relación con la mujer dominicana presentamos los siguientes datos:

Si a finales de la década de los 60, la tasa de fecundidad de la mujer dominicana era de 7,5 hijos/mujer, en 1996 la tasa se sitúa en 3,2 hijos/mujer (siendo para el ámbito urbano de 2,8 y para el ámbito rural de 4, con una tendencia a estabilizarse en lo urbano y a reducirse en lo rural)

Sin embargo, esta reducción del número de hijos/as no se da por igual en todos los estratos de la población. Los promedios de

ESTUDIOS SOCIALES 112

hijos/as por mujer en el estrato más pobre duplica y hasta triplica los niveles del estrato no pobre. Si seguimos considerando el nivel de educación como una variable que indica la situación socio-económica, vemos cómo para la mujer sin ningún estudio la tasa de fecundidad se mantiene muy alta con un valor de 5 hijos/mujer, mientras que para la mujer con estudios superiores la tasa de fecundidad es de 1,9 hijos/mujer. (Datos ENDESA 96).

La edad en que la mujer dominicana comienza a tener hijos también varía según el estrato social al que pertenezca. Un 42,2% de las dominicanas sin ningún nivel de educación (estrato bajo) habrán sido madres en su adolescencia (15-19 años) frente al 0,9% de las que cursan estudios superiores (estrato alto). La media nacional muestra también diferencias para el ámbito urbano y el rural, un 14,4% frente a un 25,7%.

Un nivel bajo de instrucción dificulta a estas madres adolescentes su incorporación a la vida laboral, además la permanencia de valores culturales que determinan a la mujer dentro de su papel reproductivo y como responsable del cuidado de la familia y de las tareas del hogar, hace de estas mujeres personas dependientes económicamente de otras, generalmente de un hombre. Acompañarse de un hombre se convierte en un medio de subsistencia para sí misma y para sus hijos/as. Esta dependencia marca un sometimiento de la mujer al hombre y una escasa oportunidad de toma de decisiones dentro y fuera del ámbito doméstico.

La ENDESA 96 muestra valores muy similares a los señalados en la encuesta de 1991 respecto a la edad media para la primera unión conyugal. Ésta es más temprana en las zonas rurales (18 años) que en las zonas urbanas (20 años) y entre los sectores de población con menor instrucción (es decir, sectores de población más pobres): 16,1 años para las mujeres sin educación frente a los 24,8 años para las universitarias.

La estabilidad de estas uniones es muy escasa, habiendo que añadir cómo entre los sectores marginales de la ciudad y el campo la práctica más común es la unión consensual. De esta forma, la ilegitimidad de esta unión hace que las mujeres no obtengan los beneficios que les corresponden de los cónyuges como seguro

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

médico, herencia, etc. El matrimonio legal queda para la población de estratos superiores de ingreso.

La mujer pobre, relegada usualmente al hogar, se ha visto obligada a salir a la calle a partir de la crisis económica de los ochenta, buscando generar algún ingreso que incremente los recursos familiares. Normalmente se incorpora al sector informal, siendo cerca de la mitad de las microempresas dominicanas propiedad de mujeres. La mujer duplica así su jornada de trabajo ya que tiene que enfrentar responsabilidades dentro y fuera del hogar.

Igualmente, la crisis económica provocó un fuerte movimiento migratorio, siendo la mujer protagonista en un 52% de los desplazamientos. Las mujeres salen al exterior: Estados Unidos, España con la pretensión de trabajar en labores domésticas, pero muchas de ellas acaban en la prostitución. Los puntos de partida de estas emigrantes son, generalmente, el Cibao y el Distrito Nacional.

La migración interna, especialmente del campo a la ciudad, ya que la ciudad ofrece más oportunidades a la mujer, ha cambiado en los últimos años, dejando de ser Santo Domingo el lugar de destino, para ser sustituido principalmente por Santiago y San Pedro de Macoris, donde están ubicadas las zonas francas industriales más importantes. Un alto número de estas empresas emplea mano de obra femenina en las condiciones de bajos salarios, jornadas abusivas, ausencia de derechos sindicales,... ya denunciadas.

El empleo femenino en zonas francas y turismo supone una nueva salida laboral para mujeres que antes recurrían principalmente al servicio doméstico, sector con una creciente reducción laboral por la mayor oferta de electrodomésticos que facilitan las tareas del hogar. Además, y como señala Magdalena Rathe, se trata de "cambiar trabajos de baja productividad y estigma social por trabajos seguros y productivos".¹⁸

Esta creciente participación de la mujer en actividades económicas (de un 9,3% en 1960 a 55,2% en 1991) no ha significado su incorporación en condiciones de igualdad con el hombre, siendo

18. Rathe, op. cit, p. 16.

ESTUDIOS SOCIALES 112

más de la mitad de ellas las que reciben salarios por debajo del mínimo.

La ausencia de un empleo fijo deja a la mujer en una grave situación de inseguridad, especialmente cuando es la jefa del hogar o cuando está anciana y sola.

La tendencia a que la mujer se convierta en jefa de hogar es cada vez mayor. Datos de Endesa 96 muestran una proporción del 26,8% de los hogares dominicanos encabezados por una mujer (31,2% zona urbana y 19,8% zona rural) mientras que en 1971 era sólo de un 20%.

La edad promedio de las jefas de familia ha ido disminuyendo, según los datos que nos presenta Isis Duarte, pudiendo comparar las cifras de 1971, donde un "39,2% de las jefas tenían menos de 45 años, con las de 1991, en que esta proporción se elevó a 47,4%".¹⁹

Estos hogares con jefatura femenina suelen admitir entre sus miembros a personas no relacionadas por parentesco o formarse a partir de la permanencia de varias generaciones conviviendo juntas y creando subjefaturas del hogar. Esta convivencia viene marcada por la falta de recursos económicos para crear hogares independientes

Si la falta de ingresos que aseguren unos mínimos para vivir es el hecho al que se enfrentan gran parte de las mujeres dominicanas, es necesario añadir que al definir la pobreza no sólo con baremos económicos, sino añadiendo una perspectiva social y política., la mujer se encuentra en una peor situación ya que al hecho de ser pobre se une el hecho de ser mujer.

Si los sectores populares se ven privados de participar en la toma de decisiones, la mujer pobre incluso carece del derecho a opinar en los hogares con presencia masculina, donde además es con frecuencia víctima de la violencia.

La participación de la mujer en la política del país es escasa. Datos de 1993 señalaban cómo las mujeres miembros de la cúpula

19. Duarte, Isis, Tejada Holguin, Ramón: **Los hogares dominicanos: el mito de la familia ideal y los tipos de jefaturas de hogar**, Santo Domingo, Profamilia, 1995, p. 56.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

de los partidos políticos apenas alcanzaban el 20%. Sin embargo, para las elecciones congresionales de mayo de 1998 se ha establecido una discriminación positiva hacia la mujer de un 25% para que sean representantes ante el Estado, siguiendo el nuevo proyecto de Reforma Electoral, en lo que supone un gran avance para impulsar la participación de la mujer en los espacios de decisión.

La discriminación de la mujer respecto al hombre está muy arraigada en República Dominicana, como demuestran afirmaciones recogidas de la Demos 94:

- El 49,2% de las mujeres y el 47,9% de los hombres consideran que la política es una actividad masculina.
- El 46,3% de las mujeres y el 53,8% de los hombres consideran que la capacidad de gobernar de la mujer es menor que la del hombre.
- El 52,1% de las mujeres y el 56,4% de los hombres piensan que es el hombre quien debe tomar las decisiones en el hogar.
- El 31,1% de las mujeres y el 35% de los hombres consideran que la mujer sólo debe trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza.

Como conclusión de lo expuesto hasta ahora sobre la mujer dominicana, podemos utilizar las palabras del Centro de Investigación para la Acción Femenina de Santo Domingo al referir cómo "para las mujeres, las asimetrías de género se traducen en un conjunto de desventajas que, al combinarse con las desigualdades sociales, étnicas y generacionales, hacen de ellas un sector más vulnerable a situaciones de pobreza". Para resumir algunas de las trabas que las mujeres enfrentan en su cotidianidad citamos:

"Una división sexual del trabajo que relega a la mujer a la casa o a actividades laborales que son una extensión de su trabajo doméstico.

- Una menor disponibilidad de oportunidades para educarse o emplearse.
- Inserción en trabajos inestables y mal remunerados.
- La existencia de más de dos jornadas de trabajo: la propiamente laboral, la doméstica y en muchos casos, la de su participación en la vida comunitaria.

ESTUDIOS SOCIALES 112

- Malas condiciones de salud y precarios niveles de bienestar.
- Poca participación en procesos de decisión en el ámbito social y familiar²⁰.

La niñez

Si hemos indicado a la mujer como uno de los grupos de población más vulnerable en el deterioro de sus condiciones de vida, hemos de señalar también a los/as niños/as en igualdad de condiciones.

El empobrecimiento que viven los sectores populares de República Dominicana en las últimas décadas ha conducido a que la mayoría de los y las miembros de la familia deban incorporarse a tareas generadoras de ingresos y aquí se incluye a los/as menores. Son especialmente los hijos/as de mujeres jefas de familia los que más temprano y en mayor número se integran en el mercado laboral

El tener que trabajar dificulta a los/as niños/as continuar sus estudios. Esa falta de educación les supone a su vez una grave limitación al acceso a ciertas ocupaciones en su futura vida profesional. Es el círculo de la pobreza.

También los/as más pequeños/as son golpeados/as por la violencia doméstica, que les incita en ocasiones a hacer de las calles su hogar.

La superación de la pobreza

Expuesta a grandes rasgos la pobreza en República Dominicana, a partir del estudio de algunos de sus indicadores e incidiendo especialmente en los grupos más vulnerables, resulta ahora imprescindible entrar en el análisis de cómo superar esta pobreza.

*La erradicación de la pobreza es una empresa de características similares a la abolición de la esclavitud, el colonialismo, o la discriminación derivadas del sexo o de la raza. Mantener a una parte de la población incluyendo a sus niños con necesidades

20. CIPAF, **Quehaceres**, Santo Domingo, Centro de Investigación para la Acción Femenina, agosto 1995, p.3.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

básicas insatisfechas, es también una forma de discriminación, una violación de los derechos humanos y éticamente tan inaceptables como las otras".²¹

Combatir la pobreza se convierte, por tanto, en una tarea de todos y todas, en la que debemos colaborar individual y colectivamente, desde nuestras propias acciones, estilo de vida y presión sobre los gobiernos y organismos internacionales. Es necesario establecer reglas de comercio justo, políticas de cooperación internacional realmente solidarias y políticas sociales efectivamente redistributivas.

La pobreza empieza a aparecer como el problema más grave a enfrentar. En 1995 las Naciones Unidas convocaron una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que supuso el mayor consenso internacional jamás logrado para "erradicar la pobreza como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad". Ahora tan solo queda esperar para comprobar si los compromisos adquiridos se cumplen, implementándose verdaderas acciones de lucha contra la pobreza y no simple medidas propagandísticas que crean la pantalla de que se está actuando, pero que resultan tan inefectivas como las décadas de cooperación al desarrollo que llevamos viviendo (desde los años 60, las Naciones Unidas vienen estableciendo los Decenios de Desarrollo e impulsando la transferencia del 0,7% del PNB de los países ricos a los países pobres sin ningún éxito).

Políticas Sociales

Hablamos de políticas sociales como las acciones encaminadas a prestar servicios sociales a la población, es decir aquéllas referentes a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la seguridad social, ... y es el Estado quien por recursos, instrumentos y responsabilidades delegadas, ha venido encargándose de ello.

Aunque consideremos que no es sólo el Estado el único protagonista de esta lucha contra la pobreza, no con eso queremos decir

21. Albanez Barnola, Teresa: "Venezuela: ajuste y políticas de compensación" en **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 176.

ESTUDIOS SOCIALES 112

que quede eximido de esta tarea. Se trata de incorporar agentes en la lucha contra la pobreza y nunca de dejarla en manos de un mercado (política neoliberal) que ya sabemos no actúa con mecanismos redistributivos. .

En la actualidad, parece imponerse como estrategia de superación de la pobreza, aquélla que se fundamenta en la acción conjunta de organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base. Se trata de elaborar agendas de desarrollo a partir de las demandas de los sectores populares, expuestas a través de las organizaciones que les representan, que son negociadas ante las entidades oficiales.

Un Estado Descentralizado, con mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil, es quien se piensa actuaría de forma más eficiente al lograr un mayor acercamiento entre los/as representantes y los/as representados/as.

Estado y Municipio deben estructurar su presupuesto priorizando la política social, contemplando acciones que favorezcan la mejora de los niveles educativos de la población, la capacitación técnica y la generación de empleos estables y dignamente remunerados. Invertir en capital humano es proyectar hacia el futuro, a la vez es necesario el mantenimiento de servicios sociales en salud, seguridad social, etc. Toda política social debe incorporar un enfoque de género que permita el acceso en igualdad de condiciones de mujeres y hombres a las oportunidades, los recursos y la toma de decisiones.

Para implementar su política social, el Estado debe contar con recursos y es a partir de una política tributaria justa, basada en impuestos directos, que permitan la redistribución, que esto se puede lograr.

Toda política social tiene que percibirse como una inversión con rendimientos a medio y largo plazo y no como un gasto a fondo perdido. Estos recursos invertidos deben atacar las causas de los problemas y no paliar los efectos, generando así las condiciones para que los impactos logrados sean permanentes.

En el caso de República Dominicana, el actual presidente Leonel Fernández ha creado la Comisión Presidencial de Reforma y

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

Modernización del Estado, donde se establece como área de actuación la Reforma Social y el Desarrollo Humano Sostenible. Se pretende, de este modo, cumplir los compromisos asumidos por el estado dominicano, con ocasión de las Cumbres Mundiales de Desarrollo Social y de Medio Ambiente, de emprender acciones que conduzcan a la erradicación de la pobreza.

Se ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo Social cuyos propósitos son "redimensionar las instituciones encargadas de administrar y orientar las políticas públicas en materia de desarrollo social, promover la racionalización, coordinación y focalización del gasto público, profesionalizar la gestión del sector de manera que se mejore su capacidad en la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales globales y específicas, y desarrollar un sistema institucional que privilegie la ampliación de coberturas, la participación de los diversos actores y su articulación sectorial y territorial. Para ello, se promoverá la integración y articulación de las instituciones del sector, así como la modernización de sectores claves como seguridad social, salud y saneamiento y educación, gestión de recursos naturales mediante acciones y medidas de descentralización de los sectores, marcos jurídicos favorables a su modernización. Se promoverá un amplio y sostenido apoyo a estrategias dirigidas al fomento de la inversión privada y pública en la creación de fuentes de trabajo productivo, acceso al crédito y mejoramiento del ingreso, y que sean parte de una estrategia nacional de desarrollo".²²

La validez de la política social de un Estado es que no se quede en propósitos sino que se ejecuten programas que hagan posible la superación de la pobreza.

En este sentido, en República Dominicana hay que superar la fase del discurso y de la creación de organismos (que en ocasiones supone un solapamiento de funciones) para dar inicio a la realización de acciones.

22. Presidencia de la República: **Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado Dominicano**, Santo Domingo, Documentos para la Reforma, nº 1, noviembre 1997, p. 45-46.

El aumento del gasto social dominicano se ha destinado, sin embargo, al pago de salarios y, a pesar de ello, persiste una burocracia ineficiente y en ocasiones corrupta. No se han superado las acciones asistencialistas ("funditas") y casi a la mitad de su mandato, Leonel Fernández todavía no ha definido una política social articulada. Aun así deben valorarse acciones como la elaboración por la Oficina Nacional de Planificación del estudio *Focalización de la Pobreza en República Dominicana* como un paso que facilita la elaboración de programas sociales.

A la hora de definir el gobierno dominicano su opción por una política social focalizada, no está de más recordar la discusión existente entre la conveniencia de aplicar políticas sociales que vayan a la generalidad de la población o la de focalizar dichas políticas hacia los/as más necesitados/as.

El argumento esgrimido por quienes defienden las políticas focalizadas es el uso más racional de los recursos, empleándolos en los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, es importante no olvidar los riesgos que una estrategia de focalización presenta, como nos indican Pedro Francke y Judith Guabloche:

- una selección adversa de los beneficiarios, quienes pueden convertirse en parásitos de los programas sociales y desincentivarse para superar las condiciones de pobreza en las que viven;

- un aumento de la segregación social al crearse servicios pobres para los pobres;

- una falta de información en la identificación de beneficiarios, que puede excluir de los programas a individuos que formen parte del grupo objetivo;

- unos programas de actuación que no respondan a las necesidades sentidas por los beneficiarios. (Se ha intentado superar este problema fomentando la presentación directa de propuestas por los grupos. Sin embargo, una posterior evaluación de dicha iniciativa ha demostrado que quienes presentan propuestas no son necesariamente los más pobres, debido a que la elaboración de las mismas

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

requiere niveles de capacitación y organización que a menudo ellos no poseen).²³

Estas premisas deben ser contempladas en la formulación de programas de superación de la pobreza y que la política social revierta en los/las más desfavorecidos/as.

Habría que medir en qué se invierte y terminar con situaciones como la política de construcción de viviendas que, llevada a cabo por anteriores gobiernos, a quienes más favoreció fue a los sectores medios de la población dominicana.

La política social tiene que asumirse con una visión de futuro, enfrentando los problemas reales y no pensando en acciones puntuales, generalmente asistenciales, en las que los gobiernos sólo buscan ganarse adhesiones. Como dice Isidoro Santana es necesario "buscar medios para que las reformas sociales adquieran un carácter de permanencia, por lo que deben involucrar un compromiso de toda la sociedad y convertirse en una política de Estado"²⁴ y no en una política partidista.

Si recordamos que un 56% de la población dominicana vive en pobreza (un 19% en pobreza extrema) son muchas las acciones a ejecutar dentro de una política social definida que revierta esta situación.

Esta política social debe integrarse en una política nacional que a nivel económico tienda a crear las bases para un desarrollo justo y en equidad.

El desarrollo se centra en la persona, de ahí la importancia de contemplar como prioritaria la generación de empleo, como modo de aumentar los ingresos y propiciar la autoestima de la persona, y la inversión en capital humano mediante la educación y capacitación profesional.

-
23. Francke, Pedro y Guabloche, Judith: **Focalización: Identificando a los pobres según características socioeconómicas de los hogares**, Lima, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1995.
24. Santana, Isidoro, Rathe, Magdalena: **Reforma Social. Una agenda para combatir la pobreza**. Santo Domingo, Fundación Siglo XXI, 1993, p.244

ESTUDIOS SOCIALES 112

A este respecto, es importante reactivar el Plan Decenal de Educación que, surgido en 1993 a partir de la presión y participación de la sociedad civil, no está cumpliendo actualmente con las expectativas generadas.

De especial importancia es señalar la inexistencia de un sistema formal de seguridad social en República Dominicana. Como ejemplo hay que indicar, en el sistema de pensiones, "las deficiencias de cobertura, el irracionalismo de la base actuarial para estimar las contribuciones y el alto grado de discrecionalidad para el otorgamiento de pensiones".²⁵ Estas pensiones llegarían como mucho a un 20% de la población, con lo que muchos ancianos y ancianas deben vivir de la solidaridad de sus familiares.

Junto a una labor eficiente del Estado es necesario un cambio en algunas de las actitudes de los/as dominicanos/as. Es imprescindible superar el clientelismo, romper con la cultura de la dádiva, del pago de favores. Quienes reciben servicios sociales, aunque les correspondan legalmente, se sienten comprometidos hacia las personas que lo gestionaron. Los dominicanos y las dominicanas se han acostumbrado a buscar intermediarios que les faciliten los servicios a que tienen derecho, antes de demandarlos por las vías legales pertinentes.

Ante este clientelismo, hecho posible por quienes detentan el poder, debe aplicarse, como indica José Luis Alemán, una política social que subvierta la "posición asignada a los pobres, a saber, clientela, menesterosos asistidos, o, en el mejor de los casos, beneficiarios".²⁶ Frente a esta postura, lo que se pretende es que los/as pobres se conviertan en ciudadanos/as, sujetos de derechos y deberes, con capacidad de participar en la toma de decisiones y verdaderos protagonistas de su desarrollo.

La participación

Como indicamos anteriormente, el concepto pobreza es más amplio que una carencia económica, no es sólo la exclusión en el

25. Alemán, op. cit., p. 95.

26. Alemán, op. cit., p. 6.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

acceso a los recursos sino también la exclusión de los espacios de poder. Por ello, la búsqueda de políticas sociales exitosas no puede prescindir de la socialización de la condición de ciudadanía. "Los modelos de desarrollo que excluyen a los hombres y las mujeres pobres no sólo son socialmente injustos y políticamente insostenibles, sino también ineficientes".²⁷

Son los/las pobres dominicanos/as quienes tienen derecho a exponer sus demandas y a obtener respuestas satisfactorias. Las políticas sociales deben partir de las necesidades reales de la población. Como indica Walter Barelli "solamente cuando los pobres, a través de sus representantes, se sienten a la mesa de las decisiones formularán las políticas que contemplen sus intereses".²⁸

Como indica el PNUD en su publicación, *Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales*, "La participación popular se facilita en gran medida con la plena transparencia y responsabilidad en todas las instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, mejorar los sistemas de gobierno y administración es un requisito fundamental para la reducción de la pobreza. La participación ciudadana y el buen gobierno se basan en la existencia de un marco jurídico estable y previsible en que se respeten los derechos humanos básicos. Se basan también en una trama social que fomente la igualdad de oportunidades y proteja las libertades fundamentales, la seguridad pública, el pluralismo y la diversidad cultural".²⁹

En República Dominicana, el actual proceso de Reforma y Modernización del Estado, si alcanza los objetivos fijados, presenta perspectivas interesantes para favorecer la participación ciudadana.

La Descentralización, como transferencia de responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional del Estado a los Municipios, supone acercar el Estado a los individuos. En los lineamientos para una política y un programa de

27. Watkins, op. cit., p. 244.

28. Barelli, Walter: "El control del Estado desde la sociedad civil" en **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 219.

29. PNUD, op. cit., p. 8.

descentralización y desarrollo provincial y municipal se establece lo siguiente:

"se promoverá el fortalecimiento, en unos casos, y la creación, en otros, de instancias que perfeccionen y amplíen la democracia participativa local, mediante figuras como los Cabildos Abiertos como instancias de consulta popular, la consagración de la iniciativa legislativa ciudadana, el plebiscito municipal y el referéndum, la consagración del derecho de petición de los ciudadanos a los poderes públicos y la revocabilidad del mandato para autoridades electas... Se adelantará un Programa Nacional de Educación Ciudadana que incluirá divulgación por medios alternativos y masivos sobre los fundamentos del municipalismo y la descentralización, y sobre los derechos, atribuciones, deberes y composición del régimen municipal, con el propósito de generar una cultura favorable a un proceso de participación ciudadana".³⁰

Sin embargo, a pesar de lo dicho, las medidas adoptadas por el Gobierno de Leonel Fernández se están encaminando más hacia el desarrollo de los poderes de las Provincias (bajo la dirección de un gobernador nombrado por el Presidente) que de los Municipios (donde el PLD apenas tiene representación) en una estrategia más desconcentradora del poder que descentralizadora.

Para que los Municipios lleven a cabo acciones de política social necesitan además contar con un presupuesto. En este sentido, no debemos dejar de recordar, como hace Isidoro Santana, que

"las fuentes de ingresos de los municipios en el país han sido históricamente sumamente limitadas, pues aunque los mismos tienen facultad para el establecimiento de arbitrios y para cobrar tarifas por sus servicios, dicha facultad se ha visto reducida porque la potestad tributaria descansa en el gobierno nacional y éste siempre restringe la explotación de cualquier fuente de impuestos municipales, al tiempo que ha venido absorbiendo la prestación de muchos de los servicios susceptibles del cobro de tarifas".³¹

30. Presidencia de la República Dominicana: **Lineamientos para una Política y un Programa de Descentralización y Desarrollo Provincial y Municipal**, Santo Domingo, 1997, p. 42.

31. Santana, op. cit., p. 234.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

Esta escasez de fondos de los municipios no se ha visto resuelta, aunque sea un avance, con la reciente aprobación de una ley que concede el 4% del presupuesto nacional a los municipios.

La ejecución de políticas sociales desde los Municipios se percibe, como hemos señalado anteriormente, como una estrategia adecuada, dada la mayor comunicación existente entre un gobierno local y los ciudadanos y ciudadanas, que permitirá la elaboración de agendas de desarrollo centradas en los verdaderos problemas de la población.

Resulta ahora necesario crear organismos con presencia de representantes de la sociedad civil y de las autoridades que sean capaces de definir prioridades y modos de actuación. Si se parte del consenso en la definición de políticas sociales, se habrán puesto las bases para conseguir el éxito. Por otra parte, el trabajo conjunto aparece como una estrategia de participación que sirve también para que desde la sociedad civil se controle que el presupuesto nacional es gastado correctamente.

La elaboración de agendas de desarrollo locales a partir de las demandas expresadas por los sectores populares de República Dominicana y la ejecución, el seguimiento y evaluación de las mismas desde una coordinación entre autoridades, ONGs y organizaciones de base aparece como la repuesta más factible ante la pobreza.

Hay que romper con la desarticulación existente entre los programas sociales del Estado y los programas implementados por las ONGs (algunas con recursos económicos muy importantes debido a la financiación de la cooperación internacional), que, en ocasiones, producen acciones contradictorias y solapamientos.

Programas integrados permiten alejar el peligro de que las ONGs se queden como provisoras del bienestar social al margen de Estado y Municipio. De suceder así, las ONGs estarían ocupando un espacio que no les corresponde y haciéndole el juego a las políticas neoliberales defensoras de la reducción de las competencias del Estado.

Una estrategia participativa de superación de la pobreza parte de la asunción de sus deberes y derechos por cada uno/a: individuo, comunidad organizada, ONGs, Municipio, Estado, Cooperación

ESTUDIOS SOCIALES 112

Internacional, siempre respondiendo a las necesidades identificadas por la población.

Son las Organizaciones Comunitarias de Base la forma de organizarse de los sectores populares para luchar contra la pobreza. El elevado número de OCBs en República Dominicana, donde sólo en Santo Domingo hay más de 700, muestra la capacidad de los/as pobres para movilizarse y trabajar en su propio desarrollo y debe valorarse muy positivamente, en cuanto constituye el punto fundamental para salir de la pobreza.

La participación de los/as pobres en los espacios de poder y esta participación hecha posible a través de la organización se plantean como los fundamentos de toda estrategia de lucha contra la pobreza. De ahí la importancia de que la población en pobreza extrema (19% de los/as dominicanos/as) se organice.

La población que vive en pobreza extrema emplea su tiempo en actividades que le aseguren la sobrevivencia, no dejando momento para organizarse y reivindicar lo que le corresponde. Su preocupación de cada día es procurarse algo que comer. Se convierten en todo caso en objetos de caridad pública, pero nunca en sujetos de su propio desarrollo.

Es imprescindible, por tanto, fortalecer las organizaciones comunitarias existentes y fomentar la organización comunitaria entre la población en pobreza extrema. Unas Organizaciones de Base fuertes y coordinadas, permitirán que, elaborando sus propias agendas de desarrollo, puedan discutir y negociar en términos de igualdad con la administración pública la aplicación de unas agendas de desarrollo concertadas.

Un paso para favorecer la participación de las OCBs es la esperada aprobación del Estatuto de Reconocimiento y Relación entre las Organizaciones de Base y el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Iniciativas similares a ésta deberían producirse en el resto de República Dominicana.

Por otra parte, si estamos hablando de la participación como estrategia de superación de la pobreza y, anteriormente, hemos indicado a la mujer como la población más vulnerable, no podemos

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

dejar de defender la importancia de crear mecanismos que permitan la participación de la mujer pobre.

Si el pobre es excluido de la toma de decisiones en la sociedad, la mujer pobre es además excluida de la toma de decisiones en su propio círculo familiar.

Como indica la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995

"una estrategia eficaz de superación de la pobreza debe dar prioridad a la aplicación del análisis de género a la planificación, el diseño y la evaluación de políticas y programas públicos. Mujeres y hombres deben participar plenamente y en condiciones de igualdad en la elaboración de políticas y estrategias macroeconómicas y sociales encaminadas a erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible. No es suficiente implementar medidas y programas compensatorios, sino que deben introducirse los cambios en la estructura política y socioeconómica que garanticen la participación democrática y el acceso de todas las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos",³²

Una participación activa de la mujer en todos los ámbitos, tanto políticos como económicos, sociales y culturales, es determinante en cuanto el mejoramiento de la condición de la mujer en la sociedad tiene un poderoso impacto multiplicador, dado su principal papel dentro de la familia y en el proceso de socialización generacional.

Conclusión

De todo lo expuesto hasta ahora y a modo de resumen, recordar cómo en este artículo:

- Nos hemos ido acercando a la realidad de República Dominicana, especialmente al conocimiento de lo que es la gran mayoría de su población, dominicanos y dominicanas que viven en situación de pobreza pero que se organizan para salir de ésta.

- Hemos mostrado datos que ejemplifican cómo el crecimiento económico del país no está revirtiendo en los sectores populares,

32. PNUD, op. cit., p. 22.

ESTUDIOS SOCIALES 112

quienes siguen moviéndose en dinámicas propias de la supervivencia y cómo este empobrecimiento de la población dominicana tiene una especial protagonista: la mujer.

- Hemos utilizado un concepto de política social más amplio, no restringido exclusivamente a la acción del Estado, ya que coincidimos con Elsa Zuloaga al decir que

"este tipo de enfoque y comprensión intrínsecamente conlleva defectos y limitaciones, que lo tornan insuficiente, porque reduce los actores de la política social a la esfera del Estado, excluyendo a otras fuerzas sociales; confunde el concepto con las herramientas; restringe la actividad a la prestación y atención de servicios; circunscribe 'lo social' a los asuntos de salud, vivienda y empleo y finalmente -entre otras limitaciones e insuficiencias- trata en forma autónoma y compartamentaliza los sectores aludidos, con lo que sectorializa las carencias y necesidades para enfrentarlas vía servicios".³³

- Hemos expuesto cómo toda política social debe tener un enfoque de género, que permita que tanto mujeres como hombres participen plenamente y en condiciones de equidad.

- Hemos defendido la lucha contra la pobreza como una tarea de todos y todas, viendo cómo la participación y la organización de los sectores populares son los medios para combatirla.

- Hemos manifestado que la participación se hace más fácil en ámbitos locales. En este sentido, parece oportuno citar las palabras de José Luis Alemán,

"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".³⁴

33. Zuloaga, Elsa: "Políticas Sociales, la cooperación al desarrollo y las ONGDs" en **Pobreza Urbana y Desarrollo**, FICONG, n° 4, abril 1993, pág. 69.

34. Alemán, op. cit., p. 6.

LA POBREZA EN REPUBLICA DOMINICANA

En conclusión, hemos insistido en que la pobreza no es sólo bajos ingresos, precarias condiciones de vida —ésta es la parte más visible de la pobreza—, sino que también en la pobreza se da un déficit de participación efectiva de la gran mayoría de la población. La pobreza es un problema de exclusión y de desigualdad.

La estrategia para abordar la pobreza implica, de esta manera, el reconocimiento de la ciudadanía efectiva. Los/as pobres deben convertirse en sujetos de pleno derecho con poder de negociación para participar en la toma de decisiones.

Determinando así que la pobreza es un problema de distribución, donde tanto el ingreso económico como el poder político, el acceso a la información, etc. no se reparten equitativamente, podemos concluir que para que algunos adquieran lo que en justicia les corresponde, otros deben desprenderse de lo que detentan abusivamente.

La pregunta que Eduardo Lizano lanzó en el Foro Reforma Social y Pobreza organizado por el BID y el PNUD, la recogemos aquí para dejarla de nuevo en el aire: "¿Cómo construir el tejido social para permitir a algunos de los principales grupos sociales estar dispuestos a afrontar los riesgos inherentes al proceso de cambio, cómo modificar la relación de fuerzas entre los diferentes grupos sociales para, dentro de un marco de derecho y de democracia, poder llevar a buen término las reformas económicas, políticas y sociales necesarias para el cambio?"³⁵

35. LIZANO, Eduardo: "Abandonar viejas dicotomías" en **Reforma Social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo**, BID-PNUD, 1993, p. 121.