

Estudios Sociales  
Año XXV, Números 89/90  
Julio-Diciembre 1992

---

## ESCUCHAR EL CLAMOR DE LOS POBRES

Jorge Cela, S.J.\*

*Retumba la música del colmado vecino mientras intento escuchar a Doña Alicia. Acercó mi oído a sus labios. Intento concentrarme. Su voz gastada por el hambre y los trabajos se me pierde en los sonidos electrónicos. A veces se hace difícil escuchar a los pobres. Miles de ruidos ahogan su voz. Hay que acercarse mucho, saber leer sus gestos. Desentenderse de otras voces.*

En este trabajo pretendemos presentar la situación de la pobreza en República Dominicana y plantear algunas propuestas al respecto.

### La Pobreza en la Década de los 80

En la década de los 80 el Producto Bruto Interno creció a un ritmo anual (1.6%) mucho más lento que el del crecimiento poblacional (2.3%). En la década del 70 la tasa de crecimiento del PBI en República Dominicana fue de 6.9%. Fue el cuarto país de América Latina que más creció. Su tasa de crecimiento estaba 0.5% más alta que el promedio de América Latina. Para 1985 la situación se había revertido. El crecimiento del PBI fue de 4.6%, el sexto más bajo de América Latina, 5.6% por debajo del promedio.<sup>1</sup> El salario real mínimo se redujo en una cuarta

---

\* Antropólogo, Administrador parroquial de San Martín de Porres, Guachupita, Secretario Ejecutivo de Ciudad Alternativa.

parte (RD\$107.00 en 1980; RD\$81.00 en 1983). Tomando como base el año 1977 (100.00), el índice de precios al consumidor era de 1895.21 en 1991.

Sólo entre los años 90 y 91 el precio de la canasta familiar subió de RD\$4,809.54 mensuales a RD\$7,400.60 mensuales. Entre 1984 y 1989 el por ciento de dominicanos pobres asciende de 47% a 57% y el número de personas en pobreza crítica se duplica (de 1.1 millones a 2.1 millones). En 1984 el 10% más rico recibía el 34% del ingreso. En 1989 el 12% de los hogares percibían el 55% de los ingresos. El censo nacional de 1981 calculaba que 20.7% de la población económicamente activa estaba desempleada. Para 1985 ya la tasa de desempleo había subido a 27.2. Para 1990 se calculaba en 30%.

En 1980 el gasto público representaba el 16% del PBI. En 1990 había bajado a 11.8%. El promedio de la década del 80 fue de 14% cuando la proporción recomendada para los países en desarrollo es del 25%.

Esos pocos datos nos dan una idea que la década de los 80 produjo un incremento de la pobreza en República Dominicana y una agudización de las condiciones de sobrevivencia de los pobres.

### ¿Quiénes son los pobres?

Isabel es licenciada en educación. Reúne mensualmente cerca de RD\$1,400.00 por sus dos tandas en una escuela pública. Con eso procura mantener sus tres hijos en el apartamento que le entregó el Gobierno. El padre de los niños le manda algunos dólares desde Nueva York "cuando se acuerda". Con eso cubre los gastos extraordinarios de ropa y medicinas. En el apartamento de al lado vive Juan. Nunca fue a la escuela. De madrugada sale cada día en su triciclo. Regresa hacia las dos de la tarde cansado pero con los bolsillos llenos. Cada día saca la ganancia neta unos RD\$100.00. Al mes duplica las ganancias de Isabel. Quien ve a Juan con sus pantalones rotos y sus chancletas sudando el pedal del triciclo lo considera pobre. Quien ve a Isabel salir cada mañana arreglada y bien vestida a su trabajo, quien conversa con ella la descalifica como pobre.

Alberto vive en La Ciénaga. Le da vergüenza decirlo a sus compañeros de oficina. Cuando llueve tiene que llegar a su casa con los pantalones remangados y los zapatos en las manos para defenderse del lodo. Pero a sus casa llega todos los días el agua, le recogen la basura interdiario, sus hijos tienen una buena escuela cerca y cada domingo los lleva caminando a pasear por la avenida del Puerto. Entre María y Roberto Juntan más de RD\$5,000.00 al mes en salarios. Han comprado una casita de block en un barrio nuevo. El agua no llega a la casa. Hay que cargarla cada día desde la llave más cercana. Hasta los niños tienen que pagar pasaje diario para ir a la escuela. Y lo que hay que caminar para llegar al transporte público. La música y las peleas de la barra de enfrente no nos dejan dormir hasta tarde. La basura la tiran en un basurero cercano que tiene el barrio lleno de malos olores, ratas, cucarachas y moscas. Sienten la importancia y frustración de una pareja joven con ilusiones que cada día ven más recortadas sus posibilidades de progresar. Están hablando de divorciarse para que Roberto se case con una mujer que tiene residencia en Estados Unidos y así poder emigrar.

¿Quiénes de ellos pueden ser clasificados como pobres? ¿Con qué criterio?

En el estudio sobre la pobreza en República Dominicana preparado por Susana Gámez<sup>2</sup> se combinan dos criterios para definir a los pobres: la línea de pobreza (medida por el nivel de ingresos y gastos) y las necesidades básicas insatisfechas (medida por los servicios básicos recibidos). Es un gran avance metodológico para el estudio de la pobreza.<sup>3</sup> Pero indudablemente aún faltaría la incorporación de otros criterios.

Desde los estudios de Oscar Lewis<sup>4</sup> el factor cultural se ha reconocido como un integrante básico de la definición de pobreza. Los estudios sobre la pobreza han conocido también la investigación sobre los mecanismos de reproducción de la pobreza: desde los elementos genéticos<sup>5</sup> y nutricionales<sup>6</sup> hasta las estructuras políticas,<sup>7</sup> económicas<sup>8</sup> y culturales, incluidas las ideologías y creencias religiosas.<sup>9</sup>

Cuando hablamos de pobreza nos referimos a carencia, escasez. Es, por tanto, un término comparativo. La carencia se define con relación a un modelo desde el cual se mide. El mejor bohío de un cacique indígena de Quisqueya hubiera sido clasificado como vivienda desechable por el más hábil censador de la Oficina Nacional de Estadísticas: de madera y techo vegetal, piso de tierra y espacio reducido según el número de moradores, sin instalaciones sanitarias, ni energía eléctrica ni agua corriente.

Sin embargo, no todo es relativo en el término. Se refiere a condiciones de sobrevivencia y reproducción de la vida humana. Por tanto la pobreza tiene sus límites absolutos. Aquellos por debajo de los cuales la sobrevivencia y reproducción de la vida humana se deteriora y dificulta. Pero esta definición también se relativiza. Una población de 10 familias en zona rural no requiere de complicadas soluciones sanitarias. Una población de 10,000 familias en una ciudad no puede sobrevivir adecuadamente sin soluciones sanitarias adecuadas para las excretas y la basura.

Una población indígena en la selva puede sobrevivir sin extensos programas de educación formal. A nuestros pobladores urbanos se les hace cada día más difícil la sobrevivencia sin un mínimo de educación formal, requerida por la complejidad de la sociedad y la tecnología moderna.

Las necesidades nutricionales varían con el clima, el desgaste físico o mental e incluso la cultura.

Por eso los parámetros para medir el incremento o disminución de la pobreza no pueden ser estáticos. Tienen que hacer referencia a las cambiantes condiciones físicas, socioeconómicas y culturales del medio.

## Dos Pobrezas

El segundo elemento a tener en cuenta es la distinción entre la pobreza accidental y pobreza estructural. La primera es fruto de un "accidente" que impide que funcionen las condiciones "normales" de sobrevivencia; un defecto físico o mental, o una catástrofe natural

pueden provocar condiciones inesperadas de pobreza. En estos casos los mecanismos de solidaridad son la única respuesta. Esta solidaridad puede ser institucionalizada y debe serlo en sociedades complejas como las nuestras.

Pero hay otra pobreza que es estructural. Es decir, es fruto de esas relaciones establecidas que resultan en una distribución desigual de bienes y servicios, que están institucionalizadas en la sociedad. Ella conforma unas estructuras que garantizan su perpetuación. Dichas estructuras requieren, para mantenerse, de una fuerte coherencia interna, que incluye la justificación misma de la estructura social, lo que se ha llamado la ideología y requieren además de mecanismos que permitan su reproducción y de otros que suavicen o resuelvan los conflictos que producen.

Este tipo de pobreza estructural no se resuelve con la mera solidaridad, espontánea ni institucionalizada. Requiere de cambios estructurales que hagan posible que el desarrollo o enriquecimiento de unos no provoque el empobrecimiento de otros. Estos cambios no basta con hacerlos desde una perspectiva de desarrollo global. Hay que hacerlos desde la perspectiva de los pobres. La experiencia ha demostrado que el desarrollo global no siempre ha sido desarrollado para todos.

Con esto entramos en el tratamiento de la pobreza desde el pensamiento de la modernidad. El pensamiento moderno encuentra su base en dos principios fundamentales: la racionalidad y la igualdad. Ambos principios están íntimamente ligados. De la racionalidad nace el mito del progreso: el avance de la ciencia aplicada en la tecnología permite un creciente dominio de la naturaleza que aumenta los niveles de productividad y bienestar constantemente (aunque ya los clásicos cayeron en cuenta que otros factores, como el demográfico pueden afectar este constante avance). Este control racional supone aumento de productividad, subordinación de medios a fines y progresiva organización sistémica. La historia se ha encargado de desmentir este mito evolucionista del progreso, tanto en su versión positiva como marxista. El desarrollo de la ciencia y la tecnología no ha garantizado un mayor bienestar a la humanidad. Los horrores de la guerra (Mundial, Vietnam, Golfo, El Salvador, etc.) y del peligro nuclear, la terrible desigualdad en

la distribución de la riqueza (se calcula la población mundial por debajo de la línea de la pobreza en 1,125 millones de personas, 23% de la población mundial), el aumento de la ansiedad y sin sentido de la vida la pervivencia de la violencia y la discriminación, son síntomas de que el progreso alcanzado debe ser relativizado.

Sin embargo, demitificada la historia, los avances de la tecnología y el aporte de la racionalidad a la convivencia humana son un factor fundamental en la construcción de un mundo más humano y nos llevan a describir la radical igualdad y la vocación de libertad de toda persona humana. Este es el gran reto de la sociedad moderna: desabsolutizar la racionalidad para convertirla en un instrumento de creación de una *sociedad de igualdades básicas en la que se conjuguen la libertad y la convivencia social, el necesario pluralismo y la concertación de consensos y disensos*. Es la democracia como tarea, asignatura pendiente que ya no puede ser pensada sino en términos globales. El ideal de la modernidad ya no puede ser concebido en términos locales o nacionales, *debe plantearse a nivel mundial y no como un sistema racional que encuadra los sujetos, sino como una forma de convivencia*. La pobreza en República Dominicana debe plantearse desde esta perspectiva.

### Una Pobreza Moderna

Al comienzo de este artículo dábamos algunos datos del incremento de la pobreza en República Dominicana. Esa cruda realidad se da en *un contexto de modernización y progreso*. El proceso de globalización de la economía ha asignado al Caribe una doble función: patio industrial de manufacturas (a través de las zonas francas) y espacio de recreación para el turismo internacional. El recrudescimiento de la posición del Primer Mundo, que considera que en el Tercero sobra población, ha *influido en el aumento de nuestra pobreza*.<sup>10</sup>

República Dominicana ha asimilado ese rol. En 1990 las exportaciones de zonas francas ascendieron a US\$771.32 millones y para 1994 se espera tener más de 300,000 obreros empleados en estas industrias. El número de habitaciones hoteleras ha crecido de 5,616 en 1984 a 17,976 en 1989, situando al turismo como el principal rubro de ingresos de República Dominicana.

La remodelación urbana ha transformado el rostro de nuestras ciudades<sup>11</sup> y la conversión de campos cañeros para la producción de frutos de exportación refleja una modernización de nuestra producción agrícola. Nuestra Cultura Política también ha recibido el impacto de esta revolución modernizante.<sup>12</sup>

Las realizaciones con el Fondo Monetario Internacional, la Convención de Lomé, el Banco Mundial, la Agencia Interamericana de Desarrollo, la misión de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y demás agencias internacionales han forzado a República Dominicana a moverse hacia la institucionalización moderna (Reforma Tributaria, Código de Trabajo, institucionalización de mecanismos electorales, etc. incluso contra grupos de poder tradicionales.

Pero este proceso lejos de detener, ha aumentado los niveles de pobreza: mayor concentración de la riqueza, congelación de salarios y aumento de desempleo, formalización del sector informal, progresiva privatización de los servicios públicos, etc. Las medidas previstas para enfrentar esta crisis no pasan de ser paliativas orientadas a mantener la paz social. Incluso las propuestas a nivel educativo destacan el carácter funcional de la educación subordinando los fines económicos de creación del tipo de mano de obra requerido para el modelo de desarrollo inducido.

El interés mostrado por los problemas de la pobreza en este país está enmarcado en dos grandes conceptos:

a) Su integración al mercado mundial según los parámetros asignados por la nueva ordenación de la economía mundial.

b) La conciencia de que los límites del bienestar de los países ricos los define el desarrollo de los países pobres, hecho que se siente cada vez más fuerte en la presencia de la gran ola de incertidumbre de inmigrantes que los inunda. La globalización de la economía empieza a manifestar sus aplicaciones societales. En 1990 el consulado de Estados Unidos en República Dominicana recibió 140,000 aplicaciones para visa de las cuales aceptó sólo 50,000. Se calculó que la inmigración ilegal sobrepasó la legal. Hay que añadir la creciente emigración a países europeos. Sólo en la ciudad de Madrid se calcula que viven más se

10,000 dominicanos. Las remesas enviadas por los emigrantes son en este momento el segundo renglón de ingresos del país y componente decisivo en los mecanismos de sobrevivencia de los pobres del país.

### La Pobreza al Desnudo

Según el método de línea pobreza, basado en el cálculo de ingresos y gastos, en 1989 el 27.04% de los hogares del país eran pobres no indigentes y el 30.28% eran indigentes, sumando un total de 57.31%. Comparando con los datos de 1984 esto supone un aumento significativo, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1  
Población Pobre e Indigente en República Dominicana  
(1984-1989)<sup>13</sup>

AÑO	POBRES NO INDIGENTES %	INDIGENTES %	NO POBRE %	INGRESOS PO- BRES NO INDI- GENTES %	INGRESOS INDIGENTES %	INGRESOS DE NO POBRES %
1984	31.13	16.21	52.66	17.34	4.90	77.68
1989	27.04	30.28	42.68	--	--	--

Según el mismo estudio en 1989 el 10% más rico de la población recibía el 44.2% (en 1984 recibían sólo el 34%) del ingreso mientras que el 10% más pobre recibía el 0.8%.

En 1987 el PNB per cápita era de US\$730.00 anual, sólo superior a Bolivia y Haití en América Latina. En 1988 había bajado a US\$706.60. En 1990 el PBI bajó 5% con relación al año anterior y la inflación sobrepasó el 100%.

Como consecuencia de esto el 70.3% de las familias de los barrios de la capital no comen 3 veces al día.<sup>14</sup> Según datos publicados por la OPS el 28.8% de los dominicanos están desnutridos. Esto se relaciona

con la producción agropecuaria. Entre 1973 y 1984, de 23 productos alimenticios básicos sólo 2, el arroz (145%) y el pollo (256%) subieron la producción. Todos los demás bajaron, siendo la caída más dramática la de la leche, que bajó un 40%. Como resultado de esta parálisis de la producción agrícola, de la devaluación de la moneda y de otras medidas económicas, la inflación de la década de los 80 agravó la situación de los pobres. Veamos el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 2**  
**Indice de Precios y Salario Mínimo Requerido**  
**para el Consumo Popular**  
**(1977-1990)<sup>15</sup>**

AÑO	INDICE DE PRECIOS CONSUMO DE POBRES	SALARIO MINIMO REQUERIDO
1977	100.00	177.51
Septiembre 1990	1,436.18	2,549.36

Es decir, lo que en 1977 se compraba con RD\$177.51, en septiembre de 1990 requería RD\$2,549.36. En 1977 el salario mínimo límite de la línea de la pobreza era de RD\$94.90 y en 1991 había subido a RD\$1,798.55. Sin embargo en 1991 al salario mínimo del sector privado era de RD\$1,456.00<sup>16</sup> (que correspondía aun salario real a precios de 1977 de RD\$76.00) y el del sector público era RD\$750.00 (equivalente a un salario real a precios de 1,977 de RD\$40.00).

Según la encuesta de SENUTRI dirigida por Carolina Van Tuyl en barrios de la capital 38.2% de los encuestados afirmó ingerir cerveza 5 o más veces por semana y 32.2% afirmó lo mismo en relación al ron. Este dato parecería confirmar la parte de culpabilidad que tienen los pobres en su propia pobreza. Creciendo de lo indispensable un alto porcentaje invierte un monto significativo de sus ingresos en bebidas alcohólicas.

Sin embargo hay datos importantes que analizar. En el momento fuerte de la recesión (marzo de 1991) las ventas de bebidas alcohólicas bajaron con relación al mismo mes del año anterior en 18.9%. Esto significa que también este tipo de consumo se ve afectado por el incremento de la pobreza. Por otro lado, sin entrar en otras consideraciones socioculturales sobre el consumo de alcohol en medios populares, calculemos que puede hacer un padre de familia con el costo de una cerveza diaria en 1991. Puede añadir 3/4 de libra de pollo al que ya come diariamente 68.8% de la población. Esta diferencia no cambiaría sensiblemente la situación de pobreza de la familia. Sin embargo lo dejaría sin el escape sociológico culturalmente más asequible para "botar el golpe" y mantenerse en la brega.

Un estudio de Francisco Checo para CIECA demuestra que, a precios de enero de 1991, la comida popular era más cara en Santo Domingo que en Nueva York. Así un moro (arroz con habichuelas rojas) con spaguettis para 5 personas contaba US\$2.80 en Santo Domingo y US\$2.50 en Nueva York.<sup>17</sup> Pero la situación se torna aún más grave si lo traducimos en horas de trabajo de un obrero. Al obrero de Nueva York le costaría el moro 37.5 minutos de trabajo mientras al obrero dominicano le costaría 5 horas y 40 minutos de trabajo.<sup>18</sup> Esto explica, parcialmente, por qué el obrero dominicano morirá 15 años antes que el norteamericano.

Y decimos parcialmente porque hay otros factores que influyen en la estructuración de la pobreza. Esta se define también como insatisfacción de necesidades básicas, debida a la ausencia de servicios. En el estudio de Susana Gámez ya citado se nos presentan los datos sobre pobreza según esta metodología de medición. En 1989 había 33.8% de la población por debajo de la línea de pobreza y 10.48% en condiciones de miseria.

Estos datos indicarían una mejoría sustancial en la satisfacción de las necesidades básicas entre el gobierno del Dr. Salvador Jorge Blanco (hasta agosto de 1986) y el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer. Los indicadores seleccionados fueron: viviendas adecuadas, acceso a servicios sanitarios, *hacinamiento crítico* dependencia económica y asistencia escolar. Este cambio brusco de reducción de necesidades

básicas insatisfechas que disminuye el porcentaje de pobres a la mitad y el de miserables a la tercera parte en un lapso de cinco años tendría que ser el resultado de una acción dramática y masiva del Estado y/o un mejoramiento fuerte y rápido de los niveles de vida. Lo segundo vemos que no se dio por los cálculos de la metodología de la línea de pobreza. Así que este cambio tuvo que deberse a la acción del Estado.

La acción del Estado tuvo que darse en la segunda mitad del gobierno de Salvador Jorge Blanco (1984-1986) o en la primera del gobierno de Balaguer (1986-1989). Veamos la acción del Estado con relación a estos indicadores.

1) Vivienda: los grandes proyectos habitacionales del gobierno de Jorge Blanco están aún inconclusos. El Dr. Balaguer comienza su programa de remodelación urbana en 1987. Para marzo de 1989, fecha de la encuesta, habían sido inaugurados muy pocas viviendas que no pueden dar cuenta de un cambio tan dramático.<sup>19</sup>

2) Acceso a servicios sanitarios: de nuevo la acción esos años no presenta resultados que abarquen ni remotamente la mitad de la población pobre.

3) El hacinamiento crítico está relacionado con el problema de la vivienda.

4) Dependencia económica: en esos años aumentó el desempleo.<sup>20</sup>

5) Asistencia escolar: en esos años comenzó el descenso de la matrícula escolar nacional.

Por tanto las conclusiones de Susana Gámez que esto se debe a la política económica del Estado que "enfaticó durante el período 1986-1989 las inversiones en la construcción y particularmente en vivienda, acueductos y alcantarillados, los cuales han generado resultados satisfactorios según este método de cuantificación" no nos parecen fundadas.

Quizá si el censo nacional se hubiera realizado en 1990 o 91, como correspondía, hoy contaríamos con una respuesta a esta interrogante. Mientras tanto preferimos suspender nuestro juicio y sospechar de la incompatibilidad metodológica de ambas encuestas.

Puesto que varios de esos indicadores ya son estudiados en otros artículos de este número, nos vamos a limitar a considerar un indicador no contemplado en el estudio pero de gran importancia como necesidad básica: la salud.

Según un cuadro publicado por CIECA con información de la Oficina Panamericana de la Salud, que reproducimos, la Situación de Salud de República Dominicana está por debajo del promedio latinoamericano en todos los renglones. Más aún, la situación marca un deterioro progresivo. En las informaciones diacrónicas como las tasas de mortalidad materna e infantil y la proporción de camas de hospital por 1,000 habitantes.

El 76% de los dominicanos carecen de seguro médico. Hay en la República Dominicana 1.2 camas de hospital por cada 1,000 habitantes (esta proporción a disminuido a menos de la mitad en 20 años. Y existe un médico por cada 5,933 habitantes). El 59% de los paciente son atendidos por el sector privado (1989) El gasto mensual en ciudadanos médicos del 40 más pobre de la población subió entre 1977 y 1984 en un 78.1% mientras el del 5% más rico sólo subió en 20.5%.

Estos datos son indicadores del deterioro de los servicios de salud en la década de los 80 para los grupos más pobres de la población que los ha obligado a recurrir a los servicios privados. Estos incluyen un aumento de las visitas a curanderos y el pago de servicios privados de salud generalmente de baja calidad.

En salud como en educación, se observa una tendencia a la privatización del servicio: aumentan los pobres que acuden a servicios privados y se comienza el cobro directo (cuotas) o indirectos (pago de todos los materiales utilizados) del servicio público. Un índice en el porcentaje del presupuesto nacional asignado a salud en la década del 80 y como contraste el asignado a la Presidencia.

## CUADRO No. 3

**Porcentaje del Presupuesto Nacional Destinado a Salud  
(1980-1990)**

	AÑOS										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PORCENTAJE SALUD	9.2	9.2	9.1	8.1	9.3	7.5	6.8	5.8	5.4	5.7	7.2
PORCENTAJE PRESIDENCIA	13.7	14.9	11.5	15.9	12.3	26.2	31.9	53.7	52.8	53.3	48.0

\* FUENTE: CIECA, con informaciones de ONADROS.

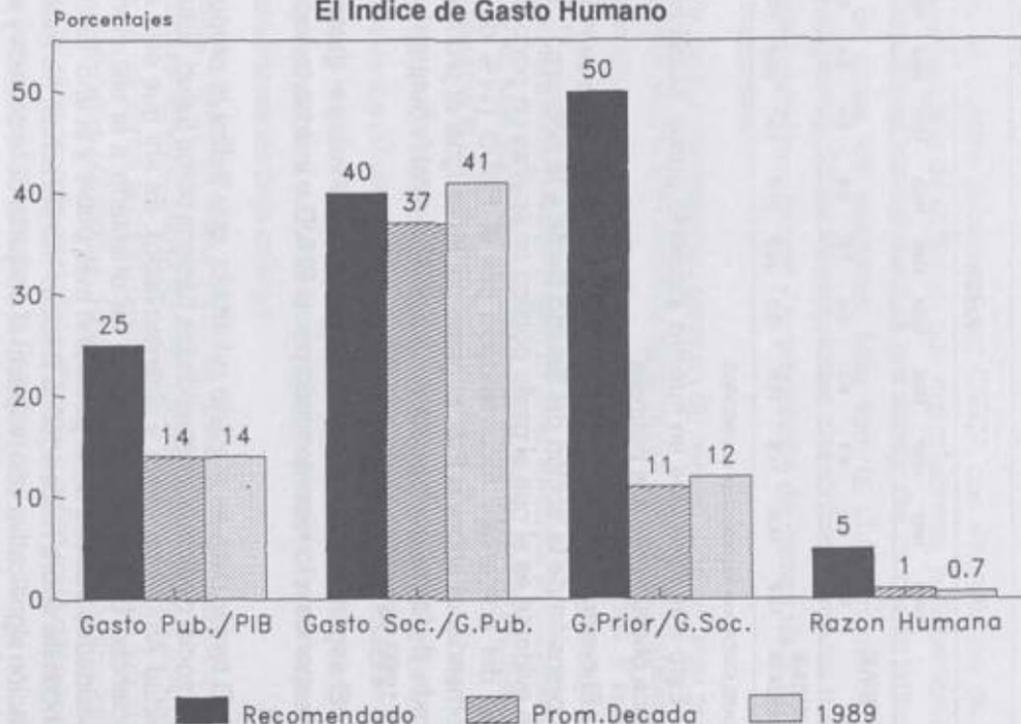
Esto nos introduce en nuestro siguiente punto. ¿Cuál ha sido la política oficial frente a la pobreza?

El cuadro elaborado por CIECA es una primera aproximación a la comprensión de la acción del Estado frente a la pobreza.<sup>21</sup> El primer dato evidente es el que el gasto público es apenas un poco más de la mitad del porcentaje recomendado por el PNUD (14% de un 25% recomendado) sobre el PIB. El gasto del 89 es igual al promedio de la década, de forma que se trata de una política estable durante la década. Para 1990 ya había bajado a 11.8%.

El segundo dato es el nivel de gasto social sobre el gasto público. Corresponde a lo recomendado por el PNUD e incluso lo supera en el 1989.

El tercer dato es el gasto prioritario, que indica la proporción de gasto social dedicada a necesidades básicas como Salud, Educación y Sanidad Ambiental (agua y alcantarrillado). Es ahí que está al mayor deficiencia. El gasto social no se ha orientado a la solución de las necesidades básicas de la población más pobre y el año 1989, año de la encuesta sobre Necesidades Básicas Insatisfechas, no muestra una variación significativa con respecto al conjunto de la década y es menos de la cuarta parte de lo recomendado. Esto confirma lo expresado más arriba sobre la acción gubernamental. Ni siquiera el gasto en construcción se puede considerar como una inversión contra la pobreza porque más de la mitad ha sido destinado a la construcción monumental y de vivienda para la clase media.

**Cuadro No. 4**  
**Gasto Pub./PIB, Gasto Social/Gasto Pub.,**  
**Gasto de Prioridad/Gasto Social, y**  
**El Índice de Gasto Humano**



FUENTE: Centro de Investigacion Economica, Inc. (CIECA)

**Cuadro No. 5**  
**Países Seleccionados: Análisis del Gasto Social Público, 1988**

	Razón Gasto Humano	Razón Gasto Público E/Y	Razón Asignac. Social S/E	Razón de Prioridad Social P/S
<b>Niveles altos de gasto humano-por encima del 5%</b>				
Zimbabwe	12.7	52	48	50
Botswana	7.7	51	37	41
Malasia	6.3	32	29	68
Marruecos	6.3	29	42	52
Jordania	5.5	50	25	44
Costa Rica	5.4	41	50	26
<b>Niveles medios de gasto humano: 3% y 5%</b>				
Singapur	4.3	35	35	35
Brasil	4.2	34	32	38
Kwait	4.0	36	42	26
Corea	3.7	18	30	77
Mauricio	3.1	27	40	29
Chile	3.1	33	50	19
<b>Niveles bajos de gasto humano - por debajo de 3%</b>				
India	2.5	37	20	34
Tailandia	2.5	16	37	42
Sri-Lanka	2.5	31	43	16
Filipinas	2.4	21	22	53
Tanzania	2.4	29	15	55
Argentina	2.3	41	35	16
Nigeria	2.2	29	20	38
Colombia	2.1	15	40	36
China	2.1	19	24	48
Sierra Leona	1.6	13	38	31
Bangladesh	1.2	12	24	42
Pakistán	0.8	25	21	14
República Dominicana*	0.8	17	39	12
Indonesia	0.6	25	13	18

\* Calculado por el Centro de Investigación Económica, Inc. (CIECA).

FUENTE: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991.

Si tomamos sólo los gastos en salud y educación primaria dan un porcentaje muy bajo en la década (1%) con una tendencia a decrecer (1.2% en 1980 a 0.7% en 1989). El descuido en estos renglones tiene además consecuencias para el futuro, pues han producido una generación débil y poco capacitada para asumir el reto del desarrollo.

El cuadro N° 5 nos muestra la situación en un coste comparativo con 26 países en desarrollo. Ocupamos el puesto 25 de esta selección de países. Pero es significativo que ocupamos también el puesto 21 en la proporción del gasto público con relación al PBI y el último en gasto en propiedades sociales. Esto nos sitúa como uno de los estados que menos está enfrentando el problema de la pobreza.

Los cambios introducidos en la economía a partir de 1990 retirando la protección estatal a los sectores productivos y dejándoles la merced del libre mercado debía corresponderse con un incremento de la inversión estatal en gasto social prioritario.<sup>22</sup> La tendencia de los presupuestos de 1991 y 1992 muestra que este es el camino elegido. Sin embargo, los renglones como agua y alcantarillado, asistencia social y caminos vecinales han disminuido su participación en el gasto público. ¿Refleja esto una opción por los pobres no tan pobres? Esto confirmaría la tendencia del capitalismo mundial a prescindir de la población en extrema pobreza como irrecuperable y sobrante económicamente.

Según ha demostrado Rolando Reyes entre 1984 y 1989 la pobreza urbana creció más rápidamente (43%) que la rural (34%). Este crecimiento se dio sobre todo en los hogares indigentes (24.4%).<sup>23</sup>

El cuadro No. 6 nos muestra que en la década de los 80 el aumento del gasto social público (33.7% en 1980; 41.3% en 1989) fue de 7.6%: más de la totalidad de este aumento se debió el crecimiento de las inversiones en vivienda (10.1) que no fue principalmente para los más pobres. Sin embargo, una necesidad prioritaria como educación bajó en un 3.5%.

**CUADRO N° 6**  
**Razón de Gasto Humano Máxima**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Gasto Pub. % del PIB (E/Y)</b>	16.1	15.1	12.8	13.9	12.4	13.8	14.4	16.9	17.2	13.8	11.8
<b>Gasto Soc. % Gasto Pub. (S/E)</b>	33.7	38.8	37.5	37.3	40.3	33.8	33.9	35.3	38.9	41.3	39.8
<b>Razón Max. Prioridad (P/S)</b>	87.6	84.9	87.9	84.1	81.3	81.2	80.0	54.7	56.7	53.8	61.8
<b>Razón Prior. Social (P/S)</b>	23.7	21.1	24.1	21.0	22.9	22.3	19.1	14.9	11.8	12.0	--
<b>Razón Max. Gasto humano</b>	3.6	3.6	3.2	3.3	3.1	2.8	2.9	3.3	3.8	3.1	2.9
<b>Razón Gasto Humano</b>	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	--
<b>Crec. PIB</b>	5.9	4.1	1.8	4.6	0.3	-2.8	3.2	7.9	0.7	4.1	-5.1

\* La razón máxima de prioridad se calculó considerando el gasto total en Salud, Educación y Alcantarillado y Agua Potable. Lo que implica que el gasto social prioritario sería necesariamente un valor inferior al obtenido.  
FUENTE: R. Reyes, CIECA.

Todo esto nos indica una ineficiente acción estatal en el esfuerzo por eliminar la pobreza.

En realidad, en los últimos años el Estado ha parecido más preocupado por ocultar la pobreza que por eliminarla. En ese sentido han ido los esfuerzos de la remodelación urbana y de la eliminación de los buhoneros de las calles.

## Los Pobres Contra la Pobreza

Tradicionalmente se han definido como sujetos de la acción contra la pobreza el Estado y las instituciones caritativas. Entre estas últimas las iglesias han tenido un papel protagónico. En los últimos tiempos las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han sido la forma secularizada, más acorde con el mundo moderno, de cumplir esta función. Inicialmente se concebía esta responsabilidad como la de facilitar la sobrevivencia a los sectores empobrecidos mediante acciones asistencialistas que les permitieran sobrevivir. Los pobres eran vistos como objetos de caridad.

Con el tiempo y bajo el axioma de "no me des pescado, enséñame a pescar" la acción contra la pobreza se volvió hacia actividades educativas que permitieran a la población pobre incorporarse al mundo del mercado del cual estaban marginados. La acción asistencial era sustituida por la cooperación para el desarrollo, cuyos sujetos eran de nuevo los Estados y las instituciones.

Desde otra perspectiva de análisis se consideraba la pobreza como la otra cara de la riqueza viendo ambas estructuralmente ligadas. Esta visión reclamaba como única acción válida contra la pobreza la transformación de las estructuras que la causaban. Devolvía así a los pobres el protagonismo de su historia, pero debe una perspectiva puramente reivindicativa. La solidaridad entre los pobres se constituía sólo en la contradicción.

La novedad de la década de los 80 es la constitución de los pobres en sujetos históricos de la lucha contra la pobreza. Este proceso se da en virtud de la participación que rompe su exclusión. El pobre irrumpe como sujeto complementario y alternativo. Complementario en cuanto que no es exclusivo. Alternativo en cuanto no se plantea un simple aprendizaje para la integración. Temas como la protesta con propuesta, la confrontación para la negociación, al democracia participativa reflejan el talante de esta nueva presencia. Surge un nuevo tipo de organización popular que se abre espacios lentamente en el proyecto societal. En ella se desarrollan nuevos sujetos con derechos emergentes: el sujeto genérico, generacional, territorial, étnico. Se revalorizan las identidades

culturales dando nuevo contenido a lo popular y concediendo un nuevo papel a lo cultural y lo ético, e incluso lo religioso, en la construcción social.

Este nuevo protagonismo de los pobres se enfrenta a la pobreza estructural y accidental desde la solidaridad, en busca de nuevos modelos societales. Nacen así los proyectos nuevos donde la autogestión no se entiende como aislamiento sino como forma de descentralización del poder. Estos nuevos proyectos confrontan la propuesta neoliberal desde un nuevo planteamiento de la relación entre sociedad política y sociedad civil en la que ésta aparece como hegemónica. El Estado, y por tanto los partidos políticos, aparecen más como servidores que como representantes y el espacio político es el lugar de la concertación de una sociedad plural en la que los sujetos buscan el poder como instrumento de diálogo más que de dominación. La actividad política ya no será subsidiaria y reproductora del libre mercado sino arena de negociación.

Esta realidad busca reconocimiento en medio del desconcierto de los actores tradicionales que no acaban de entender su novedad. El futuro queda abierto a que los diferentes actores sociales se involucren en esta nueva relación o se renueven las violencias de la exclusión.

El escenario está planteado. Los nuevos sujetos surgidos de las clases populares y la empobrecida clase media piden espacio y participación en la búsqueda de respuestas. El Estado se manifiesta cada vez más impotente de dar una respuesta global y los grupos hegemónicos buscan nuevas formas de exclusión a nombre de la libertad y la competencia. Es hora de optar.

### **La opción por los Pobres**

Estamos a las puertas de la IV Asamblea del CELAM en Santo Domingo. La opción por los pobres asumida por la III Asamblea de Puebla es cuestionada. ¿No nos dicen los signos de los tiempos que la nueva opción por las clases medias, constructoras de la nueva sociedad que nace en América Latina, fruto del impacto de la modernidad? ¿No

ha quedado suficientemente claro el fracaso del proyecto socialista como proyecto socialista como proyecto de los pobres?

Queremos terminar proponiendo algunas ideas que confirman la opción por los pobres y ayudan a definirla:

1) La opción por los pobres es constituyente de la opción cristiana. No se trata de una opción conyuntural. Como dice Jon Sobrino, Jesús opta "por lo débil de este mundo porque Dios es así".<sup>24</sup>

2) Es además una opción ética. "Se funda en que la causa por la que luchamos es justa, y no en que esta causa tenga certeza o probabilidad de triunfar históricamente mañana".<sup>25</sup>

3) Ella se opone a toda actitud de prescindencia o exclusión. La opción por los pobres tiene que estar presente en cualquier proyecto histórico.

4) La opción por los pobres puede limitarse al proyecto asistencial pero no lo puede excluir. La solidaridad humana implica la disponibilidad a la ayuda gratuita pero no se agota en ella. Sería negarse a ver las dimensiones estructurales presentes en toda pobreza. Un texto del siglo XVI nos lo plantea con claridad meridiana "hasta ahora hemos tratado de amar a Dios por la oración y el servicio a los pobres de Roma, buscando para ellos alimentos, vestidos, asilos,... Atenuar los sufrimientos es, sin duda, conforme a la voluntad de Dios ¿pero no será mejor que los pobres de Roma puedan valerse por sí mismos sin necesidad de alimentos, de vestido y de techo ajeno?".<sup>26</sup>

5) La razón de la opción por los pobres no es el mérito ganado por éstos. No tiene nada que ver con la bondad de los pobres o con su responsabilidad en su pobreza. Más aún, no depende sólo de la calidad moral por los ricos. Es una opción por la persona humana, por la validez universal de sus derechos, por las formas de convivencia social que garanticen su respeto. En este sentido es un requisito de la cultura de la modernidad que no puede ser reducida a una mera racionalidad y libertad económica. La opción por los pobres es la forma de evangelizar la modernidad.

6) En ese sentido la opción por los pobres sólo se da cabalmente cuando aceptamos su interpelación como interlocutores válidos. Esto supone abrirles nuevos espacios de participación que no serán posibles si no combinamos los equilibrios de poder y si no descentralizamos el ejercicio del mismo. Y esto cuestiona hasta a la misma iglesia.<sup>27</sup>

7) La opción por los pobres contemplada así contradice el proyecto neoliberal y los dinamismos desatados por la relación entre Primer y Tercer Mundo, sobre todo después de la caída del bloque socialista. La destrucción del muro de Berlín ha hecho más evidente el muro entre norte y sur cuyos símbolos están en el rechazo de las migraciones y en la actitud de creciente dominación a través de la deuda externa y los organismos de "ayuda" internacional que fuerzan al Tercer Mundo a unos reajustes que perpetúan la pobreza.

8) La opción por los pobres implica aceptarlos como protagonistas de la lucha contra la pobreza reduciendo el papel de los Estados, la Iglesia, las organizaciones no gubernamentales y los intelectuales al de servidores, facilitadores, colaboradores y no al revés.

9) El objetivo de la opción por los pobres es hacer que todos tengan vida y la tengan en abundancia, en toda la riqueza que implica la vida humana.

## NOTAS

1. **El Progreso Económico y Social en América Latina.** Informe 1986, BID, Washington.
2. **Niveles, Características y Tendencias de la Pobreza,** Santo Domingo, marzo 1992.
3. Cfr. Rolando Reyes, **El Valor y la Eficiencia Real del Gasto Público,** CIECA, Santo Domingo, 1992.
4. **Antropología de la Pobreza,** Fondo de Cultura y Economía, México, 1980.
5. Está aún vigente el pensamiento que liga raza (y por tanto información genética) con capacidad de desarrollo. Cfr. J. Zaglul: *Una Identificación Nacional Defensiva: El Antihaitianismo Nacionalista de Joaquín Balaguer,* **Estudios Sociales** 87, 1992, págs. 38ss.
6. Son abundantes los estudios que prueban las consecuencias de la desnutrición durante el embarazo y los primeros meses del niño.

7. El artículo citado de R. Reyes un ejemplo de esto.
8. La teoría desarrollada por A. Gunder en el Desarrollo del Subdesarrollo para servir de ejemplo.
9. Desde Max Weber hasta Frank Moya Pons se ha trabajado esta relación entre creencias religiosas y pobreza con muy diferentes enfoques.
10. Cfr. Franz Hinkelamert, *La Soledad del Tercer Mundo, Este País*, Oct-Dic. 1990
11. Si bien habría que cuestionar su carácter "moderno" como planteo en mi artículo *La Conquista del Espacio, Estudios Sociales* 88, 1992.
12. Cfr. J. Cela, *Cultura y Elecciones, Estudios Sociales* 63, 1986, pág. 17
13. Datos obtenidos de Susana Gámez, *op. cit.*
14. Según datos de la encuesta de SENUTRI publicados por Minerva Isa en HOY, 20 febrero de 1992.
15. Tomado de Edgar Erickson, *Índice de Precios y Salario Mínimo, El Siglo*, 27 de Noviembre de 1990.
16. Oficialmente era de RD\$1,050.00 mensuales.
17. Francisco Checo, *Para Conseguir Moro, El Siglo*, 26 de Enero de 1992, pág. 6D.
18. Utilizando las equivalencias que usó Francisco Checo en *op. cit.*
19. El 25 de enero de 1985 el Contralor de la República, Lic. José Antonio Guzmán Álvarez anunciaba que el Gobierno había entregado 5,558 viviendas (Listín Diario, 26 de enero de 1989). Frente a un déficit calculado en más de medio millón esto suponía sólo un 1%.

20.

1980	1981	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
22.5	20.7	24.8	27.2	25.1	19.5	28.6	28.5	28.2	30.0

FUENTE: CIECA

21. CIECA, *El índice de Gasto Humano, El Siglo*, 8 de febrero de 1992, pág. 8D.
22. R. Reyes, *El valor y la Eficiencia Social del Gasto Público: Consideraciones sobre su impacto en las poblaciones urbanas, CIECA, Santo Domingo, 1992.*
23. Cfr. R. Reyes, *La Nueva Estrategia de Desarrollo y el Presupuesto de 1992, El Siglo*, 4 de enero de 1992, pág. 8D.
24. José María Vigil (Coordinador) *Sobre la Opción por los Pobres, Pehne, Santiago de Chile, 1992, pág. 27.*
25. G. Girardi en *idem* pág. 77.
26. San Ignacio de Loyola 1538-39, citado por J. L. Segundo en *El Hombre de Hoy, cinta Jesús de Nazareth.*

27. En esta perspectiva habría que leer los números 622 y 623 del documento de trabajo de la IV Asamblea del CELAM: Nueva Evangelización, Promoción Humana y Cultura Cristiana CELAM, Bogotá, 1992.