

Revista  
**Estudios  
Sociales**

Investigación social  
que hace historia

**149**



**FRONTERAS DE LA EQUIDAD  
SOCIAL DOMINICANA**

Jefrey Lizardo  
Juan Luis Corporán  
José Sols  
Pablo Mella, S.J.  
Santiago Hirujo



Esta es una publicación del Bonó:  
Espacio de Acción y Reflexión

Año 41, Vol. XL  
Número 149  
Abril - Junio 2009

Publicación trimestral, registrada  
en la Secretaría de Estado de Interior  
y Policía con el número 5234,  
el 4 de abril de 1968.

**Fundador:** José Luis Alemán, S.J.

**Director:** Pablo Mella, S.J.

**Consejo de Redacción:**

Pedro Castellanos  
Ana Coronado  
Olaya Dotel  
Raymundo González  
Pavel Isa Contreras  
Ignacio Lasaga, S.J.  
Jefrey Lizardo  
Ayacx Mercedes  
Juan Miguel Pérez  
Ramón Tejada Holguín  
Jenny Torres

**Redacción/Administración:**

Calle Josefa Brea, No. 65, Mejoramiento Social,  
Santo Domingo, República Dominicana

**Tel.:** 809 334-9146 **Fax:** 809 685-0120

**Email:** e.sociales@codetel.net.do

**Distribución:**

**Santo Domingo:**

Librería Thesaurus  
Librería Mateca  
Librería Paulinas  
Librería La Trinitaria

**Santiago:**

Librería Paulinas  
Librería Thesaurus

**Suscripción anual\***

América Latina y el Caribe	US\$30.00
Estados Unidos	US\$40.00
Otros países	€40.00
República Dominicana	RD\$500.00

\*Incluye envío por correo ordinario

**Número suelto**

Extranjero	US\$10.00
República Dominicana	RD\$150.00

Las opiniones expresadas en los artículos e investigaciones que publicamos son de la responsabilidad del autor que los firma.

Los artículos son registrados por: ABC POL SCI (Advance Bibliography of Contents: Political Science and Government); Revista Latinoamericana de Bibliografía; Bibliografía Teológica comentada del área iberoamericana; Hispanic American Periodical Index y Latindex.

**Diseño gráfico y diagramación:** Elvis González Comprés

**Impresión:** Editora Búho, 809 686-2241

## Editorial

### Justicia social y políticas sociales

5

## Contenido

*Jeffrey Lizardo*

### Más eficiencia y calidad en la educación dominicana: ¿queremos y podemos pagarla?

11

Históricamente en República Dominicana se ha mantenido un debate importante en torno a la inversión en educación dada su vinculación con la ruptura de la pobreza. Este artículo retrata las dificultades que ha tenido la inversión en educación en dominicana, su volatilidad y alta flexibilidad ante los ajustes fiscales en tiempos de crisis. Describe cómo estas dificultades han impedido el alcance de los montos que se necesitan para lograr las metas en materia de educación. La educación no se ha mostrado como prioridad en momentos de crisis, contrario a las recomendaciones internacionales, como muestra el autor a raíz de la crisis bancaria interna del 2003. En ese momento se rompe la tendencia ascendente que mostraba la inversión en educación y que de haber continuado nos hubiera colocado hoy en día en un 4.3% del PIB. Los cálculos muestran que un 3.2% sería suficiente para comenzar a garantizar una educación equitativa e incluyente.

Historically, in the Dominican Republic, there persists an important debate around investment in education due to its connections with ending poverty. This article discusses the difficulties that investment in education had in the Dominican Republic, its volatility, especially in the face of fiscal adjustments at times of crisis. Describes how these difficulties prevent from the state from reaching the amounts needed to accomplish the goals regarding investment in education. As a result of the banking crisis of 2003, investment in education was not prioritized, as recommended by international observers. The author shows that during this period investment declined just at the moment when it was increasing. Had investments continued as planned, they would account for up to 4.3% of GDP today. Calculations show, however, that 3.2% would be enough to begin to guarantee fair and inclusive education.

*Juan Luis Corporán*

## **Mujer y Mercado Laboral en República Dominicana: un panorama de exclusión**

**29**

Los cambios económicos en República Dominicana, de un modelo eminentemente agrícola a un modelo orientado al sector servicios centrado en zonas francas y turismo, transformaron la estructura del mercado laboral en muchos sentidos. Este artículo se centra en los impactos de este cambio de modelo de cara a la incorporación de la mujer al mercado laboral y demuestra cómo este nuevo modelo económico le ha abierto las puertas sobre la base de la discriminación y la oferta de condiciones laborales por debajo de lo considerado como digno. En el artículo se establecen las diferencias instauradas en el tipo de trabajo que ocupan la mujer y el hombre, el monto de los salarios y las posibilidades de ascenso. Establece cómo, a pesar de mostrar superioridad en cuanto a la cantidad de años de escolaridad respecto al hombre, las consideraciones para la mujer son inferiores y no corresponden a su capacidad productiva. Finalmente el artículo ofrece pistas para posibles políticas, desde el Estado, que mejoren la participación de la mujer en el mercado laboral.

Changes in the Dominican economy from an agricultural orientation to a service-oriented economic model, centered in free trade zones and in tourism, have unquestionably transformed the labor market in many ways. This article focuses on the impact these changes have had on the incorporation of women into the labor market, arguing that, despite its promises, the new economy has integrated women in ways that have enhanced the discrimination they face in the work force and the difficulty of finding good, decent work. The author argues that women's continued discrimination in the work force is a result of the type of jobs women have, when compared to men, their wages, and the possibility of promotion. The article establishes that although Dominican women are more educated than men, their options in the labor market are worse and not related to their productive capacity. The article offers some ideas for how state policies can improve women's participation in the labor force.

*José Sols y Pablo Mella*

## **¿Es posible una democracia mundial?**

**67**

El artículo resume una propuesta de democracia mundial que responde a la llamada internacional de reformar la ONU. La propuesta fue formulada por un grupo interdisciplinar de jóvenes intelectuales catalanes, que se constituyeron en un think tank del Grupo de Roma, bajo el nombre tt30. Pretende esbozar un modelo institucional que, sin desatender la eficacia, garantice al mismo tiempo la máxima democratización posible del sistema mundial. El modelo tiene como referencia la experiencia de la Unión Europea. La propuesta sigue los siguientes ejes: 1) una estructuración regional del mundo en nueve regiones, que funcionarían de manera semejante a la actual Unión Europea; 2) un poder

legislativo, constituido por un Parlamento Mundial con dos cámaras; 3) un poder ejecutivo (con un Coordinador General), formado por dos consejos, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo; 4) un poder judicial, formado por seis tribunales: el Tribunal Penal Internacional, el Tribunal Económico Internacional, el Tribunal Ambiental Internacional, el Tribunal Internacional de Justicia, el Tribunal Social y Cultural Internacional, y el Tribunal Contencioso-Administrativo Internacional.

The article summarizes a proposal for a world democracy that responds to the international calling for reforming the UN. The proposal was formulated by a group of young Catalan intellectuals, who organized a think tank of the Group of Rome, under the name tt30. The proposal is a draft of an institutional model that, without neglecting efficiency, will ensure, at the same time, as much democracy as possible. The model draws on the European Union experience. The proposal is organized around the following core ideas: 1) a world structured into nine regions, that will operate in a way similar to the actual European Union; 2) a legislative power, constituted by a Global Parliament with two Chambers; 3) an executive power (with a General Coordinator), made up by two councils, the Peace and Security Council and the Economic, Social, Cultural and Development Council; 4) and, a judicial power, composed by six courts, the International Penal Court, the International Economic Court, the International Environmental Court, the International Justice Court, the International Social and Cultural Court and the Litigious-Administrative Court.

## Documento

*Santiago Hirujo*

**Los nunca idos que regresan**

**De La Ciénaga a Las Caobas: Un mito por decreto**

**93**



## **Editorial**

### **Justicia social y políticas sociales**

Mucha tinta se ha derramado sobre cómo traducir la justicia social en nuestros días. En filosofía política contemporánea, el problema ha tocado tres aspectos diferentes fundamentales. Primero se pregunta con gesto escéptico sobre la validez misma de las discusiones de la justicia. Para muchos, discutir sobre la justicia social no tiene sentido, por la imprecisión de los términos que se utilizan. De este modo, la pregunta por la justicia parece una cosa vacía, sin referentes claros. El segundo aspecto trata sobre el fundamento de la justicia. En este punto la respuesta es casi inequívoca: la justicia social se funda en la dignidad del ser humano, que debe de ser convenientemente traducida en un ordenamiento de derecho que garantice libertades fundamentales que permitan a los sujetos llevar el estilo de vida que consideren valioso. El tercer aspecto se refiere a la igualdad que se debe procurar con la justicia. Las discusiones apuntan a un concepto pluralista de igualdad, dada la pluralidad de puntos de vista y de situaciones que se viven en sociedades complejas y multiculturales como las de hoy día. Para garantizar esta igualdad plural, que para algunos se trata en realidad de preguntarse por una desigualdad adecuada, hay que pensar en un conjunto de bienes primarios o de capacidades básicas que sirvan de punto de partida para lograr cualquier estilo de vida que se estime valioso, con tal de no coartar la vida de los demás. Algunos autores abordan este punto poniendo además como condición que sólo se considerará justo el ordenamiento social que proteja a las personas menos favorecidas de la población.

En este número de Estudios Sociales nos ocupamos de algunos escenarios cruciales para la consecución de una sociedad dominicana más justa. Los distintos artículos comparten con el horizonte ético político contemporáneo la

perspectiva de una justicia fundada en derechos fundamentales que garanticen y respeten la dignidad del ser humano. Pero a diferencia de las líneas dominantes de la discusión sobre la justicia antes señaladas, los artículos de este número explicitan otros aspectos. En primer lugar, la construcción de relaciones justas en nuestros días tiene que ser sensible a la perspectiva de género. Esta diferencia fundamental de las prácticas sociales, que reparte desigualmente las oportunidades en los hechos, debe ser supervisada sistemáticamente por las políticas estatales. En segundo lugar, se presta especial atención al diseño técnico de políticas sociales a través del cálculo de un presupuesto público sincerado y de su impacto previsible, siguiendo el principio de atención a los grupos más vulnerables. En tercer lugar, se presta atención al contexto internacional. No habrá una sociedad dominicana justa si no se armoniza el derecho nacional con los convenios internacionales que suelen estar más libres de los compromisos de intereses a los que sucumben con frecuencia nuestros legisladores, incluso en la delicada tarea de elaborar la Ley Fundamental, la Constitución, como hemos testimoniado a lo largo del año 2009.

La tarea mal escrita de los ministros y las ministras de educación en República Dominicana va caminando por una suerte de tiniebla de la voluntad política. Nada mejor para probarlo que un análisis de los fondos destinados por nuestros gobiernos a la educación. Jeffrey Lizardo muestra estadísticamente que el 4% del PBI que la Ley dominicana asigna para educación no es un mito. Ese 4% no es una trampa numérica para igualarnos a América Latina en el pasado, ni para intentar no estar tan abajo en el presente, ni mucho menos un esfuerzo para evitar desaparecer en el futuro. Lizardo nos muestra con la claridad que le caracteriza, a través de un cálculo numérico simple y concreto, cuánto crecería dominicana en dignidad y ciudadanía con ese ya utópico 4% para educación. Utópico por el convencimiento de las autoridades responsables de las finanzas públicas que, bajo un discurso de restricciones, algunas reales otras fantasiosas, han querido convencer, con mucho éxito a veces, la inviabilidad de este propósito que consideran quijotesco. Su artículo nos enseña cuánto aumentaría la matriculación neta en inicial, básica y media que significaría (por lo menos en principio) un cierto nivel de posibilidad de negociación de nuestros-as jóvenes en su proceso de iniciación en el mercado laboral.



Sin embargo, con extraño dolor y resignación cada año dejamos pasar la oportunidad que nos brinda octubre y se consume en diciembre al ritmo de cerdos, pavos y canastas, de destinar en el presupuesto nacional ese dinero que necesita la educación del país para poder contar con otra, distinta, más incluyente.

Lizardo nos trae estadísticas fehacientes para constatar que a más años de educación se reducen las probabilidades de que una persona sea clasificada como pobre. Aún cuando consideramos que la condición de la educación no es el único factor a tomar en cuenta desde nuestra concepción de pobreza, sí es una dimensión que marca diferencias decisivas en el proceso de construcción de una ciudadanía plena. La inversión en educación, planteada sobre programas orientados a fortalecer la concepción de universalidad en las políticas sociales, garantiza por lo menos la existencia de una plataforma para las familias fundamentada en el derecho.

A pesar de que desde 1997, año en que se promulgó la Ley General de Educación, hemos visto violado el derecho a que se cumpla lo consignado en la misma para el presupuesto nacional, sigue viva la aspiración, como esperanza escrita y simbolizada en luchas que tienen un sustento jurídico. Sin embargo, el artículo que nos comparte Corporán cierra un poco la esperanza a las mujeres; las que empeñan cada día sus pestañas al fuego, en medio de luchas familiares y conyugales, en busca del prometido tesoro del estudio, hacia el cual caminan persiguiendo una promesa de equidad que enseguida el mercado diluye en su lógica de costo beneficio.

La exclusión histórica coloca a las mujeres en el mercado laboral como víctimas. Su situación se parece a la de los migrantes del Sur en un país del Norte. Por su mera condición de mujer, se ven obligadas a aceptar las condiciones exigidas por el-la patrono-a, aun cuando estas representen desventajas de cara a sus homólogos hombres. Las mujeres ocupan plazas de trabajo ofertadas por sectores que no ofrecen condiciones dignas, con jornadas en muchos casos esclavizantes, de acuerdo a lo que nos relata Corporán. Puestos desechados por los hombres u ocupados por ellos con salarios superiores a los de las mujeres a pesar de sus condiciones académicas inferiores.

De ahí que pareciera, desde las conclusiones de Corporán, que a la mujer no le bastaría ni el 4% del PIB en educación, ni el gran crecimiento económico en los sectores terciarios. Pues las condiciones que están establecidas para ellas en el mercado laboral, no toman en cuenta la superioridad en sus años de escolaridad ni su incursión en los sectores que más aportan a la economía dominicana. No podemos dejar de lado que muchas de las empresas y compañías que han invertido en el desarrollo de las zonas francas y el turismo corresponden a capitales extranjeros. El caso específico del turismo está dominado por tour operadores que negocian con paquetes en diferentes países y que han querido homogenizar el turismo cual producto único a bajo costo. Este modelo económico es insensible al derecho laboral. Es sabido que las empresas textiles, uno de los sectores más presentes en este modelo, van tras mano de obra barata; para esos fines utilitarios, les ha resultado fácil identificar quiénes son los-as más excluidas entre los excluidos.

Aun cuando la responsabilidad principal de la lucha contra la eliminación de la exclusión de la mujer en el mercado laboral dominicano debe tener una respuesta estatal, interna, es indudable que el carácter generalizado del fenómeno de la discriminación laboral de la mujer en los países del Sur, nos alerta sobre el carácter transnacional de este fenómeno y nos lleva a tomar las palabras de Sols y Mella que alertan acerca de que “las multinacionales campan a sus anchas por todo el planeta, mientras que las leyes quedan atrapadas en las fronteras”.

La propuesta de un joven *think tank* del Club de Roma, el *tt30*, de la cual Sols es coautor y que junto a Mella nos brinda un esbozo resumido en este número, es tal y como está descrito por ellos una utopía que pretende normar sobre aquellas funciones que trascienden los Estados. Precisamente nos interesa destacar dos puntos de los citados por ellos como parte de las funciones de este Supra Estado, a saber: la universalización de los derechos sociales, como el derecho a la educación o el derecho a la salud, a escala mundial, y el establecimiento de unos estándares laborales mínimos para todos los países del mundo.

La universalización de los derechos sociales en los países latinoamericanos se ha enfrentado a las restricciones presupuestarias de los Estados-Nación y

además, para nosotros la principal retranca, a las propuestas de programas focalizados, hijos de las políticas neoliberales. Estos programas han sido impulsados especialmente por el Banco Mundial. El logro de políticas sociales universales tiene todas las condiciones de convertirse en una lucha campal contra una fuerza que se ha tornado hegemónica en el ámbito de las políticas sociales en América Latina.

Tenemos serias dudas sobre las posibilidades de que un nuevo organismo prospere en la imposición de un orden que genere una verdadera justicia social. Nos preguntamos, ¿cuál será la diferencia que haga respetar reglas y principios globales? ¿Ofrecen estos principios, más que a los Estados-nación, a los grupos económicos hegemónicos una ventaja real para un tipo de regulación como esa?

Al margen de la aceptación o no de la regulación, o incluso de las posibilidades de funcionamiento, miramos con reserva las tres motivaciones que promueven los autores del tt30, que ellos llaman motores de la reforma a escala mundial. Los tres motores siguen girando en torno a los intereses de los países más poderosos, corriendo el riesgo de debilitar esa democracia que pretenden adjudicar los autores al hecho de que los votos de cada país tengan igual importancia sin considerar su nivel de desarrollo. Por otro lado, en el motor que plantea el anhelo del desarrollo humano, se deja oír un eco neoliberal que parece apostar por el goteo, cuando esboza una solidaridad que se desarrollará en todas las naciones cuando los países ricos drenen recursos hacia los países pobres. Esta propuesta, que tiene el mérito de ser práctica, ganará fuerza si relativiza su mirada Norte, evitando profundizar la diferencia protagónica entre Norte y Sur.

Hará falta mucho más, tanto desde el interior de los países como desde las estructuras supranacionales existentes y las propuestas en el resumen expuesto por Sols y Mella, para desenredar los nudos que mantienen la desigualdad que existe a nivel global y en el interior de los países. Una de esas tareas es localizar los verdaderos responsables de que muchas cosas no cambien. Lo que nos lleva a comentar al documento que se coloca al final de este número.

Se trata de una denuncia de periodismo de investigación que no pierde vigencia, redactada con enorme lucidez por el ya desaparecido Santiago Hirujo. Este artículo, que data de 1991, nos devela el mito del desalojo de las familias

de La Ciénaga, el barrio más pobre del Distrito Nacional. El mito del desalojo de La Ciénaga ha recorrido el país desde hace ya más de tres décadas. El mito vivo cumple, entre otras funciones, la de esconder la acción ineficiente de los diferentes gobiernos en el desarrollo de políticas públicas que atiendan realmente los derechos sociales, con un carácter universal y superando las condiciones que favorecen la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

Resulta fácil para los gobiernos culpar a la gente convirtiendo un cliché en verdad, colocando otro estigma sobre la gente que vive en pobreza, como si fueran timadores que se aprovechan de unos recursos que nunca fueron otorgados. Y ese estigma, que se ha convertido en verdad para muchos y muchas dominicanos y dominicanas, de alguna manera ha permitido que los gobiernos no sean responsabilizados de las desgracias ocurridas a las personas víctimas de muertes en tiempos de ciclones, tormentas y huracanes. Hirujo demuestra la falsedad de la vuelta al terreno peligroso por parte de las familias pobres y reclama por ese estigma puesto sobre “los nunca idos que regresan”. Nos deja Hirujo una reflexión profunda que busca romper con este y otros estereotipos que se formulan en las mentes clase medieras de nuestro país.

La justicia social es una tarea difícil, que se enfrenta con instituciones públicas y empresas privadas, nacionales e internacionales, cuyas decisiones están basadas en el análisis costo beneficio, no en la solidaridad. Es por tanto una tarea radical, que amerita el desarrollo de propuestas que puedan tener su punto de partida en el Sur, sentadas en plataformas que cuenten con los excluidos y excluidas. Una condición necesaria, aunque no suficiente, será contar con políticas públicas universales, fundadas en el derecho, que garanticen la salud, la educación y el trabajo de las personas, con sensibilidad de género.

## **Más eficiencia y calidad en la educación dominicana: ¿queremos y podemos pagarla?**

**Jefrey Lizardo<sup>1</sup>**



Fotografía: José Luis Soto

### **Introducción**

Como parte de un proyecto que se ejecuta en FLACSO-República Dominicana sobre financiamiento de la educación en los establecimientos escolares, he visitado algunas escuelas y distritos escolares, constatando de primera mano las restricciones financieras que enfrenta el sistema educativo público dominicano. Los recursos destinados a las escuelas no cubren necesidades mínimas como una simple tiza, por ejemplo. Esta situación obedece a múltiples factores, como por ejemplo: a) el manejo de la gestión y el financiamiento de la educación sigue muy centralizado, lo que conlleva una desconexión entre los

<sup>1</sup> El autor es investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Programa República Dominicana y miembro del Consejo de redacción de *Estudios Sociales*, jefreylizardo@yahoo.com. Este trabajo se presentó en el Seminario Nacional "La Nueva Reforma Educativa: el reto de la calidad y el financiamiento" organizado por FLACSO, PREAL, EDUCA y PUCMM el 27 de noviembre 2008.

insumos que necesitan los centros escolares y los que reciben; b) el sistema de supervisión en las diferentes instancias del sistema es poco eficiente; en ocasiones, da la impresión que no existe; c) los distritos escolares, aun los más modernos, no cuentan con recursos financieros para acompañar a los centros con peor desempeño; d) el sistema de planificación carece de los instrumentos apropiados para evaluar la calidad del proceso de enseñanza y de aprendizaje.

Este es un problema conocido por todos. Entonces, cabe preguntarse: ¿qué está pasando? ¿Por qué no llegan los recursos a nuestras escuelas? ¿El problema es organizativo, de gestión, de ineficiencias en el sector? ¿O es que simplemente no hay suficientes recursos en el sector? ¿O resulta de una combinación de los dos? Estas son las preguntas que se abordarán en el presente trabajo.

## **¿Por qué es importante invertir en educación?**

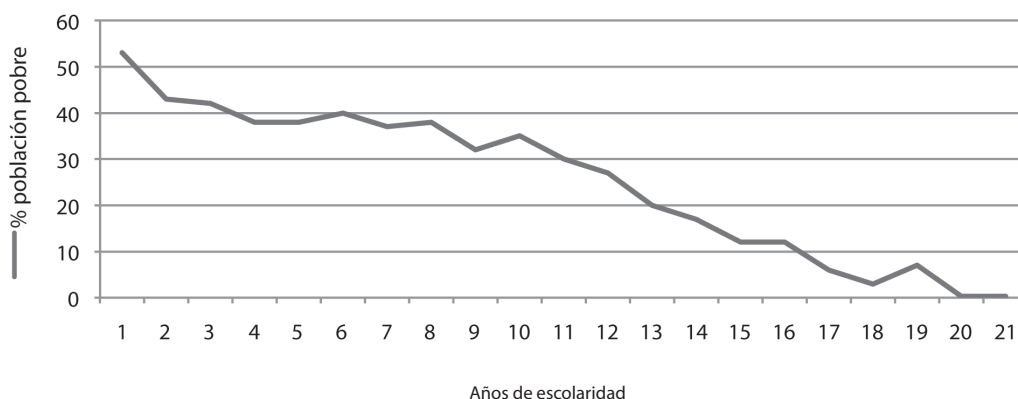
Un aspecto que parece repetitivo, pero que está muy atado al tema del financiamiento educativo, es por qué es importante invertir en educación. La inversión pública en educación es el mejor instrumento con que cuenta un país para atacar la pobreza y crear riqueza. Según las recientes encuestas de fuerza de trabajo realizadas en el país, existe una relación muy estrecha entre años de educación y probabilidades de ser pobre en la República Dominicana. Para abril de 2007, las probabilidades que de un dominicano o dominicana fuera pobre con 12 años de educación, era de 21% y de menos de 5%, si había completado sus estudios universitarios. Con más educación es muy sencillo atacar la pobreza impulsando el nivel educativo de la población.

En la República Dominicana, la inversión pública en educación beneficia a los más pobres, en particular, en los niveles inicial y básico. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2004 del Banco Central de la República Dominicana (Díaz, 2008), el 52.7% del gasto público en educación inicial y el 47.5% del gasto público en educación básica se destina al 40% de la población más pobre. Esta no es la situación en la educación media y superior. El 31.9% del gasto público en educación media y el 19.2% del gasto público en educación universitaria se destina al 40% de la población más pobre. En el caso de la educación superior, el 36.3% del gasto público se destina al 20% de la población más rica.

Estos datos sugieren que en el país hay espacio para reasignar recursos en el sector favoreciendo la progresión educativa de la población más pobre.

**Gráfico 1**

**Probabilidades de ser pobre según años de educación (población de 15 años y más)  
Abril 2007**

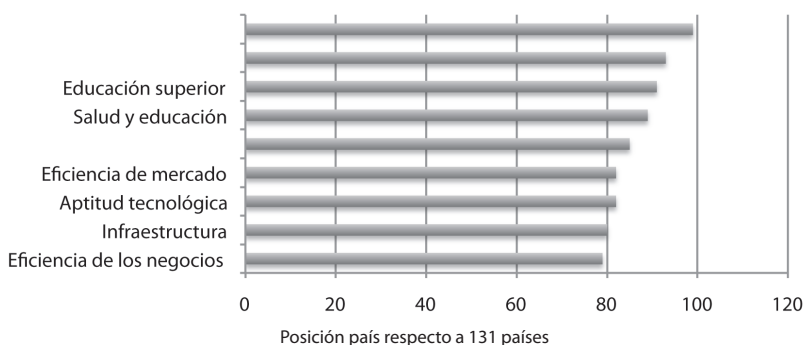


**Fuente:** World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2007-2008

Pero también, la educación es una de las vías primordiales para que los países puedan fortalecer su competitividad sistémica y por ende crear riqueza, combatir el desempleo, la inseguridad ciudadana y mejorar las condiciones de vida de la población. Según el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2007), el país ocupó la posición 96 de 131 países en el Índice de Competitividad Global, con peores desempeños en los pilares e indicadores relacionados a la educación, tal como lo muestran el gráfico 2 y el cuadro 1.

**Gráfico 2**

**República Dominicana: Posición país respecto a los pilares de la competitividad del Índice de Competitividad Global**



**Fuente:** World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2007-2008



Cuadro 1

Indicadores	Posición país
Calidad de la oferta eléctrica	130
Calidad de la educación primaria	129
Favoritismo en las decisiones oficiales del Gobierno	128
Eficiencia de los Consejos Directivos	127
Calidad de la educación en matemáticas y ciencias	127
Calidad del sistema educativo	127
Dispendio del gasto público	125
Confianza pública en los políticos	121
Fortaleza de los procesos de auditoría	121
Protección al beneficio de los intereses de los actores minoritarios	120
Gasto en educación	119

Posición país respecto a 131 países

Fuente: Encuesta de Trabajo del Banco Central de la RD, abril 2007

Y cuando nos referimos a invertir en educación, debe quedar claro que en el actual contexto global, no es solo para mejorar el acceso, sino también para mejorar el aprendizaje. Tal como lo cita un reciente estudio del Banco Mundial (Vegas y Petrow, 2007), “uno de los roles fundamentales de las escuelas es brindar a los estudiantes la oportunidad de adquirir aptitudes, conocimientos y competencias que les permitan tener el éxito en su vida”.

**Bajo financiamiento público en la educación pre-universitaria en el país**

Hay un segundo aspecto también relevante al hablar de financiamiento educativo. De cualquier forma que se mire, el país gasta demasiado poco en educación en comparación con sus pares. Revisemos los siguientes datos:

- Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, para su nivel de ingreso per cápita y según el patrón mundial, la República Dominicana debería estar destinando a educación 4.6% del PIB (PNUD, 2006).
- Según el último informe Panorama Social de América Latina y el Caribe, la República Dominicana era el país que menos recursos destinaba a



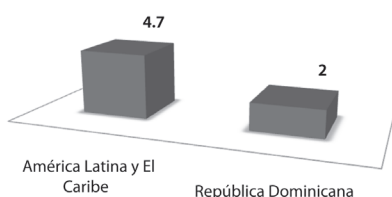
educación en porcentaje del PIB (2% versus el promedio de la región de 4.7% para los años 2004-2005); destinaba tan solo 56 dólares por persona en educación en comparación con 163 dólares que destinaba la región en promedio; y era uno de los países que más baja prioridad le daba a la educación en su gasto público total en comparación con la región (9.4% del gasto público total versus 18.7% en la región) (CEPAL, 2007).

- Según la última tarjeta de evaluación de indicadores de la Cuenta Reto del Milenio de los Estados Unidos correspondiente al próximo año, República Dominicana destina 28% menos de los que sus pares destinan en promedio a la educación primaria, en relación al ingreso per cápita (MCC, 2008).

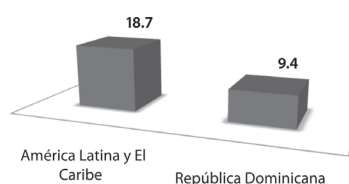
### Gráficos 3, 4 y 5

#### Financiamiento de la educación República Dominicana versus América Latina

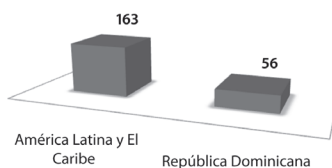
**Gasto en educación en % del PIB, 2004-2005**



**Prioridad de la educación en % del gasto público total (2004-2005)**



**Gasto per cápita en educación 2004-2005 (dólares 2000)**



**Fuente:** Panorama Social de América Latina, CEPAL 2007

El citado estudio del Banco Mundial (Vegas y Petrow, 2007) plantea que, si bien es cierto que no hay evidencias de que invertir más en educación asegura siempre buenos resultados, sí es contundente que los países con baja inversión en educación son los que tienen peores desempeños. Los recursos económicos y financieros que se destinan al sector pueden impactar positivamente en el desempeño del sistema educativo de cada país en todos los niveles.

Una evaluación rápida del financiamiento público en educación a lo largo de la segunda mitad de la década de los 90 y la presente década nos revela que, si bien es cierto que se han realizado esfuerzos para incrementarlo, su volatilidad y alta flexibilidad ante los ajustes fiscales en tiempos de crisis han minado toda posibilidad de alcanzar techos razonables para el contexto regional. Durante 7 años, en el período 1995-2002, el gasto en educación creció de manera sistemática hasta ubicarse en 2.5% en porcentaje del PIB (que ha sido el nivel más alto en los últimos 20 años), de un nivel inicial de 1.5%.

El ajuste fiscal por la crisis económica de los años 2003-2004 hizo caer el financiamiento al sector educación en los niveles previos al año 1995. Luego con la recuperación, el gasto en educación se incrementa de manera continua en los años 2005-2007 hasta colocarse en 2.2% del PIB, sin embargo, se espera que el financiamiento vuelva a caer con el ajuste fiscal previsto para lo que resta del año 2008 y el 2009, ajuste explicado en gran parte por el choque externo que vive la economía dominicana. De hecho para el 2008, la ejecución del gasto en educación será aproximadamente 2.1% del PIB, 0.1% menos que el año 2007.

La abrupta caída del gasto en educación en los años 2003-2004 se explica por la drástica reducción de la prioridad del gasto en educación en el gasto público total. En un solo año pasó de 16% del gasto total en el año 2002, a 11% en el 2003, nivel que llegó a 8% en el 2004 y se ha mantenido en alrededor de 10% en los años 2006-2008.

De la misma manera, la función educación ha estado perdiendo peso dentro del gasto social. Como porcentaje del gasto social, educación llegó a recibir el 36% del gasto social en el período 1997-2002. Sin embargo, hoy se ubica en promedio en 24% (período 2005-2008). La competencia por recursos en el sector social se ha acentuado en los últimos años debido a la mayor participación de los servicios municipales, asistencia social y seguridad social en el gasto social.

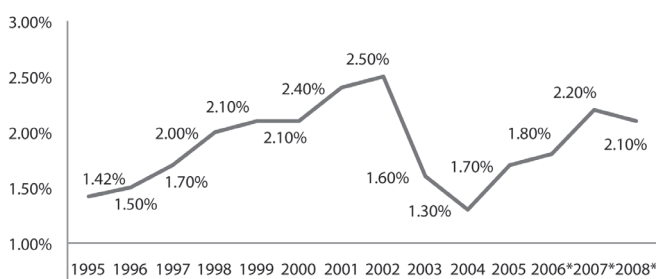
¿Qué hubiese pasado si el ritmo de crecimiento experimentado en el período 1995-2002 no se hubiese interrumpido? ¿Y si al menos hubiésemos protegido el gasto público en educación? ¿O mantenido su nivel de prioridad en el gasto público total?

Hoy día estaríamos destinando entre el 3.0% y el 4.3% del PIB. En términos absolutos, estaríamos destinando como tope máximo 68 mil millones de pesos a educación, y por tanto, hubiésemos alcanzado el techo establecido por la ley general de educación en el año 1997.

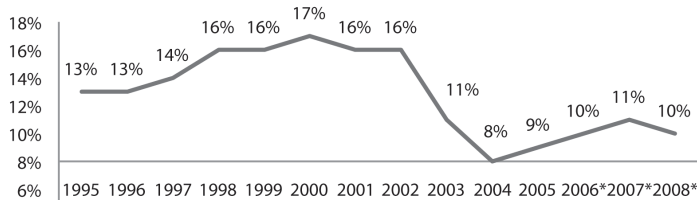
El primer aprendizaje que nos trae la evaluación retrospectiva del financiamiento público a la educación es que alcanzar un nivel adecuado de financiamiento exige consistencia en el tiempo, aún en tiempos de crisis. *En un contexto de incertidumbre financiera, es imposible hacer avanzar las reformas que necesita el sector.*

### Gráficos 6, 7 y 8

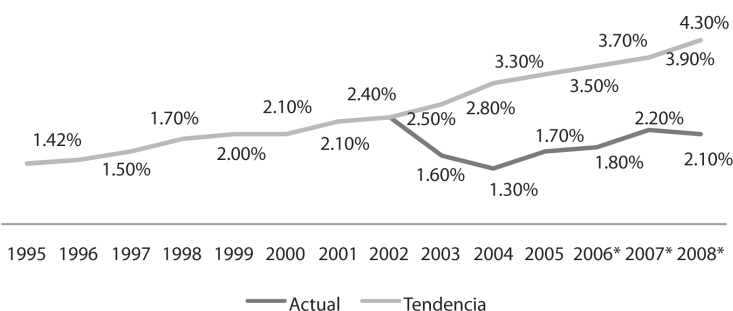
**Gasto en educación en % PIB (base 1991)**



**Prioridad del gasto en educación en el gasto público total (1995-2008 pres.)**



**Gasto en educación en % PIB (base 1991)**



Fuente: Ejecuciones presupuestarias DIGEPRES

## **¿Cuánto cuesta la educación dominicana? ¿Cuánto cuesta la calidad? ¿Cuánto nos cuesta la ineficiencia en el sector?**

No hay dudas de que la calidad cuesta, y más en países como la República Dominicana donde los diferentes diagnósticos educativos han resaltado la ausencia y deterioro de la infraestructura, mobiliarios, equipamiento y material didácticos adecuados, de personal docente de calidad, y la necesidad de fortalecer el currículo, el sistema nacional de evaluación de la calidad, la gestión del sistema en todos los niveles, entre otros aspectos.

Se ha realizado una evaluación muy comprensiva para el Plan Decenal de Educación 2008-2018, que ha conducido a la propuesta escalonada de aumento del financiamiento a la educación pre-universitaria en el país para el período de implementación del plan. Entre las mejoras que absorben mayores costos están: a) construcción de 38 mil nuevas aulas, para reducir la relación alumnos por sección de 58 en el 2009 a 28 en el 2018; y b) mejoramiento del salario de los maestros y reducción gradual del número de alumnos por maestro, de 36 a 27 en el mismo período. Ambas absorberán alrededor de las tres cuartas parte del presupuesto de la Secretaría de Educación (SEE, 2008).

Es importante destacar que el salario de los maestros ha mejorado en la última década (Flores y Lapaix, 2008), sin embargo, hay que seguir impulsando su mejora vinculado a incentivos relacionados a la continua formación, certificación y desempeño en el aula.

En el proceso de implementación del Plan Decenal de Educación, hay que hacer énfasis en las ganancias rápidas en la eficiencia del sistema educativo nacional porque indudablemente liberarán recursos para aspectos prioritarios dentro del sistema. Revisemos algunos aspectos:

- a) Atacar la repetición, sobreedad y deserción escolar podría liberar muchos recursos en el sector. Tal como explican Flores y Lapaix (2008): “el hecho de que un estudiante necesite alrededor de 11.2 años para terminar un nivel de sólo 8.3 años, significa que el estudiante debe permanecer en el centro educativo un 40% de tiempo adicional al requerido”. Ello implica consumir más recursos.

- b) Eliminar los programas asistenciales para la reducción de repetición, sobreedad y deserción escolar que ejecuta la SEE y reconvertirlos en programas de educación complementaria para elevar la calidad educativa. Este tipo de programa duplica otros esfuerzos que realiza el Gobierno a través del Gabinete de Política Social con el Programa Solidaridad y su componente Incentivo a la Asistencia Escolar.
- c) Transferir el programa de desayuno escolar a otras instancias del Gobierno, y la más llamada es el Programa Solidaridad. El compromiso debería ser que para el próximo año escolar la SEE transfiera el desayuno a Solidaridad, pero solamente con la mitad de los recursos asignados actualmente. La otra mitad provendrían de las ganancias obtenidas por el gobierno a raíz de los esfuerzos de consolidación y focalización de la asistencia social.
- d) Reorganizar administrativamente el sistema educativo nacional, consolidando las regionales de educación según lo que establecen los decretos de regionalización del país, reorganizando y consolidando espacialmente los distritos escolares y establecimientos educativos, así como eliminando el exceso de empleomanía en todos los niveles en el sistema público nacional. El personal técnico y administrativo que no se necesite en el sistema sería compensando con la entrega de un bono por 6 meses de salarios, así como sus respectivas compensaciones establecidas por ley.

En su conjunto, estas ganancias rápidas en eficiencia podrían liberar recursos por el orden del 0.2% del PIB anual, calculadas de una manera muy conservadora en alrededor de 3,000 millones de pesos. Estos recursos deberán ser utilizados para crear un círculo virtuoso dentro del sistema educativo nacional, priorizando la calidad y las transferencias de recursos directamente a las escuelas.

## **El mito del 4% ¿es posible?**

Ya hacen casi 12 años que el Congreso de la República aprobó la ley general de educación (66-97) que estableció en el artículo 197 que para el año 1999, el país debía destinar un mínimo de 16% del gasto público total o el 4% del

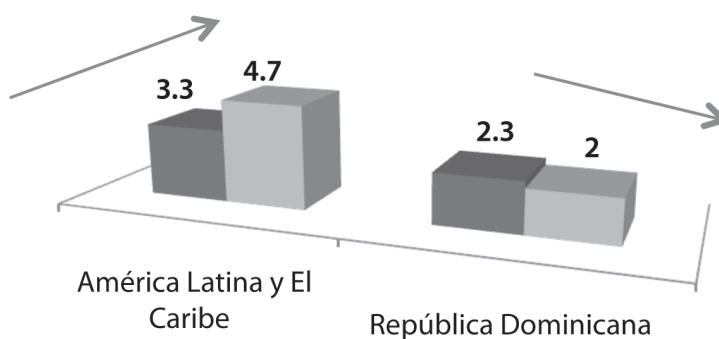
PIB a educación, escogiéndose el que fuera mayor. En ese entonces parecía una gran conquista, un gran salto y reconocimiento de la importancia de la educación para el desarrollo nacional. En ese año, el país dedicaba a educación 2.2% del PIB (medido en base al PIB que se conocía en ese entonces, el del año 1970). Según la CEPAL la región destinaba a educación tan solo el 3.3% del PIB. Nuestro sueño de entonces, si así podemos llamarlo, era alcanzar la región en poco menos de dos años. Hoy, a 12 años, ese sueño se fue desvaneciendo y nos quedamos rezagados respecto al avance de la región. En el año 1997, destinábamos el 69% del promedio de la región, hoy día tan solo el 42%.

Mientras en América Latina se le dio mayor prioridad a la educación, en República Dominicana sucedió lo contrario. ¿Qué pasó? ¿Dejamos de creer en la educación? ¿Acaso no creció el país? ¿Se cayeron los ingresos fiscales? ¿Los embates y restricciones financieras limitaron alcanzar dicha meta?

En el período 1997-2007, la República Dominicana creció a una tasa promedio anual nada envidiable de 5.9%, mientras América Latina creció en un 3.3%. Por su lado, la presión tributaria en el país aumentó consistentemente en el período 1997-2007.

**Gráfico 9**

**Gasto en educación en % del PIB  
(1997 y 2004-2005)**



■ 1997 ■ 2004-2005

Fuente: CEPAL, 1997, 2007

A través de los años nos fuimos acostumbrando a que alcanzar el 4% del PIB en educación no era viable y luego fuimos buscando pretextos. Un primer argumento es que el problema surge porque nuestros datos no recogen lo que cada una de las instituciones públicas invierte en educación. Sin embargo, el país cuenta con un moderno sistema de administración financiera y un manual de clasificadores presupuestarios que establece claramente cómo asignar la función en cada gasto que se ejecute. Sólo en casos muy particulares no se capta el gasto destinado a educación, como por ejemplo lo que destinan las instituciones públicas descentralizadas y autónomas que no están relacionadas con el sector (como por ejemplo la Lotería Nacional) o los propios ayuntamientos. Pero, el monto que destinan al sector es ínfimo. De hecho, cuando nos referimos a la función educación, estamos incluyendo lo que también se destina a educación superior, lo que significa que los recursos que se transfieren a la educación pre-universitaria todavía son menores.

El segundo argumento es que las instituciones públicas encargadas de ejecutar el gasto en educación, en particular la Secretaría de Estado de Educación, no tienen la fortaleza organizativa para gestionar el equivalente al 4% de educación. Este tipo de argumentación representa un gran desacierto tomando en cuenta: a) los controles en el circuito de la administración financiera del Estado; y b) que nos estamos refiriendo a un gran ministerio que gestionado de manera descentralizada tiene que transferir recursos a unos 5,500 establecimientos escolares.

Tomando en cuenta las restricciones fiscales y un camino sistemático y continuo para mejorar el financiamiento público a la educación, el Plan Decenal de Educación 2008-2018 estableció un mecanismo escalonado para ir aumentando el financiamiento público en educación hasta alcanzar el 4.09% en el 2012 y un 6.82% del PIB en el 2018. Para el año 2009, la meta es explícita en términos del compromiso de financiamiento: 2.67% del PIB o el 13.37% del gasto público total. Sin embargo, según las cifras expuestas hasta ahora, el presupuesto de la educación pre-universitaria estaría llegando a 1.98% del PIB y 9.6% del presupuesto total. Según el Plan Decenal, para el año 2009 se debería presupuestar para la educación pre-universitaria 47 mil millones de pesos, es decir, 15 mil millones más de lo que se estaría contemplando.

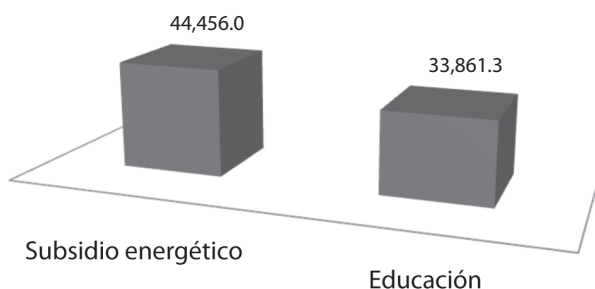
## El 4% y las restricciones fiscales: ¿todavía será posible? ¿Más recursos en un contexto de restricción fiscal?

Si bien es cierto que la presión tributaria ha llegado a su máximo histórico en los últimos años, no se prevé aumento en el corto plazo por esta vía, aún con la prevista caída de los ingresos por impuestos al comercio exterior. Adicionalmente, por el lado del gasto existen importantes presiones sobre las finanzas públicas:

- a) El monto de los subsidios al sector energético se mantiene muy alto. Para el año 2008, por concepto de subsidios a la energía, incluyendo el gas licuado, se estaría destinando la cuantiosa suma de 44,456 millones de pesos, es decir, 1.3 veces más a los recursos destinados a educación.
- b) La inversión en infraestructura es muy baja ya que no supera el 5% del PIB para los últimos años.
- c) El servicio de la deuda pública continuará en niveles altos.
- d) Las transferencias al Banco Central continúan incrementándose. Se estima en más de 17,000 millones las transferencias para el año 2009.
- e) Transferencia a poderes y otras instituciones descentralizadas (JCE, ayuntamientos, Poder Judicial, Cámara de Cuentas, etc.)
- f) Aumento en otras partidas del gasto social (caso de la seguridad social).

**Gráfico 10**

### Presupuesto vigente asignado a los sectores educación y energético, 2008



Fuente: DIGEPRES



De acuerdo a la experiencia reciente, las fuentes de crecimiento de la inversión en educación en el mediano plazo serán: más prioridad en el gasto total y el efecto positivo del crecimiento de la economía en los ingresos públicos. Indudablemente tal como lo hemos visto, con mayor prioridad de la educación en el presupuesto nacional, se podría alcanzar la meta de 4% del PIB en pocos años.

### **Atrayendo recursos de otros sectores: el caso de los municipios**

El Plan Decenal de Educación 2008-2018 parte de la premisa de que la educación es un desafío nacional, por lo que llama a la movilización de los sectores públicos y privados a fin de procurar los recursos necesarios que aseguren su implementación. En este sentido, el rol de los ayuntamientos es clave por varias razones: porque están más cerca de las escuelas, pueden movilizar recursos hacia el sector y tienen un mandato claro en el marco de la nueva Ley Municipal 176-07. El artículo 19, párrafo I establece que los ayuntamientos podrán ejercer competencias compartidas o coordinadas con la institución pública a cargo del servicio. Entre las áreas que este artículo identifica está el de promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.

Este artículo representa una gran oportunidad para un trabajo coordinado, Secretaría-Ayuntamiento, en particular, en lo relacionado con el mantenimiento y construcción de la infraestructura escolar de los niveles inicial y básico, así como la provisión de mobiliarios como pupitres, escritorios y pizarras. A fin de delegar gradualmente esta competencia, la Secretaría de Educación puede ir transfiriendo los recursos asignados a construcción y mantenimiento de la infraestructura local a cambio de que los ayuntamientos aporten recursos en proporción creciente. Con la participación de las Secretarías de Hacienda, Economía, Planificación y Desarrollo y las organizaciones comunitarias, los Ayuntamientos y la Secretaría de Educación pueden firmar acuerdos o convenios de gestión, con metas cuantificables que aten la entrega de los recursos hacia el nivel local. Esto podría ir liberando a la Secretaría de la carga administrativa y recursos para concentrar los esfuerzos de construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar en el nivel medio.

Para el 2008, la Secretaría de Estado de Educación tiene asignado 2,517 millones de pesos en reparaciones y construcciones de centros escolares. Por su parte, los ayuntamientos tienen presupuestado 15,314 millones de pesos, de los cuales el 40% debe ser asignado a obras de infraestructura y reparaciones y otro 4% para programas educativos, de género y de salud.

La Secretaría de Educación puede iniciar un programa de transferencia piloto con un fondo de 300 millones de pesos el primer año en la que los ayuntamientos aporten el 33%. El aporte de la Secretaría de Educación puede ir creciendo en la medida de que se expanda la transferencia de competencia a los ayuntamientos y los mismos se comprometan con un aumento de sus aportes hasta llegar al 75% de cada peso recibido por la Secretaría de Educación. De esta manera, las ganancias pueden ser dobles, se asegura la sostenibilidad del programa de reparación y construcción de infraestructura escolar y se termina canalizando más recursos hacia el sector de una manera más organizada y eficiente.

En este tipo de programa se podría involucrar al sector privado con el programa de apadrinamiento de escuelas y a las organizaciones comunitarias en el marco de los presupuestos participativos.

En la medida de que los ayuntamientos se empoderen de la competencia delegada del mantenimiento y construcción de la infraestructura escolar en inicial y básica, se podrá ir atacando la concepción asistencialista de las políticas educativas y sociales en general, que priman en los ayuntamientos del país.

Cuadro 2

Transferencia de competencias a ayuntamientos				
Reparación y construcción				
Período	Aportes SEE	Aportge Ayuntamientos	Gasto total	% aporte ayuntamientos
1er año	300.00	100.00	400.00	33.00%
2do año	400.00	175.00	575.00	44.00%
3er año	500.00	250.00	750.00	50.00%
4to año	600.00	400.00	1,000.00	67.00%
5to año	800.00	600.00	1,400.00	75.00%
Total	2,600.00	1,525.00	4,125.00	

## Mejorando la calidad del gasto a través del financiamiento

La manera de cómo se asignan los recursos en el sector educativo puede generar externalidades positivas vinculadas al aprendizaje y la calidad. La pregunta crucial es ¿hasta qué punto la asignación de recursos privilegia los resultados educativos? Hoy día el mecanismo por excelencia para la asignación de recursos en el sector educativo sigue siendo el pago por insumos. Las escuelas dominicanas controlan muy poco los recursos que reciben y las asignaciones directas son escasas. Este mecanismo resulta ser muy ineficiente en la mayoría de los casos.

El desafío del sector educativo en el corto plazo es cambiar la forma de cómo se asignan los recursos introduciendo mecanismos que asocien las metas educativas con el financiamiento. Por ejemplo, las transferencias directas a distritos escolares o a los centros escolares pueden vincularse a metas previamente acordadas con los mismos. El establecimiento de un fondo para la transferencia de recursos a los centros escolares con peores resultados en las pruebas nacionales representa un paso inicial en este sentido. Los recursos transferidos deberán representar un incentivo para que los profesores, las escuelas y los distritos educativos mejoren el desempeño educativo de las peores escuelas en todo el país. Ya es tiempo de que los incentivos para los profesores impulsen la aplicación del currículo y la calidad educativa. Adicionalmente, se podría ir avanzando hacia el establecimiento de proyectos pilotos para el financiamiento de la demanda vía capitación, en particular, en la educación media y superior.

La nueva Ley Orgánica de Presupuesto y el nuevo Sistema Nacional de Planificación ofrecen oportunidades para avanzar en el presupuesto por resultados en el sector educativo. Además, ofrecen un marco de largo plazo (a través de la estrategia nacional de desarrollo) y un marco de mediano plazo (a través del Plan de Inversión y Presupuesto Plurianual del Sector Público).

## A modo de conclusión

Retomo el párrafo inicial del trabajo del proyecto que está ejecutando FLACSO-Reública Dominicana. En el marco del mismo, visitamos también algunos

colegios. Uno de ellos nos llamó extremadamente la atención, porque tenía buenos y consistentes resultados promedios en las pruebas nacionales, una infraestructura envidiable, laboratorios, bibliotecas, transporte y una gran mística de trabajo. Les pregunté y cuánto cuesta al año por estudiante. La matrícula (incluyendo la inscripción) es diferenciada según nivel, supongo que por la demanda, y oscila entre 1,425 pesos mensuales en inicial y 2,366 en secundaria.

Si extrapolásemos al sistema educativo público ese nivel de costo (con sus dos millones cien mil alumnos) y añadiéramos un 15% adicional para gastos de supervisión, monitoreo y control de la calidad, regulación del sistema, formación docente y desarrollo curricular, el resultado sería 57 mil millones de pesos. Es decir, 3.2% del PIB. Imagínense lo que podríamos lograr con el 4%. Es cuestión de voluntad.

## Bibliografía

CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Chile.

Cuenta del Reto del Milenio (2008). Tarjeta de evaluación de indicadores 2009. Obtenido el 25 de noviembre de 2008, desde dirección <http://www.mcc.gov/mcc/selection/scorecards/score-2009/index.shtml>

Díaz, M. (2008). *Perspectivas Macroeconómicas de la República Dominicana en el Mediano Plazo. Notas elaboradas para el Plan Decenal de Educación 2008-2018*. (Unidad Asesora de Análisis Económico y Social. Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo - SEEPyD). Santo Domingo, República Dominicana.

Flores, R. y Lapaix, D. (2008). *Diagnóstico de la realidad educativa dominicana. En Secretaría de Estado de Educación. Camino a la Segunda Reforma del Sector Educación en la República Dominicana*. (Proyecto de Asistencia Técnica Institucional (ATI). Unión Europea). Santo Domingo, República Dominicana.

- Lizardo, J. (2008). El gasto social en la República Dominicana 1995-2005: tendencias y desafíos. En Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD). Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES). *Aportes al Debate de las Políticas Económicas y Sociales: Textos de discusión 2005-2007*. Santo Domingo, República Dominicana.
- PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. Oficina de Desarrollo Humano. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación (2008). *Plan Decenal de Educación 2008-2018*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vegas, E. y Petrow, J. (2007). *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*. Banco Mundial. Washington, D.C., EE. UU.
- World Economic Forum (2007). *Global Competitiveness Report 2007-2008*. Ginebra, Suiza.



## Mujer y Mercado Laboral en República Dominicana: un panorama de exclusión

Juan Luis Corporán<sup>1</sup>



Fotografía: José Luis Soto

### Introducción

Tal y como describe Manfred Max Neef en su libro *Desarrollo a Escala Humana*, los mercados de trabajo en América Latina comparten un rasgo inconfundible, a saber, la insuficiencia de los sectores económicos para absorber el incremento de la población económicamente activa (Max Neef, 1993). En este punto, República Dominicana no es una excepción. A pesar de que la economía dominicana ha mostrado períodos de alto dinamismo, en particular durante la segunda parte de la década de los años noventa, y después de la crisis de 2003-2004, la evolución del empleo ha sido poco satisfactoria, manteniendo la tasa

<sup>1</sup> Sociólogo, filósofo. Coordinador de Incidencia del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo. En proceso de tesis para optar por el doctorado en globalización, procesos sociales y económicos de la Universidad del País Vasco.

de desempleo ampliado en dos dígitos, llegando incluso en algunos momentos cerca de 20%. Por tanto, la economía ha sido incapaz de generar una adecuada oferta de puestos laborales ante una población económicamente activa (PEA) que aún muestra altas tasas de crecimiento como consecuencia del dinamismo demográfico.

A nuestro juicio, la situación del mercado laboral en República Dominicana es una muestra de la incapacidad de los gobiernos para articular políticas de empleo sostenibles capaces de aumentar la tasa de ocupación y revertir el círculo vicioso del desempleo y del empleo de baja calidad. La respuesta que se le ha dado a esta situación por más de 50 años ha sido invertir en acciones asistenciales que no generan competencias y habilidades en las personas, sino que más bien las paralizan.

Ahora bien, en los últimos años se han producido importantes modificaciones en la estructura del mercado laboral como resultado del cambio estructural de la economía, tanto en el plano interno como en el externo, pudiendo destacarse al respecto algunos elementos centrales: a) la ampliación del sector informal; b) una creciente participación de empleos temporales, que en la mayoría de los casos resultan de menor calidad que los generados en el sector formal; c) un aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres; d) una mayor demanda por trabajadores con mayores niveles de educación; f) crecimiento de oferta de *outsourcing*<sup>2</sup> (subcontratación); g) problemas en la absorción de los jóvenes; h) un creciente subempleo y i) cambios en la estructura económica que conducen a la coexistencia de sectores productivos altamente dinámicos con sectores estancados, lo que genera distintas dinámicas laborales que no necesariamente se compensan entre sí.

Tal situación ha generado un excedente de fuerza de trabajo que desemboca en aumento del contingente de desempleados y subempleados. Quienes se encuentran en este contingente se insertan en el mercado de trabajo de manera muy diferenciada, constituyendo segmentos heterogéneos que conforman tanto el auto-empleo de bajos ingresos como también una pluralidad de formas

2 Aunque existen varias definiciones, nos referimos aquí al proceso económico en el cual una empresa determinada mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas a una empresa externa, por medio de un contrato. Esto se da especialmente en el caso de la *subcontratación* de empresas especializadas.



de organización social del trabajo donde predominan unidades productivas no institucionalizadas, es decir, localizadas fuera del sector productivo formal.

En Dominicana, para muchas personas trabajadoras que han sido expulsadas del sector moderno, o que de alguna forma esta estructura de mercado que hoy persiste no logra ocuparlas, la inserción en mercados no organizados y en actividades no institucionalizadas constituye la principal alternativa al desempleo, sobre todo ante la falta de cualquier legislación social de protección al trabajador o a la trabajadora desempleado-a. Hoy día, podemos decir que la principal característica del mercado de trabajo dominicano es la informalidad.

Ahora bien, de todos estos fenómenos, indicadores del mercado laboral en general, nos centraremos en la situación de la expansión de incorporación de la mujer al mercado de trabajo en República Dominicana, lo cual también forma parte de un fenómeno generalizado que se verifica en los países de nuestro entorno geográfico, económico y cultural, es decir, los países de América Latina y el Caribe.

Aunque la participación femenina en el mercado de trabajo aumenta cada día, la situación de desigualdad parece ser su nota característica. Existe una percepción de discriminación sexual que permanece a través del tiempo, quizás como fruto de unas actitudes estereotipadas ante determinadas actividades.

Además de la capacidad emprendedora de la mujer dominicana, por lo pronto visualizamos tres factores que han contribuido al incremento de su participación en el mercado laboral y que serán puntos de análisis que tomaremos en cuenta en el desarrollo de este artículo: a) el cambio estructural de la economía generado en las últimas décadas; b) el proceso de globalización que ha permitido derribar una serie de estereotipos hacia la mujer que la confinaban a trabajos feminizados y c) la fuerte demanda de mano de obra generadas por los sectores servicios en el avasallante sistema global.

En el caso propio de República Dominicana, la mayor inserción de la mujer se da precisamente en momentos de crisis y fuertes cambios, seguido por una regla básica: quienes pertenecen a sectores pobres deben hacerlo para cubrir el presupuesto familiar básico del hogar, es decir, son trabajadoras de la crisis,

se insertan en el mercado cuando la economía de la casa tambalea y el sueldo del varón no alcanza para cubrir los gastos. Inserción que se complica aún más debido a que, desde el principio, las reglas de juego fueron diseñadas por quienes dominaban el sector, es decir, los varones.

Desde ya, antes de entrar a estudiar la situación de la mujer en el mercado laboral, aclaramos que la ausencia de una política de empleo afecta a hombres y mujeres, pues si bien es cierto que las asimetrías y desigualdades de género provocan injusticias que perjudican la situación laboral de la mujer, el aumento de la precariedad y vulnerabilidad laboral actúan como variables fundamentales que influyen de manera negativa en las condiciones de todos-as y cada uno-a de los-as trabajadores-as, independientemente de su género.

Por otro lado, es preocupante que la tendencia que permitió la masiva integración de la mujer al mercado laboral, la expansión de la zona franca y los servicios, está en franco deterioro, lo que puede llevar o bien a una estampida de desempleo masivo en los sectores productivos donde la mujer es mayoría, o bien a un amplio crecimiento del sector informal, caso no se activen políticas de contención que generen otro tipo de inclusión.

## **Situación de la mano de obra femenina en el mercado laboral en República Dominicana**

Al inicio de la década de los 70s, la economía dominicana se organizaba en torno a la exportación de productos agrícolas, con énfasis en la exportación de azúcar, café y cacao, entre otros. Lógicamente, según los datos de los censos nacionales, para 1970 el 61% de la población vivía en zonas rurales y para esa época la tasa de participación de la mujer era de 23.7% frente a un casi 70% de los hombres.

Así, en las zonas rurales, las relaciones entre hombre y mujer, apunta Lucero Quiroga (2001), se manejaban bajo un rígido código de características y roles de género que sustentaban la división tradicional del trabajo. En este sentido, las tareas domésticas, incluyendo su extensión hacia la agricultura y la pecuaria de subsistencia, quedaba en manos de las mujeres; mientras los hombres inician su inserción a la proletarización del trabajo agrícola.

Sin embargo, durante los últimos 30 años, el peso de las labores agrícolas ha descendido significativamente, a la vez que se ha establecido una clara tendencia hacia la terciarización<sup>3</sup> de la economía dominicana.

A partir de los choques petroleros de los años 70s y la crisis de la deuda externa a inicios de los 80s, la República Dominicana se ve forzada a buscar otras fuentes de divisas más estables que la producción agrícola. De esta manera, el modelo de zonas francas, introducido en los años 60s, y la potenciación del sector servicios cobran importancia.

Desde el año 1995, la tasa global de participación<sup>4</sup> en el mercado laboral ha registrado un valioso incremento, situándose, de 51.94 que se encontraba en el 1995, a 55.52 en el 2008. Tal incremento, según la CEPAL, se debe a un brioso crecimiento de la economía, y en particular al cambio estructural producido por el conjunto de reformas adoptado en la década pasada, la cual llevó a privatización de las empresas del Estado y el desarrollo de los sectores de servicios (hotelería, turismo y zonas francas) (CEPAL, 2006). Según J. Hernández la crisis económica y las políticas de ajuste estructural aplicadas durante las décadas de los años ochenta y noventa, rompió el patrón de división social en la unidad familiar, donde la mujer tenía el rol de criar los hijos. El proceso se acicateó con la elevación del nivel educativo y las nuevas ideas sobre el rol de la mujer en el desarrollo; esto condujo a la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y la política (Hernández, 2000).

Muchos sectores de la economía dominicana han experimentado una dinamización considerable, pero no se ha transformado al mismo ritmo la participación proporcional de la mujer en el mercado de trabajo. En esta última década el mercado acentuó sus actividades en sectores asociados a las manufacturas de exportación, y en particular a la producción en zonas francas, así como en servicios vinculados con el turismo y el comercio. En estos sectores, el empleo se expandió mucho más que en el sector agrícola y que

3 Es una transformación económica y social que afecta a los países más desarrollados desde la última fase de la revolución industrial (tercera revolución industrial). No solamente consiste en que la población ocupada en el sector terciario (servicios) pasa a ser más numerosa que la del sector secundario (industria), sino que la forma de trabajo propia de este sector se difunde por todos los demás, terciarizándolos.

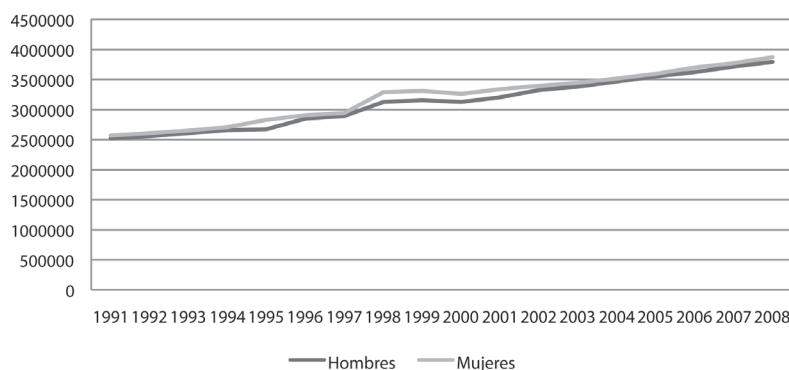
4 Tasa Global de Participación (TGP): Es el cociente entre la Población Económicamente Activa y la Población en Edad de Trabajar e indica el nivel de actividad de la economía.  $TGP = PEA / PET * 100$

en otros sectores de corte tradicional, mientras la integración promedio de la mujer, según las estadísticas del Banco Central, tiene en los últimos 17 años una equivalencia de 0.61 mujeres por cada hombre.

Así, a pesar de que la Población en Edad de Trabajar<sup>5</sup> (PET) de la mujer, según datos del Banco Central de la República Dominicana, ha estado desde el año 1992 ligeramente por encima de la del hombre, su Participación Activa en el Mercado Laboral ha sido inferior con respecto a la del hombre, lo que da un indicio de la persistencia de barreras o dificultades de la población femenina para integrarse en igualdad de condiciones en el mercado laboral (Ilustración 1).

### Ilustración 1

**Evolución de la población edad de trabajar por sexo 1991-2008**

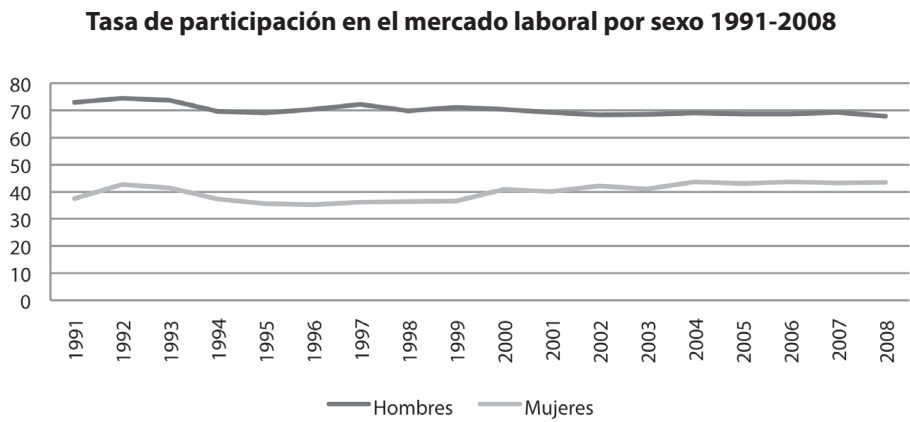


**Fuente:** Construido a partir de los datos Banco Central de la República Dominicana

Cuando observamos la trayectoria de la Tasa de participación por género nos encontramos que existe una brecha considerable constante en el tiempo, que ha estado ávida de algún tipo de política de discriminación positiva a favor la mujer en vistas a disminuir esta brecha (Ilustración 2). A partir 17 años de estadística la tasa de participación promedio del hombre ha sido de 73.87, mientras que la de las mujeres 42.23%, o sea más de 31 puntos porcentuales de diferencia en detrimento de la mujer, a pesar de que, como señala el Banco Mundial (2005), entre 1996 y 2003 el empleo femenino aumentó alrededor de 50%, mientras que el masculino lo hizo en 22%.

5 La Población en Edad de Trabajar (PET) abarca a todos los miembros de 10 años y más, que pertenezcan a hogares individuales residentes que habiten en viviendas individuales, con independencia de que estén disponibles o no para trabajar.

Ilustración 2



Fuente: Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

De igual forma, si se examina el comportamiento de la participación laboral de acuerdo con la edad de los individuos se observan brechas importantes que es necesario tomar en cuenta para cualquier política tendiente a mejorar la equidad.

Tabla 1

Promedio de tasa de participación por tramos de edad 1991-2008				
Tramos de Edad	TGP	TP Hombres	TP Mujeres	Brecha
Total	54.72	69.77	39.99	29.77
10 a 19	21.61	28.22	14.88	13.34
20 - 39	77.23	93.56	61.92	31.64
40 - 59	68.93	91.56	46.12	45.44
60 o más	34.07	56.78	12.24	44.54

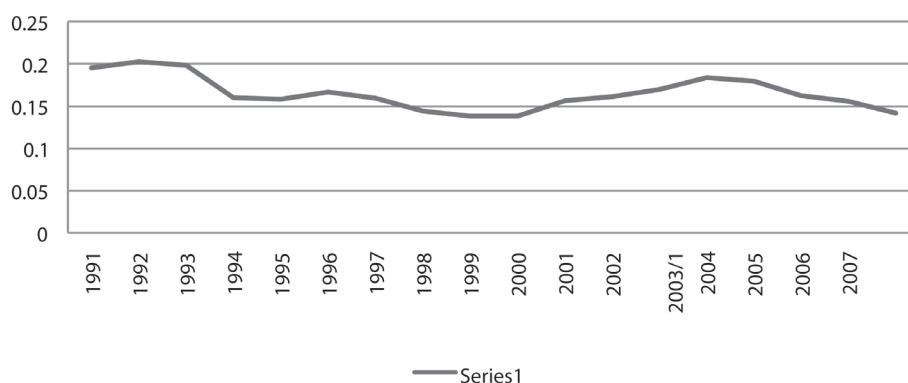
Fuente: Construida a partir de datos del Banco Central de RD

Como se observa en la Tabla 1, en el tramo de 10 a 19 años de edad la brecha asciende a unos 13.34, lo que puede implicar que los hombres entran al mercado laboral primero y, por tanto, pudiera significar la existencia de barreras para la entrada de las mujeres al mercado laboral, elemento que retomaremos más adelante. Del mismo modo, esta brecha continúa agudizándose en los tramos de 20-58 años y de 60 en adelante, pudiendo esto representar barreras de empleo en edades cercanas a la pensión, con la carga que implica para la mujer en términos de Seguridad Social.

Otro indicador que debemos tomar en cuenta en este análisis es la tasa de desocupación. En República Dominicana, a raíz de la crisis<sup>6</sup> del 2003, se llegó a exhibir una Tasa de desocupación cercana al 20%, no obstante en estos momentos, para el 2008 según cifras del Banco Central, exhibimos una tasa de desocupación de 14.2, aún alta, si la comparamos con 7.8 promedio para América Latina y el Caribe para el mismo año.

### Ilustración 3

**Tasa de desocupación ampliada 1991-2008**



**Fuente:** Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana

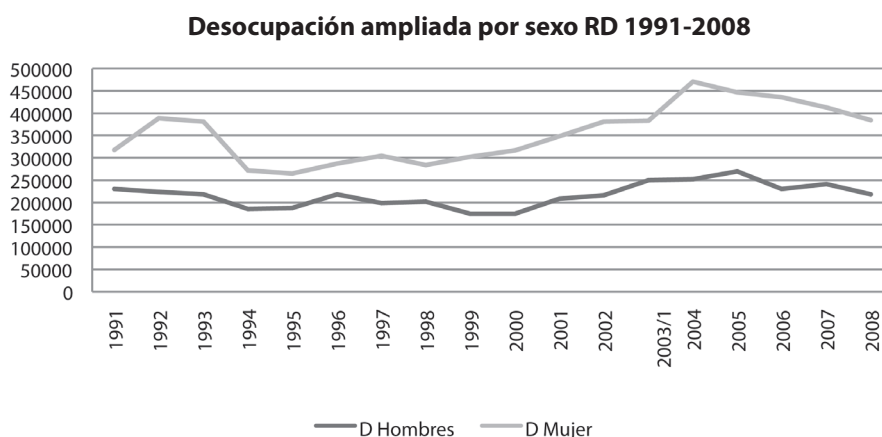
Ahora bien, al igual que la tasa de participación, la tasa de desocupación es distinta para hombres que para mujeres. Así, si observamos los últimos 17 años, la evolución de la tasa de desocupación para mujeres sigue estando por encima de umbrales inhumanos, hasta el punto de que en momentos de gran inclusión al mercado laboral, donde se han generado nuevos puestos de trabajo, la tasa de desocupación para la mujer hasta el 2008 sigue siendo alta, de 22.8.

En sentido general, el desempleo femenino tendió a crecer durante la pasada década a un ritmo mayor que el de los hombres y se profundizó más con la crisis del 2003. Una de las causas de este hecho está centrada en las dificultades que enfrentan las mujeres en armonizar las demandas de trabajo productivo con las del trabajo reproductivo. Otra causa es la asociada al aumento de la tasa de participación laboral femenina. Así para el año 2008, un total de 384.218 mujeres

<sup>6</sup> Normalmente en tiempo de crisis se verifica un aumento importante del desempleo, provocado por una caída en las ventas de las empresas, así como por una estrategia de las mismas de reducción de gastos, ocasionando el despido de trabajadores.

estaban desocupadas, frente a 218.283 hombres, de acuerdo a las estadísticas brindadas por el Banco Central.

### Ilustración 4



**Fuente:** Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

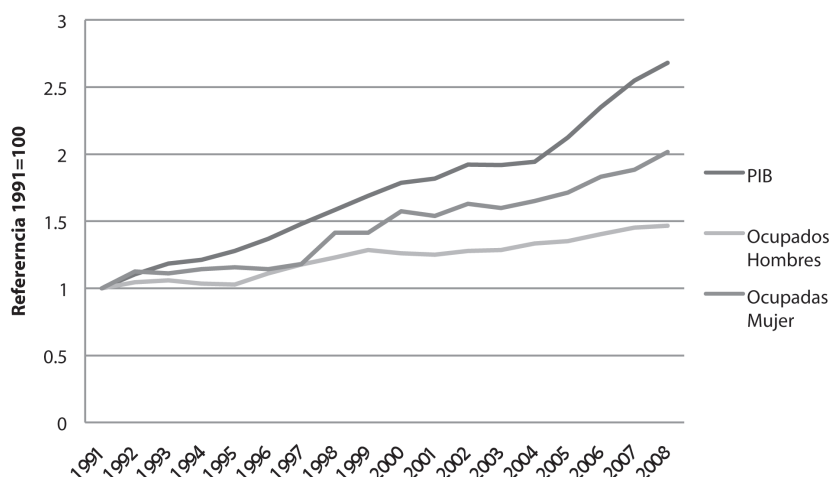
## Impacto de los cambios del mercado laboral en la mano de obra femenina

El elevado crecimiento del PIB real durante más de 50 años no tuvo gran impacto en el mercado de trabajo, a pesar de que normalmente se espera que la expansión de la producción tenga un efecto positivo directo en el empleo. Un ejemplo de esto es lo sucedido en mercado laboral en los últimos 17 años (1991-2008); mientras que el PIB se multiplicó por 2.68, el empleo generado aumentó en 1.62 veces. Estos valores denotan una elasticidad empleo/producto promedio de 0.397, es decir, por cada uno por ciento de crecimiento del PIB, la cantidad de personas ocupadas crecía la dos quintas partes, o sea menos de la mitad. Según la Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo (SEEPyD) la variación en las elasticidades empleo/producto por sector económico y por período decrece quinquenalmente entre 1991-95 (elasticidad 0.56), 1996-1999 (elasticidad 0.75) y 2000-06 (elasticidad 0.38), llegando en el último período a ser menor a una quinta parte del primero (Bencosme, 2008). Como se puede ver, la relación elasticidad de empleo / producto ha disminuido a través del tiempo. Esto implica que en el modelo preponderante, el impacto del crecimiento económico, medido por el PIB, se reduce en la medida que pasa el tiempo.

7 Elasticidad empleo-PIB de 0.388, un R2, significativo al 98%.

## Ilustración 5

## Evolución PIB - Ocupador por género



Fuente: Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

Sin obviar este grave deslinde, la elasticidad observada en este periodo no repercute de forma homogénea para ocupados hombres que para ocupadas mujeres, siendo la elasticidad entre el PIB y la población ocupada femenina dos veces mayor que la de los hombres en el mismo período. De esto se colige que el tipo de inversión efectuado en los últimos 17 años en RD ha repercutido (aún deficiente para ambos) directamente más en la expansión de la inserción de la mujer que en el mercado laboral que del hombre (ver Ilustración 5).

Entonces, ¿por qué si existe un aumento significativo de la población femenina, con respecto a la masculina, este aumento no ha permitido cerrar la brecha en el mercado laboral?

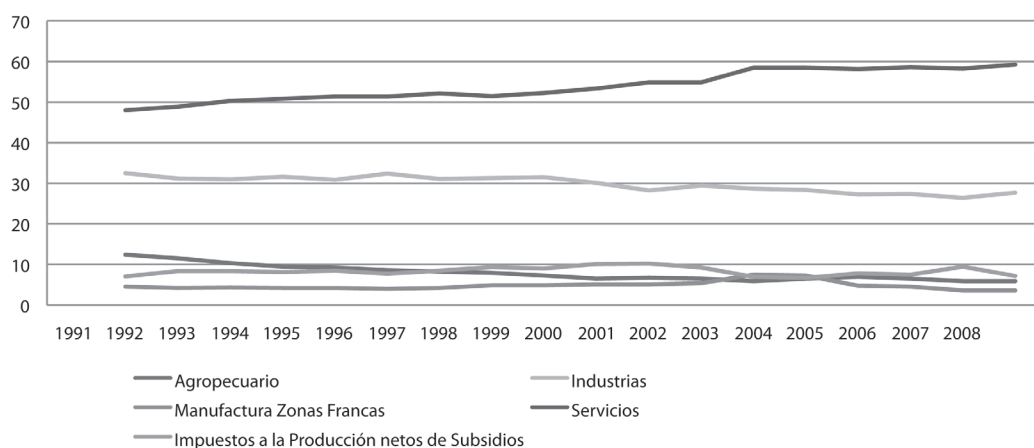
Desde inicio de esta discusión hemos planteado que el fenómeno de la marginación de la mujer en el mercado laboral ha sido históricamente multicausal y por tanto no puede ser explicado desde una sola perspectiva, y menos desde la estadística. Existen factores culturales (con una influencia, desde nuestra perspectiva, colosal) que distorsionan las mediciones cuantitativas y cualitativas. No obstante, presentamos un aporte que invita a abrir la discusión y que nos reta a seguir profundizando desde otras disciplinas que permitan incluir elementos tan importantes, como señalábamos más arriba, citando a Lucero Quiroga.



A nuestro entender, la situación de la famélica generación de empleo en el país, a pesar del tan presumido crecimiento económico, tiene relación con la opción de los gobiernos. A partir de recetas de los organismos multilaterales, se han priorizado sectores que prometían un aumento del producto, pero que en definitiva generan pocos puestos de trabajo. Así, en los últimos 17 años en RD ha aumentado la brecha entre los sectores productivos siendo abismalmente más grande el sector servicio versus los sectores industriales y agropecuario. La economía experimentó fuertes transformaciones estructurales, que abarcaron cambios en el valor agregado, en las productividades sectoriales y en el empleo, que hoy día tendríamos que evaluar.

### Ilustración 6

**Evolución de la participación en el PIB real principales sectores productivos de la economía RD 1991-2008**



**Fuente:** Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

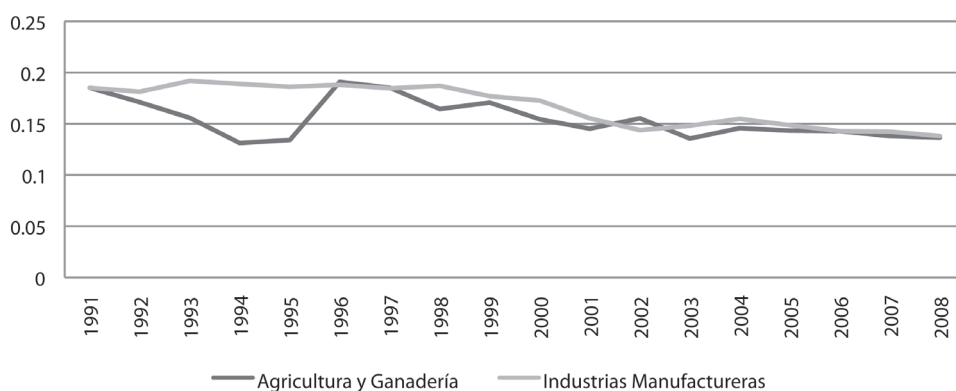
Las actividades basadas en materia prima nacional para el 1991 representaban alrededor de un cuarto del valor agregado en comparación con los setenta, y pasaron a ser sólo el 10% en la década actual. Todos los otros sectores se expandieron. Las manufacturas incrementaron su participación durante ese período, y lo mismo ocurrió con los servicios. Más tarde, luego de la implementación de las reformas estructurales, el patrón de ventajas comparativas cambió, desarrollándose nuevos sectores –turismo y zonas francas–, mientras las exportaciones tradicionales decrecieron. Así, desde 1991 hasta el 2008 este modelo comienza a exhibir evidentes rezagos, al disminuir de forma constante

(tanto en su participación en el PIB como en su capacidad de generar manos de obra) rubros tan sensibles, para la economía y para la producción, en términos de puestos de trabajo, como la agropecuaria y la manufactura (Ilustración 6).

El sector servicios pasó de tener una participación en el PIB de 48% en 1991 a 59,2% del PIB en 2008, no obstante el sector Zonas Francas que en el 1991 participaba del PIB con 4.5 (llegó a participar con 7.5% en el 2003), ha llegado a participar con un 3.6% del PIB, todo esto a partir de finalizar el Acuerdo Multifibras<sup>8</sup>. Ahora bien, el sector que más ha sufrido los efectos de la apertura comercial registrada en la década de los noventa es el sector agropecuario, el cual pasó de 12.45 del PIB en el 1991 a 5.9% del PIB, reduciendo su participación a razón de 0.38 por año.

### Ilustración 7

**Evolución de la Industria y la Agropecuaria 1991-2008**



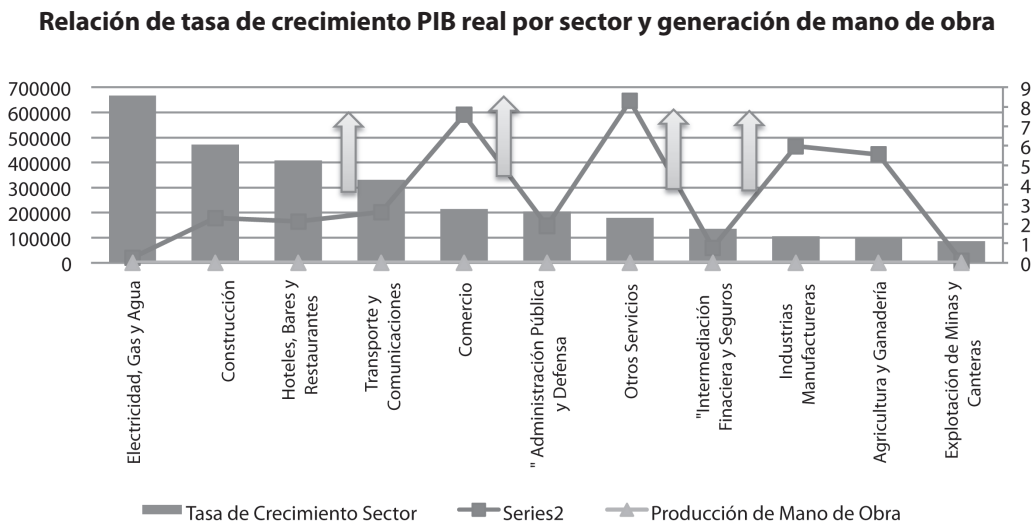
**Fuente:** Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

La capacidad de cada sector para generar empleo ha mostrado significativas diferencias en los últimos 17 años. Mientras la ocupación mostró un crecimiento 3.12% del empleo total, luego del período de reformas, el sector agropecuario se incrementó apenas 1.28, o sea menos de la mitad del conjunto de los sectores.

<sup>8</sup> El Acuerdo Multifibras (AMF) fue establecido en 1974 para regular el comercio global de productos textiles y de confecciones. Bajo el AMF, Canadá, EE UU y la Unión Europea podían establecer límites, llamados cuotas, sobre la cantidad de artículos de indumentaria y textiles hechos en el extranjero que podía entrar en sus países de cualquier otro país productor específico. Desde 1974, se aplicaron cuotas a 73 países en el Sur global, mayoritariamente en Asia. En 1995 entró en vigencia el Acuerdo Sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, bajo el cual las cuotas fueron eliminadas en cuatro etapas durante un período de diez años y eliminadas definitivamente el 31 de diciembre de 2004. El 1 de enero 2005 comenzó una nueva era en el mundo de la industria del vestido.

Por otro lado, las firmas del sector agregado “electricidad, gas y agua” crearon nuevos empleos a una tasa anual del 8.57%, siguiendo en este orden sectores como construcción, hoteles, bares y restaurantes y transporte y comunicaciones, como lo muestra la Ilustración 7. Del mismo modo, a pesar de haber crecido de manera marcada, las manufacturas no crearon empleo de forma significativa. Hemos de llamar la atención, pues los que más crecieron en términos de participación en el PIB, no son precisamente los que muestran mayor capacidad de crear plazas de trabajo, por tal razón no permite absorber con fuerza la gran cantidad de personas que van al mercado laboral cada año (Ilustración 8).

Ilustración 8

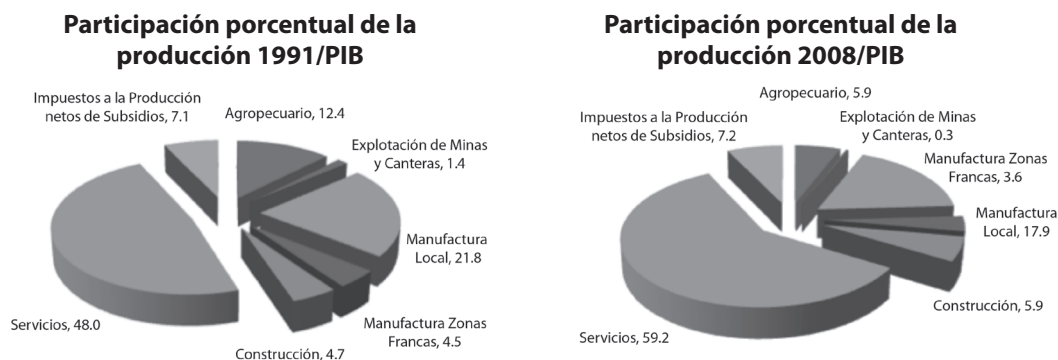


Fuente: Construido a partir de los datos del Banco Central de la República Dominicana.

La situación es tal en RD que será necesario reenfocar los sectores si es que queremos reducir el desempleo, la inactividad y el sector informal como falencias que excluyen a los-as ciudadanos-as de la participación plena en el mercado laboral.

Si analizamos el sector servicios, precisamente los rubros que mayor tasa de crecimiento muestran son los de comercio, transporte y almacenamiento, comunicaciones, intermediación financiera, seguros y actividades conexas, los cuales por su naturaleza producen bajas plazas de trabajo formal.

## Ilustración 9

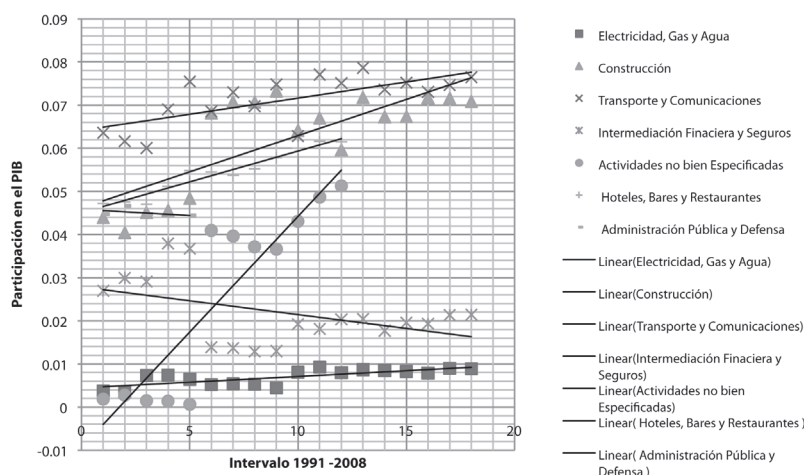


Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Como podemos ver, las actividades priorizadas que han generado crecimiento económico al país son aquellas las que exigen menos mano de obra, lo cual puede explicar poca capacidad que tiene el país para mejorar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el mercado laboral.

## Ilustración 10

### Sectores de mayor crecimiento de mano de obra, pero con baja capacidad de producir puesto de trabajo



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Y aquí se presenta uno de los problemas principales de este modelo respecto a la mujer, pues los sectores menos intensivos en mano de obra son precisamente los que han acogido a través de los años el porcentaje más alto de mujeres. Hoy día estos sectores tienen el índice más alto de feminización, a pesar de que se observan aún importantes brechas.

Como podemos ver en la Tabla 2, mientras el sector servicio muestra un índice de feminización<sup>9</sup> (IF) promedio de 0.87, o sea que por cada hombre laborando hay 0.87 mujeres en este sector de producción, los sectores de Agricultura y Ganadería e Industria muestran un índice de 0.06 y 0.35, es decir, casi no existen mujeres en estos sectores. La suma de estos no alcanza ni siquiera la mitad del primero.

Tabla 2

Índice de Feminización (IF)										
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Agricultura y ganadería	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,05	0,05	0,06	0,06
Industria	0,42	0,36	0,38	0,36	0,35	0,33	0,35	0,32	0,25	0,35
Servicios	0,87	0,83	0,85	0,83	0,89	0,86	0,90	0,90	0,88	0,87

Fuente: construido a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza 2000 – 2008

En el caso de las zonas francas se evidencia una dificultad aún mayor. En general, la mayoría de los empleos que se producen en las zonas francas presuponen un bajo nivel de capacitación, tratándose de obreros/as. Pero es importante señalar que quienes ocupan estos puestos son en su mayoría mujeres; los hombres están colocados sobre todo en el personal de tipo técnico y administrativo. En un estudio realizado en la Provincia de San Cristóbal, que abarcó las zonas tan importantes como Bajos de Haina, Parque Industrial ITABO, San Gregorio de Nigua y la Armería, se observó lo siguiente:

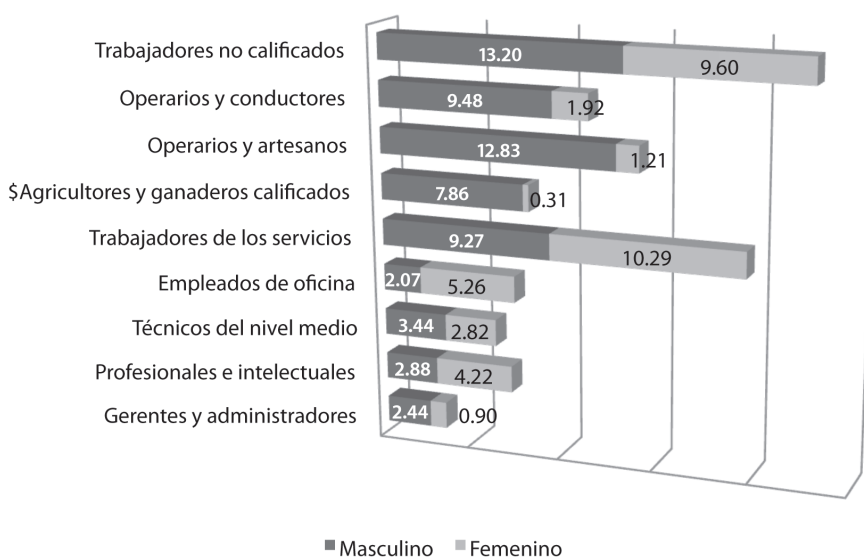
El índice de feminidad en la posición de obrera es de 1.87, un valor muy alto que implica que por cada hombre trabajando como obrero hay casi dos mujeres en esta misma posición. Sin embargo, para el caso de los mejores puestos, como lo son técnicos y administrativos el índice de feminidad se deprime a 0.47 para los técnicos y 0.84 para el personal administrativo. Esta situación describe dos elementos importantes: 1ro., el sesgo con respecto a las mujeres que pueden ocupar áreas técnicas y 2do., la inflexibilidad del mercado laboral para contratar a las mujeres en puestos de calidad (Torres, 2008).

9 Representación de las mujeres con relación a los hombres en la categoría de una variable. La relación o el diferenciar entre hombres y mujeres:  
IF=1 indica equidad  
IF< 1 infrarepresentación de las mujeres  
IF> 1 feminización

Este modelo reafirma los mismos pilares de desigualdad que los sectores tradicionales. El recorrido de casi 10 años de participación en el mercado ha mostrado una brecha perversa constante, debido entre otras cosas, a ausencias de políticas que permitan mejorar la permanente exclusión por sexo que muestra el modelo.

### Ilustración 11

#### Población ocupada según sexo y grupo ocupacional



**Fuente:** Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2008.

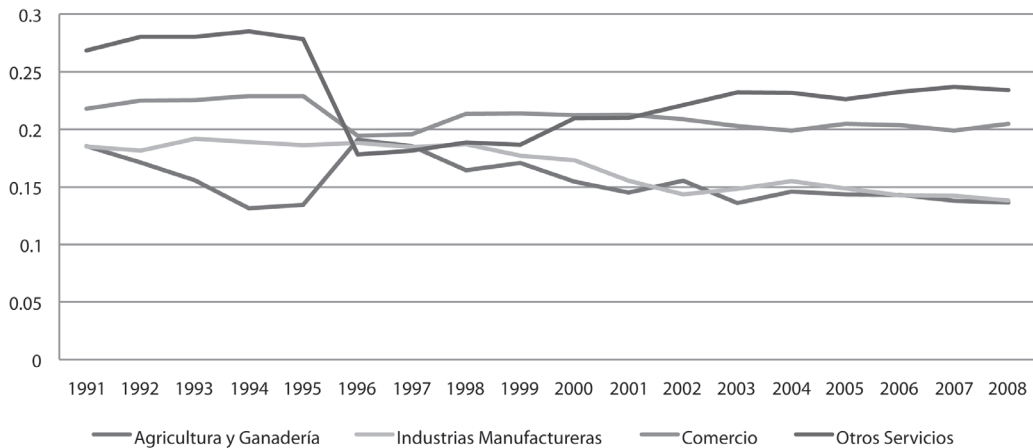
En cuanto al tipo de ocupación, como se observa en la Ilustración 11, para el 2008, los renglones en los que las mujeres ocupan mayor porcentaje son: trabajadores del sector servicios, empleados de oficina y profesionales e intelectuales. En el primer caso, llamado también sector terciario de la economía, se refieren a actividades que refuerzan la división sexual del trabajo, como limpieza, ama de llaves, vendedoras etc., o sea, un tipo de empleo con muy escasa movilidad social. Por otro lado, el segundo reglón de oficina y profesionales e intelectuales aún es muy bajo.

Otro elemento, que demanda atención especializada, es que los sectores con mayor capacidad de demandar mano de obra presentan un profundo declive y grandes fluctuaciones en los últimos 17 años, en términos de su participación

en el PIB. En contraste, los sectores intensivos en capital y bajos en mano de obra muestran un acelerado proceso de crecimiento, salvo el caso de las zonas francas, que este año se encuentra en franco desmedro.

### Ilustración 12

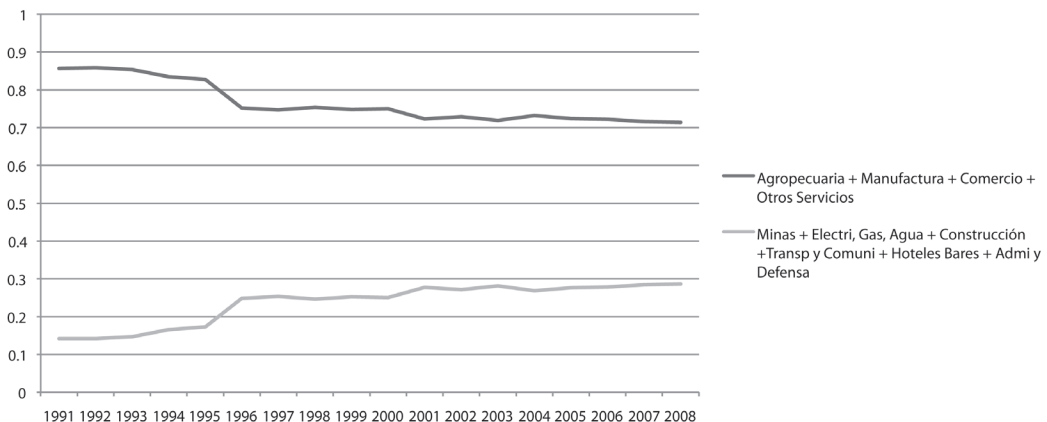
**Evolución rubros tradicionales economía 1991-2008**



**Fuente:** Construido con datos del Banco Central de la República Dominicana.

Si juntamos estos sectores, sumando los de mayor capacidad para producir puestos de trabajo, por un lado, y por otro los de menor capacidad, observando su trayectoria, nos damos cuenta de que mientras decrecen los sectores de mayor capacidad, aumentan los sectores de menor capacidad para producir puestos de trabajo. Esto explicaría la condición frágil del mercado laboral en República Dominicana.

### Ilustración 13



**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana.

## Esfuerzo femenino y obstáculos persistentes en el mercado laboral de la República Dominicana

República Dominicana es signataria de la “Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra la Mujer” (CEDAW, por sus siglas en inglés). Esta convención vinculante fue firmada por el país el 17 de julio de 1980 y aprobada en el Congreso Nacional mediante la Resolución No. 582, de fecha 12 de junio de 1982. Los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos.

En el libro *Mujer y Trabajo en República Dominicana*, publicado por el Centro de Solidaridad para el Desarrollo de la Mujer (CE-MUJER), se destaca que el trabajo “es uno de los elementos fundamentales utilizados para analizar la situación de discriminación de las mujeres, encontrándose como resultado de este análisis que su participación se da en condiciones discriminatorias, con un destacado sesgo sexista por actividad realizada.” (Hernández, 2006)

En tal sentido, analizaremos aquí algunos indicadores que nos permitan evidenciar el estado de los derechos de la mujer al empleo en República Dominicana. Partiremos de los datos aportados por los instrumentos que evalúan la situación del mercado laboral en el país.

Uno de los determinantes más importantes para la inclusión de la mujer en el mercado laboral de la República Dominicana es la educación. A nuestro juicio, la mujer dominicana ha caído en la cuenta de la necesidad de avanzar en los estudios para poder acceder a un empleo digno y bien remunerado. Tal fenómeno ha permitido que la mujer tenga mucho más permanencia que los hombres en el sistema escolar; en los hombres se registran altas tasas de repetición y deserción<sup>10</sup>.

10 De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples* (ENHOGAR) de 2006, la tasa neta de asistencia a la escuela primaria es relativamente equitativa con un 93% para las mujeres y un 91% para los hombres. No es el caso en la escuela secundaria donde la tasa neta de asistencia para las mujeres es del 52% y 37% para los hombres. Según estos datos existe más paridad de género en primaria (1.02) que en secundaria (1.41). Es decir, que de cada 100 niños que asisten a la escuela primaria, lo hacen 102 niñas, y de cada 100 hombres que asisten a la escuela secundaria, lo hacen 141 mujeres. La diferencia en paridad de género en la escuela secundaria refleja los problemas de repetición y deserción que afectan al sistema educativo, y a los jóvenes en particular (ENHOGAR, 2006). Los índices de matrícula en la escuela primaria, secundaria y superior también reflejan esta brecha de género (ver Figura 5). A medida que se progresa

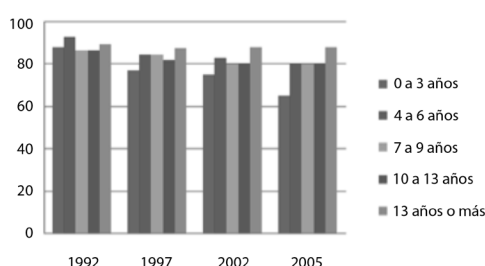


El documento de la CEPAL, *República Dominicana 20-30, hacia una nación cohesionada*, nos muestra una comparación muy interesante que nos permite constatar el esfuerzo real que ha tenido que hacer la mujer durante años para “merecer” entrar en el mercado laboral. Si observamos la Ilustración 14, donde se distingue la participación por género y años de instrucción clasificados en cinco categorías durante el período en análisis, podremos constatar que el grupo más castigado es el de menores años de instrucción. La población con mayor nivel educativo disfruta de la mayor participación laboral, pero entre 1992 y 2005, de forma que son las mujeres con calificación media las que más han logrado aumentar su participación en el mercado laboral; sin embargo, son las que reciben el impedimento mayor en el momento de entrar al sistema productivo remunerativo.

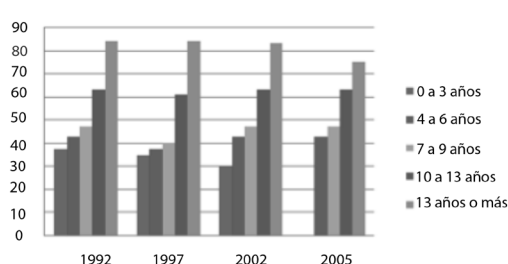
Así, mientras que entre las mujeres se verifica que para poder entrar en el mercado laboral necesitan de un esfuerzo de al menos 10 años de instrucción, entre los hombres se verifican procesos más homogéneos, en términos relativos, para su entrada en el mercado laboral, independientemente del nivel de instrucción.

### Ilustración 14

**Participación del hombre en la actividad económica por año de instrucción 1992-2005**



**Participación de las mujeres en la actividad económica por año de instrucción 1992-2005**



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2006.

Lo anterior nos está indicando que las mujeres necesitan mayor esfuerzo y preparación para poder formar parte del mercado laboral.

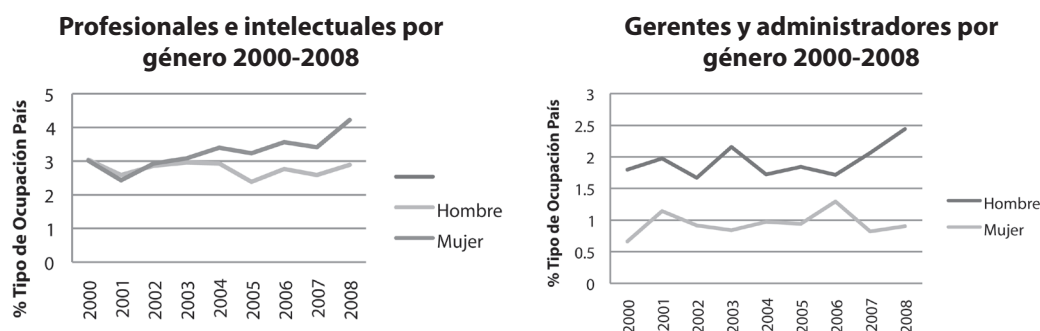
En este panorama se observa un patrón dinámico de inserción de la mujer en el mercado laboral. Las características en edad e instrucción de esta población

en la educación, hay una clara desventaja para los hombres. A nivel nacional, por ejemplo, el índice de matrícula en la escuela superior es de 163.8; por cada 100 hombres en escuela superior hay 163.8 mujeres en ese mismo nivel (ENHOGAR, 2005).

parecen ser congruentes con las demandas de los sectores de mayor dinamismo, como son turismo, comercio, servicios y zonas francas. En estos sectores parece existir una preferencia por contratar personal femenino con menores remuneraciones y con mayor nivel de instrucción. En ese sentido plantea Lucero Quiroga (2001) que el modelo de zona franca no proporciona buenas condiciones para la incorporación de las mujeres a la fuerza productiva. De esta forma, cita el Informe de la República Dominicana para la XXXI Asamblea de Delegados de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM): “aún cuando el aumento de la participación de las mujeres como entes económicamente activos ha sido sostenido, la mujer en el República Dominicana, en general, posee muy pocas posibilidades de obtener trabajos adecuados y buenos salarios. Esto ha originado que la mayoría de ellas trabaje en las llamadas zonas francas”.

Otro elemento que muestra las dificultades de la mujer para integrarse en el sistema laboral es el tipo de trabajo al que accede. Así, como muestra la Ilustración 15, a pesar del esfuerzo que hace la mujer para entrar al mercado laboral, sigue ocupando los puestos subalternos y, por ende, menos remunerativos.

### Ilustración 15



Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (2002 - 2008).

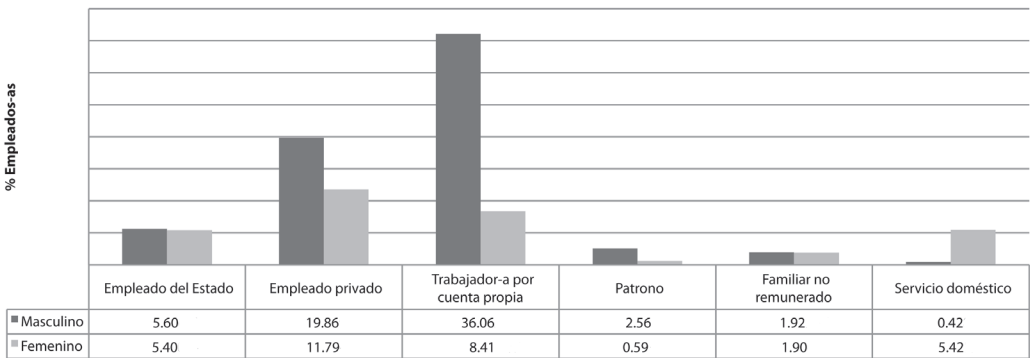
Mientras que por cada mujer hay casi tres hombres en puestos administrativos (2.7) en el 2008, por cada hombre hay casi dos mujeres profesionales o intelectuales. Este dato nos muestra lo injusto de las preferencias mostradas por el mercado laboral en el país y la inexistencia de políticas inclusivas de género en la planificación del país.

En términos de las categorías ocupacionales, se observa el mismo comportamiento cada año desde el 2005, en los años que pudimos comparar<sup>11</sup>. Para el 2008, los sectores que registran mayor discriminación (medido por IF) son precisamente aquellos más intensos en mano de obra. Así tanto en la categoría Trabajadores por cuenta propia, como en la de Empleados primaros, se privilegia al hombre versus la mujer.

En las categorías Empleados del Estado y Familiar no remunerados se percibe mayor equidad, partiendo de la medición por IF.

Ilustración 16

Categoría ocupacional según género 2008



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, octubre 2008.

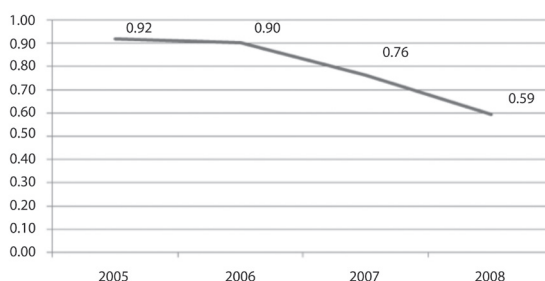
De igual forma, aunque la categoría patrón se observa un fuerte declive en los últimos años, en el caso de la mujer este declive ha sido constante (diferencia de los hombres que se observa un comportamiento zigzagueante). Así las estadísticas nos advierten que este fenómeno se ha empeorado reduciéndose casi a la mitad de mujeres que ocupaban categoría patronal, si comparamos el año 2005 con el año 2008.

Como podemos ver en el Ilustración 17, encontramos que desde 2005 hasta 2008, a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, ha disminuido en todos los renglones la cantidad de mujeres que ocupan puesto patronal en relación con el hombre. El declive puede estar indicando un proceso regresivo debido a la caída de los principales sectores donde se ha ubicado el importante flujo de mujeres en el mercado laboral.

11 Las categorías fueron cambiadas en el año 2005.

## Ilustración 17

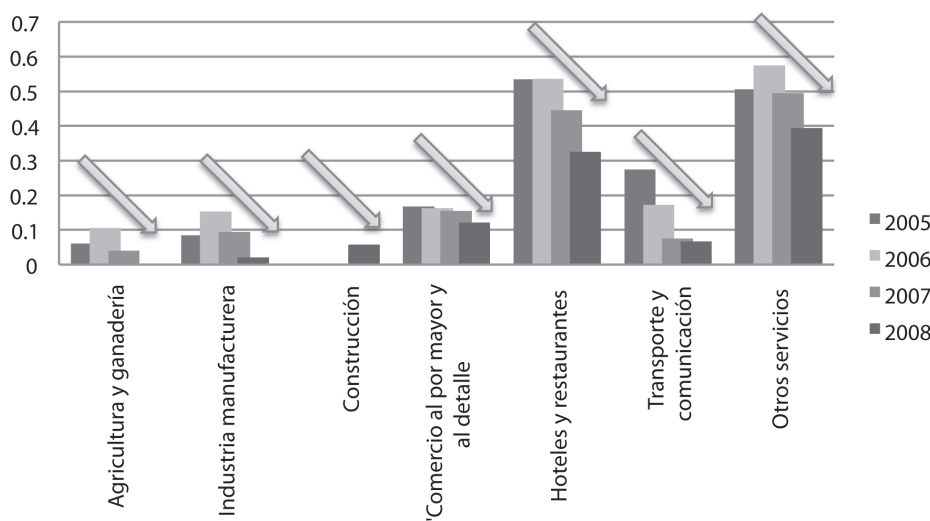
### Mujer patrona



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, octubre 2005 -2008.

## Ilustración 18

### Comportamiento del % mujeres patronas RD



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, octubre 2008.

Ahora bien, en documento realizado para la SEEPyD, Jeffrey Lizardo (2007), destaca que el peso que tienen las microempresas (MIPYMES) y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la absorción de empleo en el país es notable y muestra cómo disminuye la presencia de las mujeres como patrona a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Lizardo, citando a Marina Ortiz, dice que excluyendo las MIPYMES (y trabajadores por cuenta propia), el 43% de los empleos totales en el país son generados por las PYMES. La participación de la mujer como propietaria de un negocio es menor en la medida en que aumenta el tamaño de la empresa – el 50% y 4% de las MIPYMES y PYMES respectivamente

son propiedad de mujeres. Sin embargo, la participación de la mujer como trabajadora aumenta con el tamaño de la empresa. Los hombres son propietarios de MIPYMES y PYMES en similar proporción (41% de MIPYMES y PYMES). Como en el caso de segregación por categoría ocupacional, las diferencias en este caso reflejan un balance entre trabajo fuera y dentro del hogar para las mujeres. A diferencia de las PYMES, las MIPYMES ofrecen mayor flexibilidad a las mujeres. (Lizardo, 2007)

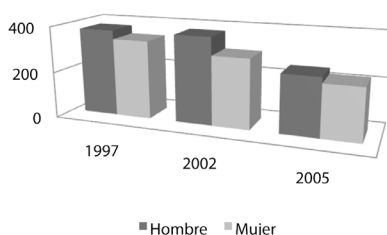
Los salarios son los indicadores más fehacientes de la discriminación de la mujer en la esfera laboral. Ciertamente, existen diversos factores para buscar ocupación, como la creatividad, el aporte a la sociedad, el ascenso social y personal etc., pero el común de los mortales trabaja por una remuneración, por un ingreso. Precisamente aquí se concentran los vejámenes y las exclusiones de la sociedad, siendo la mujer la porción de la población más afectada. El nivel de exclusión que sufre la mujer no se queda en el tipo de ocupación, o en el esfuerzo que tiene que hacer para poder obtener un trabajo por medio a la educación formal; esto puede incluso manejarse como interpretación. El nivel de exclusión se expresa de manera crítica en las disparidades salariales.

De esto se ocupó también la “Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra la Mujer”, ratificando un principio de “remuneración igual a trabajo igual”, que ya se había establecido en el Tratado de Roma (1957) y que constituye la primera disposición jurídica comunitaria sobre la igualdad de los sexos. En el Artículo 11, acápite “d”, expresa: “El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo”. El espíritu de este acápite busca precisamente eliminar las diferencias salariales entre hombres y mujeres basados en el sexo.

Ahora bien, en el mercado laboral dominicano se mantiene, hoy día, un diferencial relevante en los salarios por género, atendiendo a puestos semejantes: en la ilustración se aprecia cómo esta brecha se amplió hacia 2002, antes de la profundización de la última crisis económica, y pese a que vuelve a disminuir en 2005, se mantiene en niveles semejantes a los de 1997 (CEPAL, 2008).

## Ilustración 19

### Salarios urbanos por sexo en puestos semejantes RD, 1997-2005 (dólares del 2000)



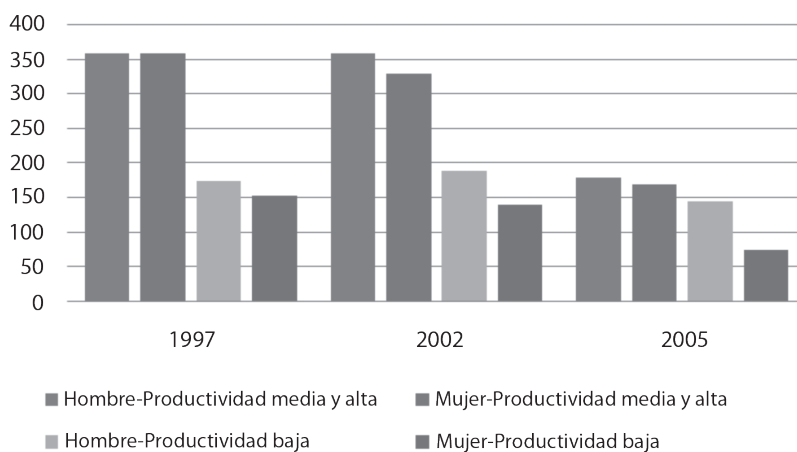
Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006.

Según datos de la CEPAL, este diferencial salarial se presenta independientemente de que el trabajo se realice en el sector privado o en el público, aunque en este último la brecha es menor.

Como era de esperarse, esta brecha es mayor en el caso de los sectores de baja productividad, que es precisamente el sector donde se agrupa el mayor número de mujeres (Ilustración 20). El patrón evidente en todos los casos es una ampliación en los diferenciales salariales entre 1997 y 2002, lo cual es producto tanto del sustancial crecimiento económico registrado como de la composición de la demanda laboral. A partir de la crisis de 2003-2004 estos diferenciales vuelven a disminuir en un marco de contracción generalizada de salarios e ingresos laborales (CEPAL, 2008).

## Ilustración 20

### Relación sexo y productividad



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina.

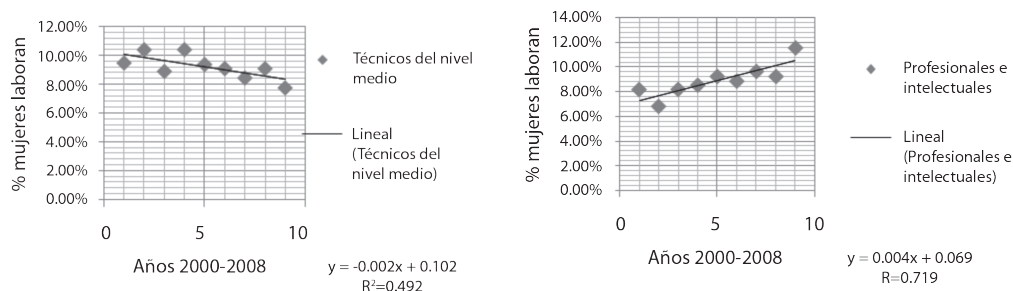
Las remuneraciones laborales dependen de diversos factores, como el nivel educativo, aspectos demográficos y características de las ramas o actividades económicas particulares. Entre todos ellos, el nivel educativo parece ser fundamental. El estudio citado por la CEPAL del BM-BID de 2006 aporta amplia evidencia al respecto; con base en un estudio econométrico muestra cómo los retornos de la educación para la fuerza laboral dominicana son bastantes bajos en individuos con educación primaria o secundaria, aumentando significativamente cuando se cuenta con educación terciaria, si bien el aumento es menor al observado en otras economías de la región. “En todo caso, la mayoría de los estudios existentes sobre la República Dominicana respecto a este tema destaca que las mayores ganancias salariales en la segunda parte de los años noventa correspondieron a la población con mayor educación, y en particular a las mujeres. Dichos segmentos poblacionales se ubican por lo general en las zonas urbanas y están ocupados en los sectores económicos que mostraron mayor dinamismo durante esos años” (CEPAL, 2008).

Lucero Quiroga (2001) plantea que la combinación de los fenómenos de urbanización de la población general y de reducción de la tasa de fecundidad (la fecundidad pasó de 6.7 en el 1970 a 2.6 en el 2001), entre otros factores, tuvo como resultado que las mujeres lograran incorporarse, de mejor manera, al Sistema de Educación formal. Según Clara Báez, citando datos de la Secretaría de Estado de Educación, ya para el 2001, por cada 100 hombres, estudian 98.3 mujeres en el nivel inicial; 98.2 mujeres en el nivel básico; 126 mujeres en el nivel medio; 134 mujeres en el nivel técnico y 166 mujeres en la educación superior.

Los efectos de esta tendencia hacia la feminización de la educación superior dominicana, de acuerdo a Quiroga, se evidencian en el crecimiento de la participación de las mujeres en los cargos técnicos y profesionales, y establece un interesante punto de partida para lo que podría ser el futuro laboral dominicano.

Ahora bien, a partir de las encuestas nacionales de fuerza de trabajo se están evidenciando cambios muy interesantes que se deben tener en cuenta en el momento de diseñar políticas públicas inclusivas en cuanto a la mujer se refiere. Pues mientras se reduce el mercado laboral para la participación de la mujer preparada en carreras técnicas, aumenta el número de mujeres de categoría laboral intelectuales y profesionales.

## Ilustración 21



**Fuente:** Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2000 - 2008.

Este fenómeno pudiera ser un indicador de la rapidez con que las mujeres se introducen en el mercado laboral, pues es claro que un técnico medio necesita menos años de estudios que la categoría profesional e intelectual. Así, mientras los hombres prefieren carreras técnicas para entrar mucho más rápido en el mercado laboral, las mujeres ponen más empeño en terminar la educación terciaria para poder competir. No obstante, muchas veces esta opción pierde su fuerza competitiva ante la petición de años de experiencia como requisito principal para ingresar a una empresa. Esta mora para entrar al sistema, va de mano con la solicitud implícita de la familia tradicional de que la mujer debe permanecer más tiempo en la casa para realizar los quehaceres domésticos.

### La mujer en el trabajo informal en la República Dominicana

La existencia del sector informal en la economía ha permitido que la mayoría de las familias empobrecidas sobreviva en un sistema que no logra responder a las necesidades de empleo en República Dominicana. No obstante, el nivel tan alto de informalidad que actualmente exhibe el país es una evidencia indiscutible de la ausencia de políticas que integren un plan de reducción de vulnerabilidad en este sector, evitando el asistencialismo.

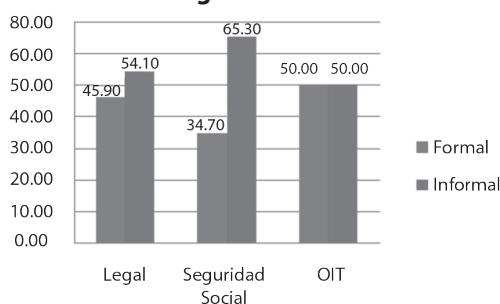
Ahora bien, al acercarnos al término de informalidad en el mercado laboral, será siempre necesario delimitar a qué nos referimos con el este término. No existe una definición única sobre la informalidad y que su medición tiende a ser muy compleja, dependiendo de la definición utilizada. En algunos casos, la informalidad es usada para denotar las actividades de baja productividad,



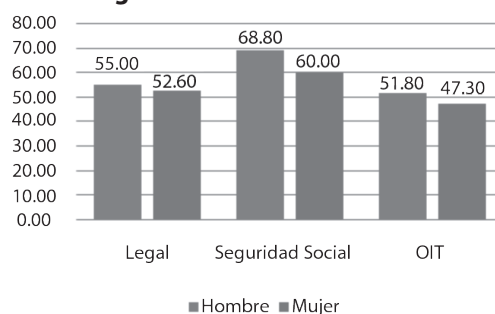
como lo hace la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>12</sup> (SEEPYD-BCRD, 2007). Otras veces sirve para describir las entidades productivas que operan en condiciones de ‘ilegalidad’, generándose una definición legalista<sup>13</sup>. En ocasiones, se refiere a los individuos que en sus actividades productivas no disfrutan de los beneficios de un sistema de seguridad social, en particular su afiliación a un sistema público de pensiones; de aquí nace la definición a partir de la seguridad social<sup>14</sup>.

## Ilustración 22

**Incidencia de la información en República Dominicana según criterios alternativos**



**Incidencia de la información por sexo según criterios alternativos**



Fuente: SEEPyD - Banco Central RD.

12 Esta definición (Guzmán, 2007) está asociada a la tradición iniciada por la OIT, a partir de la Resolución I aprobada por la XIII Conferencia Internacional de Expertos en Estadísticas Laborales, realizada en 1982. Dicha resolución definía la informalidad a partir de las características demográficas de los trabajadores y las características de las unidades productivas. En ese tenor, el Banco Central de la República Dominicana ha venido definiendo como trabajadores informales a los siguientes grupos: a) asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados; b) trabajadores por cuenta propia y patrones en los grupos ocupacionales agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes, vendedores y trabajadores no calificados; c) trabajadores no remunerados y servicio doméstico.

13 Esta segunda definición descansa en un criterio legal y considera como “informal” a los siguientes grupos: a) los asalariados del sector privado que no tienen contrato firmado con la empresa o entidad para la cual trabajan ni gozan de la mayoría de los beneficios estipulados en la ley laboral (ver el siguiente párrafo), o cuya empresa o entidad no tiene licencia para realizar sus operaciones; b) los trabajadores familiares no remunerados y c) los trabajadores domésticos, y los patrones o trabajadores por cuenta propia sin licencia para operar. En contraposición, son considerados “formales” los asalariados del sector público, los empleados privados con contrato firmado o que disfrutaban de la mayoría de beneficios laborales, los patrones de negocios cuyas empresas o entidades tienen licencia para ejercer sus operaciones productivas, y los trabajadores por cuenta propia que declaran tener licencia para ejercer su actividad (Guzmán, 2007).

14 Esta tercera definición de informalidad se basa en la incorporación o no de los trabajadores al sistema de seguridad social, entendiendo por éste el sistema en el cual las personas cotizan a un determinado plan de pensión, ya sea a través de una empresa para la cual trabajan o de forma individual. En este caso, los siguientes grupos de trabajadores son considerados como informales: a) los asalariados privados a los cuales no se les descuenta parte de su salario para tener derecho a una pensión en la vejez; b) los trabajadores por cuenta propia y c) los patrones de negocios propios que declaran no estar cotizando actualmente a un fondo de pensiones para tener derecho a una pensión al retirarse. Los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos son considerados como informales en su totalidad, mientras los asalariados del sector público son considerados como trabajadores formales. Esto concluye la definición de la informalidad según el criterio de seguridad social (Guzmán, 2007).

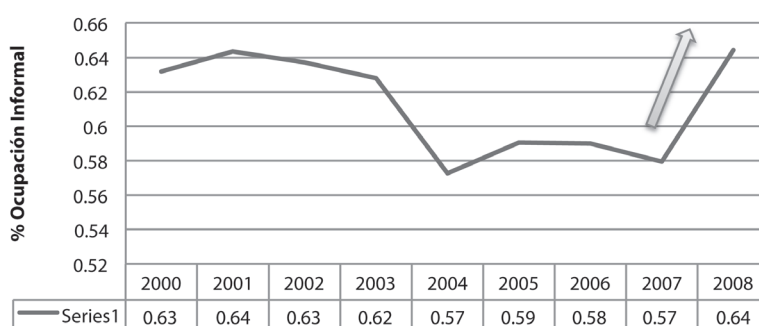
Como vemos en la Ilustración 22, independientemente de la definición que se elija (legal, seguridad social o la OIT) es mayor el porcentaje de hombres que de mujeres en el sector informal. Pero debemos tener en cuenta que existe un subregistro de mujeres que se han quedado laborando en los sectores tradicionales, otros servicios y pequeños comercios que han sido imposibles contabilizar en estos sistemas. Este esfuerzo doméstico sigue estando oculto por el varón o por la estructura comunitaria, y por lo general no son remunerados. Por esta razón, a nuestro juicio la informalidad tiene cara de mujer y de mujer pobre.

A pesar de esto, analizaremos los datos a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (2000-2008), que es la que nos permite hacer una comparación de lo que ha sucedido con la relación informalidad-formalidad en un rango determinado tiempo.

Atendiendo a todas las dificultades que presenta el empleo informal en este país, conociendo que allí bajo ese título se cobija todo tipo de aberraciones y vejaciones en desmedro del trabajador y la trabajadora, tomaremos aquí como parámetro deseable la formalización del empleo. En tal sentido, planteamos que el proceso de formalización del trabajo se ha detenido en el año 2007, pues se observa una fuerte inflexión de la curva debido a la caída de empleos en sectores tan importantes como zonas francas y servicios. De forma que para 2008, como país, hemos regresado a los niveles de comienzos de la década del 2000, por encima de 64%.

### Ilustración 23

#### Evolución del sector informal según la ENFT 2000-2008

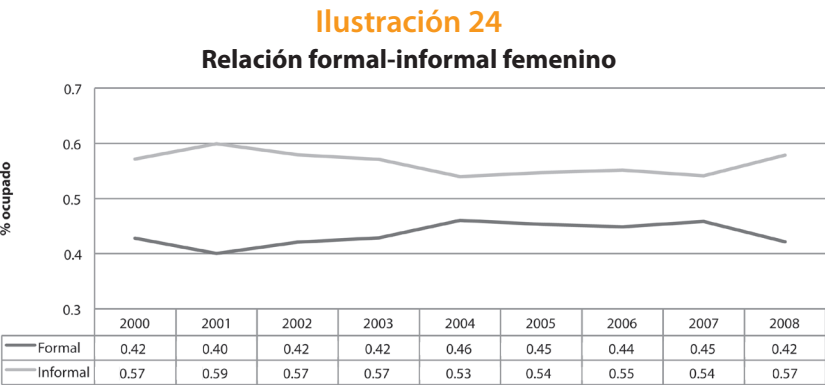


**Fuente:** Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo octubre 2000-2008.

En el caso de las mujeres, con esta informalización del empleo se detiene un proceso de formalización del empleo femenino, tal y como se observa en la Ilustración 23. A nuestro juicio esta fuga del sector formal hacia el sector informal se debe, entre otras cosas, a que en el modelo agotado de zona franca y servicios, las mujeres estuvieron sobre representadas en ocupaciones como los servicios secretariales, en obreras de zonas francas y en el sector servicios en general, mientras que los hombres están sobre-representados en la agricultura y la pesca y en el transporte.

De forma que los sectores ocupados por la mujer son precisamente los que más han sufrido las reducciones de la actual crisis. Ambos mujeres y hombres están engrosando las filas del sector informal de forma vertiginosa, pero de no buscar alternativas viables y políticas de discriminación positiva hacia la mujer, estas pudieran estar ocupando puestos tradicionales de una alta carga discriminatoria.

Vale la pena notar el alto porcentaje de trabajadores no calificados para ambos sexos que muestran las estadísticas. Un caso relevante es el de zonas francas, donde la composición ocupacional por género es muy tradicional: alrededor del 62% de los trabajadores de las zonas francas son operarios de máquinas textiles, confección y peletería. Recordemos, que ya antes habíamos dicho que la mayoría de estos operarios son mujeres -que a pesar de ser puestos de baja calidad, son formales- mientras que las ocupaciones de gerentes y administradores son ocupadas mayoritariamente por hombres, los cuales son menores. De forma que con la debacle de la zona franca estas operarias son las que más han sufrido el desempleo y el paso a la informalidad.



**Fuente:** Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo octubre 2000-2008.

La agudización de la informalidad se convierte en un problema para nuestro país en términos de protección contra el riesgo de enfermedades, ya que sabemos que la protección social de mayor calidad contra los riesgos asociados a las enfermedades y la vejez en la República Dominicana está altamente asociada a la participación laboral y al empleo en el sector formal. Y es que aunque la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social contempla un régimen destinado a cubrir el riesgo de salud a la población del sector informal, este aún no se implementa. O sea que hasta este momento sólo se ha iniciado en el régimen subsidiado, dirigido a la población pobre y en el régimen contributivo, dirigido a la población que pertenece al sector laboral formal, lo cual deja fuera a todos y todas los-as trabajadores-as del sector informal.

Esta situación coloca en vulnerabilidad extrema a más del 60% de los trabajadores y trabajadoras del país (según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo), ya sea porque no están afiliados-as a ninguno de los regímenes o porque estén afiliados-as a una póliza de seguro personal o auto-seguro, pues estas últimas ofrecen beneficios insuficientes para asegurar de enfermedades catastróficas.

La cobertura de los seguros de salud es baja en el país, en la actualidad (agosto 2009) están afiliados al sistema de seguridad social 34,20% de la población, de esta el 13,53% pertenece al régimen subsidiado y el 20,68% al régimen contributivo. Cuando revisamos el índice de feminidad en estos regímenes nos damos cuenta de que en el caso del régimen subsidiado es 1,23; o sea 1,23 mujeres por cada hombre. Por el contrario, en el régimen contributivo existen 0,92 mujeres por cada hombre. Se puede concluir que el patrón de la participación de la mujer en el mercado de trabajo se traduce en menores posibilidades de contar con una buena protección social, en particular, una pensión digna al término de su vida laboral y un buen seguro de salud. Esto evidencia una discriminación contra la mujer que el gobierno está llamado a afrontar; no olvidemos que con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya antes citada, el Estado se comprometió a garantizar el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas (artículo 11, acápite e)

En el caso de las pensiones, con la reforma de Seguridad Social se sustituyó el sistema de régimen solidario por el de capitalización individual, en el que la pensión de la población trabajadora va a depender de los aportes individuales a los fondos de pensión conjuntamente con el aporte del empleador. Para agosto 2009, el 58.49% de los afiliados es hombre y el 41.51% es mujer; con tasas cotizantes/afiliados similares alrededor de un 50 puntos. No obstante el índice de feminidad en la afiliación a este sistema es de 0.7, o sea 0.7 mujeres por cada hombre.

Actualmente, la relación cotizantes/afiliados es mayor en los hombres (47%) que en las mujeres (40%), mientras que los hombres cotizan un mayor salario que las mujeres en casi todos los tramos de ingresos, exceptuando el tramo más bajo. En el tramo de 15 salarios mínimos cotizables o más, del total de cotizantes, el 72% son hombres respecto al 28% de mujeres (es importante señalar que muchas mujeres podrían estar cubiertas a través de su esposo). A este respecto, se deben buscar mecanismos compensatorios para cerrar estas brechas de género en el área de pensiones, conjuntamente con la ampliación del seguro familiar de salud en el régimen subsidiado, por su positivo impacto en la equidad de género.

De igual forma, sistema de Seguridad Social prevé el establecimiento estancias infantiles, seguro por maternidad y lactancia, beneficios que aún están congelados y que de implementarse permitiría mayor flexibilidad para la integración de la mujer en el mercado de trabajo.

## Conclusión

La inserción de la mujer dominicana en el campo productivo ha provocado la expansión de la población económicamente activa en la República Dominicana. No obstante, aun cuando el aumento de la participación de las mujeres como entes económicamente activos ha sido sostenido, la mujer en la República Dominicana, en general, posee muy pocas posibilidades de obtener trabajos adecuados y buenos salarios.

Estos cambios ocurridos en la estructura sectorial del país y de muchos otros países en los últimos años han conllevado a un fuerte proceso de la

terciarización de la mano de obra de la mujer. Este proceso consiste en un aumento constante, de importancia relativa, del sector servicio, en desmedro de las actividades agropecuarias e industriales. Fenómeno que se ha traducido, a su vez, en incremento de la demanda de fuerza de trabajo femenino debido a que las ocupaciones consideradas como propias de las mujeres se encuentran concentradas en este sector. Estos trabajos se caracterizan por ser precarios, discriminatorios, de tiempo parcial, o por que por sus características no son registrados adecuadamente en las fuentes estadísticas más globales, como el llamado comercio sexual.

De acuerdo con múltiples estudios, la proletarización ha traído consigo, desde el sector tradicional, la segregación ocupacional basada en el sexo, lo que puede estar indicando que, a pesar de la ola de globalización, aún persisten estereotipos paralizantes y excluyentes de la población femenina que intenta ingresar a puestos de trabajo. Se constata un impacto negativo sobre las mujeres al verse limitados sus oportunidades ocupacionales, sus ingresos y la valoración de su trabajo. Pero por otra parte se ha constatado que dicha segregación ha llevado, en República Dominicana, a la feminización de la educación secundaria y terciaria, debido, entre otras cosas, al mayor esfuerzo que tiene que hacer la mujer para entrar en el mercado laboral.

La superioridad de instrucción que demuestra la mujer hace patente el cuadro discriminatorio en la República Dominicana hacia el género femenino, pues siendo de igual o mayor preparación, recibe menos salario y está sujeta a condiciones de trabajo menos favorables solo por su condición femenina.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la segregación ocupacional y la discriminación laboral femeninas no han sido atendidas convenientemente, y la situación tiende a agravarse en la medida en que aumenta la PEA femenina. En lo que a la segregación ocupacional respecta, se reconoce que las mujeres tienden a concentrarse en unas cuantas ocupaciones, pero no se ha profundizado en este fenómeno a lo largo de diferentes momentos históricos. Así, en contraste con el sector industrial, el terciario ha sido menos estudiado, a pesar de concretar una creciente mano de obra femenina.

Por otro lado, queremos recalcar, que las importantes contribuciones de las mujeres a la producción económica se encuentran tanto en el sector formal, como el informal. En consecuencia, cualquier análisis del empleo, si pretende ser integral, no puede obviar el análisis de género para la generación de políticas públicas atinadas.

Desde otra perspectiva, aunque las ocupaciones no asalariadas o informales han permitido a las mujeres desarrollar sus tareas domésticas y extra-domésticas, sin embargo, como han sugerido algunas investigaciones, esto implica una doble y triple jornada de trabajo y conlleva a otros costos personales y familiares, como a quedar fuera del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Puede inferirse que en términos generales este tipo de trabajo se convierte en inadecuado para una familia pobre del país.

Otro elemento, no menos importante, es que el modelo que ha acogido precariamente durante años a la población femenina está extenuado. En los últimos años tanto turismo como las zonas francas han experimentado una caída muy notoria. Ante este descalabro, algunos analistas han llegado a plantear que el modelo económico basado en los servicios está en proceso de agotamiento. En el fondo, es una discusión vinculada al éxito o fracaso del modelo exportador que ha seguido el país.

Desde nuestro análisis se muestra que el sector zonas francas está experimentando dificultades que escapan de las manos locales. Las razones hay que atribuir las a condiciones muy particulares de la economía mundial, especialmente a lo que ha estado ocurriendo en la economía norteamericana. Los acuerdos se agotaron, la competencia internacional arreció y nos quedan escasas opciones. Ahora bien, sí está claro que una parte significativa de las zonas francas, aquellas destinadas a las exportaciones textiles, que es el principal pilar en República Dominicana, está prácticamente en el suelo.

Por su parte, el turismo presenta grandes debilidades que se han convertido en una espada de Damocles para el sector. Las condiciones del entorno interno y externo han provocado el agotamiento de diversos polos turísticos, caída que ha sido compensada parcialmente, hasta ahora, con el surgimiento de nuevos

polos turísticos. No obstante, esto no puede hacerse de manera indefinida, y es recomendable repensar el problema del sector turismo con la responsabilidad que el caso amerita, debido entre otras cosas a que cualquier acción expansiva se revierte contra las zonas protegidas que ha consagrado el país como vitales. Por otro lado, porque la población va tomando conciencia a medida que pasa el tiempo (como ha pasado en otros países) del daño provocado por el modelo actual de explotación intensiva a bajo costo unitario.

Esta situación es preocupante desde el punto de vista del empleo. De agotarse definitivamente este modelo sin pensar en opciones claras, podría crear una estampida de personas trabajadoras, sobre todo de las mujeres, hacia el sector informal y hacia tipos de trabajo que pueden profundizar la discriminación ya existente.

Por último, entendemos que todo este fenómeno de discriminación y de evidente agotamiento del modelo nos debe llevar al diseño de políticas públicas dirigidas a cerrar la brecha entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

A. Será necesario mejorar la velocidad de la entrada de la mujer al sistema en comparación de los hombres, en tal sentido:

- a) Urge un proceso de sensibilización sobre la importancia de valorar la mano de obra femenina con el mismo valor de la mano de obra masculina, tanto ante los que manejan los medios de producción, empresarios, gobierno etc., como ante la sociedad en su conjunto, que crea y amamanta los obstáculos citados.
- b) En combinación con el empresariado, crear una serie de políticas de discriminación positiva hacia la mujer, que le flexibilicen la entrada en el mercado laboral sin barreras especiales. Estas políticas deben ser parte como mínimo de un decreto, de forma que tomen carácter obligatorio.
- c) Establecer un sistema de información que permita enterar a las mujeres de término de carreras técnicas de las ofertas de empresas que ofrecen puestos de trabajo (sobre todo aquellas empresas que han acogido la política de discriminación positiva).



- d) Del mismo modo, será necesario transversalizar en el sistema educativo contenidos que impulsen el combate contra la división sexista de trabajo, dirigida tanto a hombres como en mujeres.
- e) Impulsar en las escuelas la educación para el trabajo, desde la misma educación primaria (cuando se trate de adultos).
- f) Elaborar políticas que incentiven a las mujeres a capacitarse en carreras técnicas-vocacionales de todo tipo, rompiendo con la concepción sexista del trabajo.
- g) Desarrollar las estancias infantiles necesarias en todo el territorio nacional, sobre todo en los lugares donde exista mayor afluencia de trabajadoras.

#### B. Garantizar la permanencia de la mujer en el mercado laboral:

En este sentido el Estado se comprometió con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) a impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar tomando las siguientes medidas:

- a) Supervisar que se cumpla la legislación que impide el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Dar seguimiento a lo consagrado en la Ley de Seguridad Social de que se cumpla la disposición de dar licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

A. Será necesario revisar y efectuar cambios profundos en el modelo:

- a) En primer lugar el Estado dominicano debe empeñarse por sustituir el modelo de zonas francas y servicios por un modelo que implique sectores de mayor alcance, más sostenible y de mayor intensidad en la generación de mano de obra. El gobierno debe buscar acuerdos internacionales como el de PETROCARIBE, que contempla la venta a Venezuela de la cosecha de habichuelas negras en el Valle de San Juan de la Maguana y de servicios turísticos, como compensación de pago por las acreencias del país por compra de petróleo. Sobre todo por la posible dinamización del sector primario, pues este es mucho más intensivo en mano de obra que los otros sectores.
- b) De igual forma, debe intentar buscar ventajas comparativas con naciones similares, como es el caso de las de Sur América y del Caribe, pero sobre todo de nuestro vecino Haití. Con este último se deben transparentar las transacciones que se realizan día a día por la frontera.
- c) El gobierno debe buscar formas de integrar sectores excluidos, aquellos que Manfred Max-Neef llama sectores invisibles. Allí donde se dan redes de solidaridad que no permiten que la gente muera y que crean productividad. Esta acción debe comenzar por una acción clara: el arranque del régimen contributivo-subsidiado. Lo cual permitiría que más de la mitad de la población ocupada comiencen a recibir los beneficios del Sistema Dominicano de la Seguridad Social estipulados en la Ley 87-01.

B. Garantizar estadísticas basadas en género que:

- a) Permitan monitorear los avances del mercado laboral en esta en términos de las disparidades hombre – mujer,
- b) Permitan mostrar el tipo de hogar a que responde el mercado laboral según región , provincia y municipios (familias extendidas, hogares dirigidos por mujeres),

- c) Puedan evidenciar el tipo de discriminación propio del tipo de trabajo que se realiza, ya sea en lo político, en lo productivo, en lo reproductivo. De igual forma, a partir del tipo de sector, primario, secundario o terciario,
- d) Visualicen las dificultades para acceder a los recursos en los distintos miembros del hogar.

#### C. Incentivos directos e indirectos:

- a) Tomar acciones para promover el surgimiento de mujeres emprendedoras, capaz de crear empresas, así como acciones para mejorar el disfrute como propietarias de los activos y empresas. Esto implica trabajar los patrones culturales que restringen que las dominicanas participen en las unidades productivas, como trabajar un esquema de incentivos en los mercados de capitales.
- b) Además de generar políticas obligatorias, incentivar acciones que basadas en equidad en los niveles de salarios y categorías ocupacionales iguales con nivel de instrucción iguales en el seno de las unidades productivas.
- c) Incentivar que las empresas suministren por iniciativa propia transporte adecuado y estancias infantiles, y que tengan en cuenta la participación laboral de la mujer en el ciclo natural de la vida.

## Referencias

- Banco Central de la República Dominicana - BCRD. (2009). *Resultados preliminares de la economía dominicana (enero-marzo 2009)*. Santo Domingo, República Dominicana: Banco Central .
- Bencosme, P. (2008). *Estimación de la demanda por trabajo de la economía dominicana* . Santo Domingo, República Dominicana: SEEPYD.
- Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Informe sobre la pobreza en República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*. Santo Domingo, República Dominicana: BM/BID.

- CEPAL. (2001). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile : CEPAL.
- CEPAL. (2006). *Panorama social en América Latina 2006*.
- CEPAL. (2008). *La República Dominicana en 2030*. Santo Domingo, RD: SEEYD.
- FONDOMICRO. (2001). *Pequeñas y medianas empresas en el República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: FONDOMICRO.
- Guzmán, R. (2007). *La informalidad en el mercado laboral urbano de República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: SEEPYD.
- Henández, J. (2000). *Situación laboral en República Dominicana* . Santo Domingo : CTU.
- Hernández, A. (2006). *Mujer y trabajo en República Dominicana Siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana: Editorial Letra Gráfica.
- Lizardo, J. (2007). *Equidad de género en República Dominicana: Resultado del informe sobre pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana: SEEPYD.
- Max Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana* . Montevideo, Uruguay: Icaria Editorial SA.
- Ortiz, M. (2001). *Pequeñas y medianas empresas en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: FONDOMICRO.
- Quiroga, L. (2001). *Feminización de la matrícula universitaria en República Dominicana* . Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo - SEEPyD y Banco Central de la República Dominicana - BCRD. (2007). *La Informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana* . Santo Domingo, República Dominicana: Banco Mundial .
- Torres, J. (2008). *Mirando por la rendija de San Cristóbal*. Santo Domingo, República Dominicana : Centro Montalvo.

## ¿Es posible una democracia mundial?

José Sols y Pablo Mella<sup>1</sup>



Fotografía: José Manuel Moreno

No cabe duda de que uno de los principales retos del siglo XXI es la estructuración política democrática de la globalización. No tiene sentido que tengamos sólo Estados-nación, incapaces de legislar acerca de lo global, como puede ser el comercio internacional, las finanzas, la ecología, los derechos humanos, los movimientos migratorios, entre otras realidades humanas. Las multinacionales campan a sus anchas por todo el planeta, mientras que las leyes quedan atrapadas en las fronteras. En el mundo, no hay Estado de Derecho.

<sup>1</sup> **José Sols**, teólogo e historiador, es Director de la Cátedra de Ética y Pensamiento Cristiano del IQS, Universidad Ramon Llull, Barcelona, España, y coautor del estudio aquí presentado. **Pablo Mella**, filósofo, es Director de *Estudios sociales* y del Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, Santo Domingo, República Dominicana. Ambos pertenecen al grupo internacional LACS (Laboratorio de Análisis y Crítica Social), coordinado desde el IQS, Universidad Ramon Llull.

Por este motivo, el anterior secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, tuvo mucho interés en reformar a fondo la ONU, tal como su puso de manifiesto en su informe, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, de 2005, pero su propuesta no tuvo el suficiente apoyo internacional, por lo que no prosperó. El propio Annan pidió pública y reiteradamente que diferentes *think tanks* del mundo hicieran propuestas para una gobernabilidad democrática global.

A esta llamada respondió, entre otros grupos, un joven *think tank* del Club de Roma, el *tt30*, concretamente su grupo catalán, de Barcelona. Siete jóvenes intelectuales catalanes trabajaron durante tres años una propuesta de democracia mundial, que presentaron en el libro *Gobernabilidad Democrática Mundial. Una propuesta institucional* (2007)<sup>2</sup>. El libro ha sido ya publicado en español y en catalán, y se está preparando su edición inglesa.

Desde el inicio, los autores afirman que “este documento es fruto de lo que consideramos una necesidad de ámbito global: dotar al mundo de una estructura política ascendente, a partir de los ciudadanos, los Estados y las regiones, que vertebré de manera justa, y tan democrática como sea posible, la realidad de la globalización; una estructura de gobierno basada en la fuerza del derecho, eficaz, con capacidad financiera, penal y política, para dirigir el buen cumplimiento de sus decisiones en todo el planeta”. Veamos esta propuesta, que sintetizamos a continuación, por su interés. Para ello no dudaremos en resumir e incluso en presentar extractos literales del documento, que no citaremos cada vez.

2 Los autores son Ivan Capdevila (Ingeniero Industrial, Consultor Ambiental), Antoni Comín (Licenciado en Filosofía y Letras, Licenciado en Ciencias Políticas, Posgrado en Humanidades, profesor de ESADE, Universidad Ramon Llull, y Diputado en el Parlamento de Cataluña), Jonás de Miguel (Ingeniero Industrial, Máster en Administración de Empresas, Director de Organización y Desarrollo de Personas en el Grupo Agbar), Eva Geli-Stenhammar (Máster en Derecho Comparado -LLM-, abogado y asesora de la Embajada y Oficina Comercial de Suecia en España, miembro de la “Swedish Women’s Educational Association”), Carles Guerra (especialista en Electrónica Industrial, gestor de Cuentas de Clientes en el Grupo Peguform), Manuel Manonelles (Politólogo especializado en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Licenciado en Ciencias Políticas, Máster Europeo -EMA- en Derechos Humanos y Democratización, Director de la Fundación Cultura de Paz – Barcelona, y Asesor Especial del Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones) y José Sols (Doctor en Teología, Licenciado en Historia Contemporánea, Director de la Cátedra de Ética y Pensamiento Cristiano del Instituto Químico de Sarriá - IQS, Universidad Ramón Llull), coautor de este artículo. Sin duda, un grupo interdisciplinar.

## 1. Un mundo en cambio acelerado

El punto de partida es la visión de un mundo que ha cambiado enormemente en el último siglo. Entre los cambios acelerados, los autores del estudio subrayan los siguientes:

1. El fin de la Guerra Fría y la consolidación de los Estados Unidos como única superpotencia mundial, gracias a su hegemonía militar.
2. La revolución tecnológica y el cambio de paradigma productivo, desde una economía industrial a la que se suma una nueva economía basada en el conocimiento.
3. La globalización de la economía, con el incremento del comercio mundial, la liberalización de los mercados financieros y las crisis sistémicas que de ella se han derivado.
4. La consolidación del proceso de integración europea, que hoy avanza desde la unión económica hacia la unión política.
5. La afirmación de los países emergentes: Brasil, China o India, como actores que buscan un mayor protagonismo en la escena internacional.
6. La extensión de la democracia como forma de gobierno en la mayoría de Estados del planeta durante las dos últimas décadas.
7. La nueva conciencia de los riesgos ambientales derivados de la industrialización y de la sociedad de consumo.
8. El incremento de las migraciones desde los países en desarrollo a los países desarrollados.
9. La emergencia de redes sociales de alcance global que nos permiten hablar de sociedad civil mundial.
10. El encuentro entre culturas, civilizaciones y religiones, acelerada con motivo de la creciente interdependencia y el incremento de los intercambios de todo tipo, que a veces se expresa en forma de conflicto, otras, de diálogo, y en algunos casos, de mestizaje.



11. La aparición de medios de comunicación mundiales, que van de la mano de la hegemonía occidental en los mercados globales, lo cual sirve de plataforma para una fuerte introducción de la cultura occidental y de su modo de vida en muchas sociedades del planeta no occidentales.
12. Un nuevo tipo de terrorismo, en la medida en que aparece como una red también globalizada.

En el estudio no hay referencias a la gran crisis económica actual, por ser anterior a esta. Los autores insisten en que se trata sólo de comprender que la sociedad internacional se encuentra en una situación de fuerte interdependencia. Esta interdependencia ha puesto en la agenda política mundial una larga lista de cuestiones que no se pueden abordar desde una óptica estatal. Los viejos instrumentos políticos, que habían servido para gobernar el mundo desde la II Guerra Mundial hasta la fecha, los Estados-nación y Naciones Unidas, tal y como fue diseñada en el momento de su creación, más todos los organismos multilaterales e internacionales que han ido apareciendo desde entonces hasta ahora, parece que ya no son suficientes para dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la sociedad mundial. Los autores hacen referencia al importante debate que ha habido en los últimos años al respecto. Este debate, habitual en el seno de instituciones académicas (universidades, centros de estudio o de investigación), políticas (gobiernos, parlamentos o foros multilaterales) o de la sociedad civil (ONGs, *think tanks*, entre otros), se ha centrado en la reforma o refundación del sistema institucional mundial. Los autores, queriendo participar en este debate, ponen como objeto de análisis la estructura institucional más oportuna para afrontar de una manera eficaz y legítima los principales problemas de la sociedad mundial. De ahí surge su propuesta de gobernabilidad democrática global.

Enseguida matizan que ningún Estado-nación puede, por sí solo, gobernar el mundo, gestionar la economía globalizada, ni poner orden en la interdependencia creciente, de manera que sirva a los intereses de todos los pueblos del mundo y no sólo a aquellos mejor posicionados de antemano. Todos estos asuntos exigen ser gobernados desde instancias que dispongan de legitimidad; su aval únicamente puede provenir de su naturaleza democrática y de su capacidad representativa de todos los países del planeta. Ahora bien, la legitimidad tiene



que ir de la mano de la eficacia, para lo cual la estructura que proponen se apoya en la fuerza del derecho y en instrumentos para hacer que este se respete, así como en la capacidad financiera y política para llevar adelante sus planes, sus propuestas y sus reformas.

Naciones Unidas no puede hacer frente a este reto. Tal y como está estructurada en la actualidad, no tiene fuerza ni capacidad para dar una respuesta suficiente a ninguno de estos asuntos. Este estudio constituye una reflexión profunda sobre el sistema de instituciones internacionales existentes hoy en día, con la voluntad de ponerlas a la altura de los riesgos y las oportunidades que hoy nos brinda esta nueva sociedad mundial altamente interdependiente. Se trata, dicen los autores, de reformar para aumentar la legitimidad, la capacidad, la autoridad y la eficacia del sistema institucional internacional e imaginar cómo debería ser el sistema de instituciones mundiales en el siglo XXI.

Los autores quieren situarse entre las dos perspectivas con que se suele afrontar el tema de la gobernabilidad democrática global, a saber: 1/ el sistema de Naciones Unidas, tal y como funciona hoy, en tanto que realidad palpable existente, con sus puntos fuertes y débiles, conocidos y analizables objetivamente, y 2/ la visión de Estado democrático global, como utopía práctica de gobernabilidad mundial. Entre uno y otro, la propuesta del *tt30* pretende diseñar un modelo institucional que, sin desatender la eficacia en el funcionamiento, busque la máxima democratización posible del sistema mundial. Es un modelo que parte de manera evidente del precedente de la Unión Europea.

Esta propuesta sigue los siguientes ejes:

- 1/ Una estructuración regional del mundo, concretamente en nueve regiones, cada una de las cuales funcionaría de manera semejante a la actual Unión Europea.
- 2/ Un poder legislativo, constituido por un Parlamento Mundial con dos cámaras, la Asamblea General de Estados y la Asamblea de representantes.
- 3/ Un poder ejecutivo (sin Presidente, pero sí con un Coordinador General), formado por dos consejos, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo, cada uno de los cuales con un cierto número de agencias especializadas.

4/ Un poder judicial, formado por seis tribunales: el Tribunal Penal Internacional, el Tribunal Económico Internacional, el Tribunal Ambiental Internacional, el Tribunal Internacional de Justicia, el Tribunal Social y Cultural Internacional, y el Tribunal Contencioso-Administrativo Internacional.

## **2. Marco de este sistema**

Efectivamente, este sistema no pretende acabar con los Estados, sino llegar allí donde ellos no pueden. Estas serían las funciones del nuevo sistema:

1. La regulación del comercio internacional
2. La regulación de los mercados financieros internacionales
3. La garantía de la diversidad cultural y el diálogo entre civilizaciones
4. El desarrollo económico de los países más pobres
5. La creación de mecanismos de redistribución de la riqueza, de alcance mundial
6. La universalización de los derechos sociales, como el derecho a la educación o el derecho a la salud, a escala mundial
7. El establecimiento de unos estándares laborales mínimos para todos los países del mundo
8. La lucha contra la degradación ambiental del planeta
9. La prevención de los conflictos violentos, ya sean intranacionales o internacionales
10. La garantía de la paz entre Estados
11. La gestión de los flujos migratorios
12. La lucha contra el terrorismo internacional

Los autores muestran en una tabla la correspondencia entre los ámbitos abordados por el nuevo sistema, la función que se desempeñaría en cada uno de ellos, y la agencia o tribunal que se ocuparía de ello. Veámoslo:

Ámbitos	Función	Instrumentos
PAZ Y SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por la paz entre los Estados.</li> <li>- Prevenir conflictos violentos.</li> <li>- Gestionar situaciones de emergencia y asuntos humanitarios.</li> <li>- Luchar contra el terrorismo internacional y sus causas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Prevención y Resolución de Conflictos: diplomacia, cuerpo de mediadores, <i>peacekeeping</i> y <i>peacebuilding</i>.</li> <li>- Agencia de Seguridad Global: Policía Global y Fuerzas de Paz.</li> <li>- Agencia de Asuntos Humanitarios y Emergencias.</li> <li>- Tribunales internacionales: Tribunal Penal Internacional y Tribunal Internacional de Justicia.</li> </ul>
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el acceso universal a la educación básica y media.</li> <li>- Garantizar el acceso universal a la salud básica y especializada.</li> <li>- Universalizar los derechos laborales mínimos.</li> <li>- Organizar la redistribución de la renta a escala global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Educación y Cultura.</li> <li>- Agencia de la Salud.</li> <li>- Agencia del Trabajo: asuntos laborales.</li> <li>- Agencia de Economía y Tributaria.</li> <li>- Agencia de Asuntos Sociales: protección a la infancia e igualdad de género.</li> <li>- Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria.</li> <li>- Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones.</li> <li>- Tribunales Internacionales: Tribunal Social y Cultural Internacional.</li> </ul>

ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el desarrollo económico de todos los países.</li> <li>- Fomentar el comercio simétrico y equitativo.</li> <li>- Garantizar la libre competencia en el mercado de bienes y servicios a escala global.</li> <li>- Garantizar la estabilidad de los mercados financieros globales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Economía y Tributaria.</li> <li>- Agencia Financiera.</li> <li>- Agencia de Comercio.</li> <li>- Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones.</li> <li>- Tribunales Internacionales: Tribunal Económico Internacional.</li> </ul>
CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el acceso universal a la educación básica y media.</li> <li>- Garantizar el diálogo entre civilizaciones.</li> <li>- Garantizar la supervivencia de todas las lenguas y culturas y su libre desarrollo.</li> <li>- Garantizar el acceso de todas las culturas a los medios de comunicación globales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Educación y Cultura.</li> <li>- Tribunales Internacionales: Tribunal Social y Cultural Internacional.</li> </ul>
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internalizar las externalidades ambientales.</li> <li>- Prevenir los riesgos ecológicos.</li> <li>- Limitar el consumo de los recursos no renovables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Medio Ambiente.</li> <li>- Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria.</li> <li>- Tribunales Internacionales: Tribunal Ambiental Internacional.</li> </ul>

### 3. Motores de la reforma

Ahora bien, ¿qué motivaría a grandes potencias como China, Estados Unidos, Rusia o la India a aceptar este sistema? Veamos cuáles son los motores que describen los autores del estudio.

1. *La seguridad humana.* La seguridad humana es la motivación más relevante para los países desarrollados, que son, obviamente, los más reacios a aceptar una modificación estructural global, por miedo a perder poder en el mundo. Las desigualdades sociales y la pobreza generan unos flujos migratorios descontrolados, una violencia, unas mafias, que afectan a los estamentos más adinerados. Estos, cada vez más, desean un sistema social que garantice una estabilidad pacífica. También hay deseo de que se haga frente eficazmente a crisis sanitarias (por ejemplo, pandemias) o a riesgos ambientales.

2. *El acceso a la economía global.* Muchos países en vías de desarrollo desean garantizarse un acceso a la economía global en igualdad de condiciones con las economías desarrolladas. Para los países emergentes, como Brasil, la expectativa de conseguir un sistema que les asegure un peso más proporcionado en las instituciones que regulan la economía global puede ser un estímulo suficiente para que se sumen a la iniciativa de cambio.

3. *El desarrollo humano.* Los autores afirman que es razonable pensar que, bajo un sistema global más equitativo y democrático, el reparto de la riqueza y el desarrollo humano serían más solidarios y, en consecuencia, los países menos desarrollados saldrían también beneficiados.

### 4. Principios que inspiran el sistema

Los autores exponen los principios por los que se rige esta propuesta de gobernabilidad democrática global:

1. *Democracia.* Según este principio, la soberanía procede de los ciudadanos, y el gobierno se fundamenta en la libertad de opinión y en el derecho al sufragio universal. Esta democracia supone:

- Elecciones periódicas, basadas en el sufragio universal y en la libertad de voto.

- Respeto a los principios democráticos (voluntad general, derechos fundamentales) en las relaciones entre Estados.

- Sistema de dos cámaras. El establecimiento de una primera cámara que garantizaría la representatividad de todos los Estados del mundo, incluidos los más pequeños, y una segunda cámara con representación proporcional a la población de cada Estado.

- Representación regional equilibrada en cada región, de forma rotatoria, dentro de la estructura del poder ejecutivo.

- Auténtica separación de poderes.

- Jurisdicción efectiva y de obligatoria aceptación.

- Coordinación dentro del poder ejecutivo; por ejemplo, las agencias.

- Fuerza internacional responsable y efectiva.

2. *Estado de Derecho*. El principio de Estado de Derecho comprende estos puntos:

- Imperio de la Ley, entendido este como expresión de la voluntad popular. Incluye el principio de seguridad jurídica.

- División de poderes, con primacía del legislativo.

- Legalidad y responsabilidad de los poderes públicos.

- Garantía de los derechos y libertades fundamentales.

3. *Defensa de los derechos y libertades fundamentales*. Los autores del estudio afirman que la sociedad internacional global está evolucionando hacia una sociedad mundial que, aunque asimétrica, requiere normas cosmopolitas tales como los derechos humanos, que puedan proteger a las personas indepen-

dientemente de su nacionalidad. Igualmente, se hace necesaria una normativa global acerca de la protección del medioambiente que establezca nuevas responsabilidades legales y morales en Estados soberanos, y un renacimiento de las minorías como elemento de actuación en las políticas mundiales.

Se trata de derechos y libertades que el ser humano posee por el mero hecho de serlo, basados en valores últimos como la dignidad, la libertad y la autonomía de las personas, que no son sólo individuales, civiles y políticos, sino también sociales, económicos y culturales. Estos derechos que tiene cada individuo comportan el deber de cada uno de respetar los derechos de los demás.

4. *Separación de poderes.* La democratización de las relaciones entre Estados requiere una auténtica separación de poderes: 1/ un Parlamento Mundial, formado por las dos Asambleas mundiales que constituyen conjuntamente la autoridad legislativa; 2/ el poder ejecutivo representado por los dos Consejos, con la figura de un Coordinador General, que no es Presidente; y 3/ la autoridad judicial representada por los seis Tribunales Internacionales.

5. *Subsidiariedad.* El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cercana posible al ciudadano. Este sistema democrático mundial sólo podría actuar en los sectores de su competencia exclusiva, aquellos que sobrepasan la acción política de los Estados.

6. *Transparencia y publicidad de las actuaciones de los poderes públicos y derecho de acceso a la información.* Las actuaciones de las autoridades de gobernabilidad democrática global deben ser transparentes, esto es, deben ser conocidas por los ciudadanos del mundo y por los Estados. La falta de información obstaculiza la toma de decisiones y vulnera el principio de libertad.

## 5. Nueve regiones

Los autores del estudio toman como modelo paradigmático la Unión Europea. En el mundo habría un total de nueve regiones, cada una de ellas estructurada aproximadamente como la actual Unión Europea. La estructuración regional del mundo permitiría equilibrar la extensión y la población y, parcialmente,

la riqueza y el poder político de cada bloque regional en liza, tal como ocurre actualmente en Europa. No cabe duda de que esta estructuración llegaría después de un proceso lento, que requiere de factores objetivos que lo impulsen, además de la voluntad política: integración comercial, unidad geográfica, cierta afinidad cultural.

He aquí las nueve regiones propuestas:

- *Eurasia y Asia Central*: Constituida básicamente por los Estados miembros de la actual Confederación de Estados Independientes, más Bielorrusia y los Estados de Asia Central (Tayikistán, Uzbekistán, Kirguizistán, etc.).
- *Europa*: Constituida por una Unión Europea ampliada a todos los Estados de su entorno, incluidos Noruega, Suiza, Turquía, los Estados de la antigua Yugoslavia, Moldavia y Ucrania.
- *África del Norte - Oriente Próximo y Medio*: Los países pertenecientes al Magreb y a Oriente Próximo y Medio, incluido Israel.
- *África Subsahariana*: Compuesta por toda África a excepción del Magreb.
- *Sureste Asiático y Oceanía*: Que incluiría los actuales Estados integrantes de la ASEAN, junto con Oceanía.
- *Asia del Este*: Región constituida por China, Taiwán, Japón, Corea del Norte, Corea del Sur y Mongolia.
- *Asia del Sur*: Región que quedaría conformada por la India, Afganistán, Pakistán, Nepal, Bután y Bangladesh.
- *América del Norte*: Que incluye a los Estados Unidos de América, Canadá y México.
- *América del Centro, Sur y Caribe*: Que agruparía todos los Estados del continente americano a excepción de los tres Estados de América del Norte.



## 6. Un poder legislativo mundial (Parlamento Mundial) formado por dos cámaras

El poder legislativo se basaría en un Parlamento Mundial, formado por dos cámaras: por un lado, la *Asamblea General de Estados*, que, siguiendo el modelo de Naciones Unidas, estaría constituido por los representantes de los Estados; y por otro, una *Asamblea de Representantes*, cuyo método de elección estaría abierto, *a priori*, al sufragio universal de todos los ciudadanos del mundo. Estas dos cámaras, explican los autores, serían las encargadas de legislar sobre las competencias señaladas y constituirían la fuente principal del Derecho Público Internacional.

### 6.1 Asamblea General de Estados

La Asamblea General de Estados, semejante, como hemos dicho, a la actual ONU, estaría formada por representantes de los Estados, que serían designados por los parlamentos o por los gobiernos de cada uno de los Estados. Cada Estado, independientemente de su población, de su poder económico o de su extensión geográfica, tendría un único representante. Los autores proponen dos opciones acerca de la función que tendría cada representante en esta cámara:

En una primera opción, se mantendría el principio teórico de igualdad entre los Estados, es decir el de “un Estado, un voto”. La ponderación, por otro lado irrenunciable, respecto al peso demográfico quedaría perfectamente recogida en la otra Cámara, la de Representantes. Este modelo serviría para proteger a los Estados pequeños, como República Dominicana, Haití o Eslovenia, cuya voz sería escuchada como la de los grandes, como India, China o Estados Unidos.

En cambio, en una segunda opción planteada por los autores, habría un voto ponderado entre Estados, siguiendo el modelo de la Unión Europea. Tal como ocurre en el Consejo Europeo, los Estados representados en esta asamblea tendrían un sistema de voto ponderado en función de su población, aunque no exactamente de manera proporcional. La ponderación de la población se corregiría a favor de los países menos poblados. Por ejemplo, se podrían establecer, dicen los autores, cinco categorías de países en función de distintos umbrales de población, a determinar; atribuir un determinado número de votos

a cada país (por ejemplo: cinco votos para la categoría menos poblada, veinte para la siguiente, cincuenta para la siguiente, cien para la siguiente y doscientos para los más poblados). Con una propuesta así, la relación entre China (200 votos) y Luxemburgo (5 votos) sería de 40 a 1, cuando la diferencia de población entre ambos países supera la proporción de 1.000 a 1. Así se preservan tanto los intereses de los Estados pequeños como el peso real en términos de población de los Estados grandes, explican los autores.

## 6.2 Asamblea de Representantes

La Asamblea de Representantes sería la Cámara Baja del Poder Legislativo Mundial. Su principal valor reside en que resultaría elegida por sufragio electoral de todos los ciudadanos del mundo, independientemente de que habitaran en países democráticos, con un sistema pluripartidista, o no. El hecho de que haya importantes Estados en el mundo sin democracia, como es el caso de China, no debe constituir un obstáculo absoluto de cara al diseño de un sistema electoral global. Los autores señalan, no obstante, algunas condiciones mínimas para el sistema de elección: la población mundial debería estar dividida por circunscripciones, independientemente de que éstas fueran regionales, nacionales o de otra dimensión, y de que el sistema electoral fuera proporcional, mayoritario o una combinación de ambos; en cada circunscripción se elegiría a uno o a varios representantes. En cualquier caso, debería haber algún tipo de correspondencia –no necesariamente proporcional– entre la población de cada circunscripción y el número de escaños que se eligiese en cada una de ellas; en todas las circunscripciones debería haber libertad para que se presentasen a elección una pluralidad de opciones –ya fueran listas, partidos o personas, cuestión a decidir en función de cuál fuese el sistema electoral concreto por el que se rigiese la Asamblea de Representantes–; debería haber un determinado organismo u organismos, ya fueran dependientes del sistema institucional mundial, o coordinados desde los Estados o desde las regiones, que garantizaran la transparencia del proceso electoral en todas las circunscripciones y que certificasen la limpieza del resultado; no tiene por qué existir vinculación entre el sistema electoral por el que se rige la Asamblea de Representantes y los sistemas electorales nacionales. De ese modo, la población de un Estado podría participar en las elecciones a la Asamblea de Representantes globales, aun no

contando con un sistema democrático nacional basado en elecciones libres, siempre que en él dichas elecciones se celebraran de acuerdo con lo establecido por el sistema electoral global.

Las leyes mundiales, sólo para temas globales, deberían contar con la aprobación de ambas cámaras. Ahora bien, podría contemplarse que la Asamblea de representantes legislara sobre política fiscal global, redistribución de la riqueza Norte-Sur, política educativa, sanitaria y social, regulación de los mercados financieros, del comercio, mientras que la Asamblea General de Estados lo hiciera sobre asuntos con mayor componente territorial: aprobación del presupuesto y distribución regional de las inversiones, política cultural, política de derechos humanos (cívico-políticos).

## **7. Un poder ejecutivo mundial formado por dos consejos**

Estos dos consejos estarían estructurados de acuerdo con la división del mundo en nueve regiones. Los consejos serían, por tanto, el espacio donde se visibilizaría la lógica regionalizadora de este sistema. Los consejos estarían formados por 18 miembros cada uno, de carácter rotatorio, y cada región sólo podría disponer de dos miembros en cada consejo. Resultarían elegidos en negociaciones multilaterales intrarregionales, por parte de los Estados miembros de cada región, y no por el poder legislativo. En consecuencia la legitimidad de los consejos no emanaría del poder legislativo mundial, sino directamente de los Estados soberanos. Los presidentes-coordinadores de cada uno de estos consejos deberían ser ratificados por el Parlamento Mundial.

En el interior de estos dos consejos, se insertarían una serie de agencias sectoriales encargadas de la gestión y administración de las políticas públicas globales relativas a cada ámbito, como puede ser salud, comercio, medio ambiente, educación y cultura, trabajo, asuntos humanitarios. Estas agencias funcionarían a modo de “ministerios mundiales”. Cada una de estas agencias sería dependiente orgánicamente de su Consejo correspondiente, pero estaría sometida al doble control tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo. Los autores del estudio explican que, aunque cada una de las agencias estaría adscrita a uno de los dos Consejos, el nombramiento del director de cada una de ellas

sería función del poder legislativo. Las agencias podrían proponer actuaciones políticas, ya fueran de tipo legislativo o ejecutivo, para su campo correspondiente. Ahora bien, sólo tendrían derecho de iniciativa. La aprobación de estas propuestas dependería de los Consejos o del poder legislativo, en función de su naturaleza. Su cometido básico sería la aplicación de las decisiones, ya fueran legislativas, venidas del Parlamento, ya fueran ejecutivas, venidas de los Consejos.

## 7.1 Consejo de Paz y Seguridad

Este consejo trataría los temas relacionados con el mantenimiento de la paz, así como aquellas materias relacionadas con la seguridad internacional, la prevención de conflictos y los asuntos humanitarios y de emergencia. Su misión sería la de asegurar un sistema colectivo de seguridad, que ampliaría la visión tradicional de la “seguridad militar” (conflictos internacionales, conflictos internos con implicaciones regionales, nuevas amenazas como el terrorismo internacional o las armas de destrucción masiva) a la de “seguridad humana”. Tal como hemos dicho, el Consejo de Paz y Seguridad estaría formado por 18 miembros -dos por región- designados en negociaciones intergubernamentales por los gobiernos de las respectivas regiones. Estos miembros se alterarían de manera rotatoria, con posibilidad de prorrogación, si así lo deciden los Estados de la región correspondiente. La presencia de dos representantes por región aseguraría tanto la presencia constante de las grandes potencias como una cierta representatividad de los Estados más pequeños. Por ejemplo, de la región de América del Norte podría haber siempre un representante estadounidense, mientras que el otro sería canadiense o mexicano. En el interior del consejo, el sistema de voto se basaría en un sistema de mayorías absolutas y cualificadas, según el tema a tratar. Existiría la posibilidad de apelación -en casos excepcionales- al legislativo, en especial en lo que se refiere a la aprobación de las decisiones con implicaciones más extremas, como puede ser la intervención en un Estado o el uso de la fuerza. Las decisiones del consejo serían de carácter vinculante. Con el fin de llevarlas a cabo se crearían, bajo la dependencia del Consejo de Paz y Seguridad, las siguientes agencias que actuarían, lógicamente, de manera interrelacionada:

- La *Agencia de Prevención y Resolución de Conflictos* centraría su actividad en los ámbitos de la seguridad que no implicasen el uso de la fuerza. Se ocuparía de la acción preventiva, a corto, a medio y a largo plazo (diplomacia preventiva, observatorios y mecanismos de alerta rápida), así como de los aspectos de mediación de conflictos, estabilización política, reconstrucción de las administraciones locales, democratización y procesos electorales, tanto de carácter preventivo como en los procesos de resolución de conflictos. También trabajaría en los aspectos “no militares” del *peacekeeping* (misiones de mantenimiento de la paz) y del *peacebuilding* (construcción de la paz), entre otros.

- La *Agencia de Seguridad Global*, en cambio, centraría su actividad en los ámbitos de la seguridad que implicasen el uso de la fuerza coercitiva. Dispondría de los mecanismos propios y necesarios para implementar las decisiones del consejo y apoyar las actividades de la organización, a saber: un Cuerpo Policial Global, que actuaría de apoyo al Poder Judicial Global; unas Fuerzas de Paz, a disposición permanente de la Organización, para las funciones extremas de uso de la fuerza; trabajaría también en los aspectos “militares” de las misiones de mantenimiento de la paz y de las misiones de construcción de la paz.

- La *Agencia de Asuntos Humanitarios y Emergencias* sería la responsable de la prevención y gestión global de situaciones de emergencia, desastres naturales y atención a los refugiados o desplazados, así como la puesta en marcha y coordinación de mecanismos globales de alerta y respuesta a catástrofes naturales.

## 7.2 Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo

Este consejo se ocuparía de los asuntos económicos, sociales, ambientales y culturales. Gracias a este consejo, se podrían subsanar algunos de los fallos más importantes del sistema actual, como son los monopolios y los oligopolios, las externalidades ambientales negativas, la incapacidad del mercado para proveer bienes públicos, la distribución no equitativa de la renta y de la riqueza, y la incapacidad del mercado para garantizar el respeto de los derechos sociales de las personas en tanto que derechos universales e incondicionales. Los autores del estudio afirman que no se puede dejar el pacto social en manos

exclusivamente de los mercados. Estos son eficientes de cara a la creación de riqueza, pero son fundamentalmente ciegos en relación a la distribución de la misma. Unos mercados globales autorregulados no tienen capacidad para sustentar un pacto social global que pueda ser considerado como justo.

Los autores del estudio dicen que este consejo debería buscar una regulación de los mercados globales de modo que todos los países pudieran acceder a ellos en igualdad de condiciones y beneficiarse de los mismos, en términos de crecimiento económico y desarrollo social, en un marco de igualdad de oportunidades para todas las economías, por lo que debería garantizar una distribución justa y equitativa de los beneficios de la globalización económica y la internacionalización de los mercados, con el fin de contribuir de manera real al desarrollo integral de las personas. Debería garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, laborales, sociales, culturales y ambientales de todos los ciudadanos del planeta.

Las políticas de este consejo se basarían en los siguientes principios: 1/ mediante el *desarrollo endógeno*, los países (e incluso, dentro de ellos, las comunidades) tendrían derecho a elegir el modelo de desarrollo económico y social que desearan para sí mismos, de manera libre y democrática, por lo cual el consejo no promovería un mismo patrón de infraestructuras ni de desarrollo tecnológico; 2/ siguiendo el principio de *desarrollo sostenible*, el consejo se ocuparía de que las infraestructuras no pusieran en riesgo el equilibrio ecológico del planeta ni la supervivencia de las generaciones futuras; 3/ el *desarrollo equitativo interregional* consistiría en velar para que la dotación en infraestructuras fuera equitativa entre las distintas regiones y países del planeta; 4/ por el principio de *desarrollo humano*, el consejo se ocuparía de que el avance de las infraestructuras y el progreso tecnológico, así como el crecimiento económico que de ello se derivase, estuviera enfocado a mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad y a permitir la mejora de las condiciones sociales.

De este consejo dependerían diez agencias, a saber:

- La *Agencia Económica y Tributaria* sería la encargada de garantizar las condiciones para que el crecimiento económico mundial beneficiara a todos los países integrados en el sistema de gobernabilidad democrática global. Asumiría

la responsabilidad acerca de la estabilidad macroeconómica de la economía mundial, de las políticas fiscales y presupuestarias, así como de promover una distribución equitativa de la riqueza a escala mundial entre las distintas regiones y países. Entre sus tareas más importantes, los autores destacan las siguientes: 1/ garantizar algunos parámetros básicos de la estabilidad macroeconómica global y ejecutar las políticas fiscales y monetarias, cuando fuera preciso disponer de políticas fiscales o monetarias globales; 2/ garantizar la libre competencia en los mercados mundiales; 3/ elaborar los presupuestos del sistema institucional global (consejos y agencias) y fijar los impuestos globales (asistida por una Oficina Tributaria Internacional); 4/ garantizar políticas de redistribución de la renta y de la riqueza entre países, regiones y grupos sociales a escala mundial, a través de mecanismos fiscales y presupuestarios; y 5/ gestionar de manera coordinada la recaudación de los impuestos decididos por las agencias o por el parlamento.

- La *Agencia Financiera* se ocuparía de regular los mercados financieros ante su creciente globalización, garantizando su buen funcionamiento. Estos serían sus ámbitos de actuación: asegurar la estabilidad de los mercados, mejorar la transparencia del sistema bancario (esto supondría acabar con los paraísos fiscales), y asegurar la igualdad de acceso a los mercados de capitales. Para poder desempeñar dichas tareas, esta agencia debería poder regular la libre circulación de capitales para evitar crisis financieras sistémicas; actuar como prestamista de última instancia; garantizar la liquidez de los países, para hacer frente a sus necesidades de financiación; y velar por la estabilidad monetaria mundial.

- La *Agencia de Comercio* actuaría como elemento regulador de los mercados de bienes y servicios ante la constante globalización de los mismos, garantizando un buen funcionamiento y un tratamiento justo del comercio entre países. Sus funciones serían: 1/ fomentar el comercio mundial, aunque sólo en la medida en que resultase un instrumento para el desarrollo económico de los países que participan en el mismo; 2/ garantizar la igualdad de acceso de todas las economías al comercio mundial, así como evitar el proteccionismo asimétrico entre países o regiones; 3/ regular los precios de las materias primas, de los que dependerían buena parte de las exportaciones de los países menos desarrollados del mundo; evitar monopolios y oligopolios en el mercado mundial, tanto de la oferta como de la demanda; y 4/ regular la propiedad intelectual.

- La *Agencia del Trabajo* actuaría como elemento regulador de los mercados laborales que se están integrando ya en un único mercado laboral mundial por medio de la creciente multilocalización productiva y el auge de los procesos migratorios. Sus funciones consistirían en lo siguiente: 1/ garantizar los derechos políticos básicos de los trabajadores: derecho a disponer de sindicatos libres e independientes, derecho a la negociación colectiva y a la concertación social; establecer unos estándares mínimos a escala universal, en lo que se refiere a los derechos sociales básicos de los trabajadores (derecho a la protección ante el desempleo, a la protección ante la vejez, a un horario laboral semanal limitado, a la seguridad e higiene en el trabajo, a vacaciones remuneradas); 3/ garantizar el establecimiento de un salario mínimo nacional en todos los países del sistema; y 4/ velar por la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores en el mercado de trabajo, a fin de evitar las discriminaciones incompatibles con los derechos humanos (por cuestiones de sexo, raza, credo, ideología u otros).

- La *Agencia de la Salud* asumiría las siguientes funciones: 1/ asegurar el acceso a un nivel de salud básico de toda la población mundial; 2/ actuar como subsidiaria de los Estados en situaciones de pandemia o de crisis; 3/ velar por la regulación, junto con la Agencia de Comercio, de la producción y el comercio de aquellos productos cuyo acceso a los mismos es fundamental para garantizar el derecho a la salud; y 4/ financiar un sistema público mundial de I+D+i para la salud.

- La *Agencia de Educación y Cultura* se ocuparía de garantizar el derecho a la cultura, entendiendo por “cultura” una dimensión integral y básica de la vida humana, aquella en la que se da la comunicación social, la memoria histórica, la expresión artística, el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico. Estas serían sus funciones específicas: 1/ proteger la diversidad cultural; 2/ proteger el patrimonio cultural de la humanidad; 3/ regular los medios de comunicación, de modo que fuera compatible la existencia de medios de comunicación globales con el respeto a la diversidad cultural en el planeta; 4/ garantizar la educación primaria y secundaria para todos los niños del mundo; 5/ garantizar la educación superior, facilitando las condiciones globales de acceso a los centros de educación superiores, creando un sistema de homologación de títulos, y facilitando los intercambios geográficos; y 6/ estimular la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación tecnológica), a fin de garantizar la libertad de ejercicio



profesional a nivel mundial, el intercambio de conocimientos, y el acceso a la investigación y a la transferencia tecnológica.

- La *Agencia del Medio Ambiente* regularía los impactos de los procesos globales de tipo económico, político cultural y social sobre el medio ambiente, con las siguientes funciones: 1/ regular las externalidades ambientales a escala mundial; 2/ garantizar la protección de los ecosistemas valiosos, entendidos como los de biodiversidad alta (elevado número de especies por metro cuadrado) y los singulares (valor único a escala mundial); y 3/ coordinar e impulsar conferencias, convenios, protocolos y programas desarrollados hasta el momento, y los nuevos que se aprobasen, relativos a la biodiversidad, la desertificación o la contaminación, entre otros.

- La *Agencia de Asuntos Sociales* se ocuparía de garantizar los derechos de aquellos colectivos sociales especialmente vulnerables ante los riesgos de discriminación social, por sus características intrínsecas. Sus funciones serían: 1/ proteger los derechos de la infancia; 2/ proteger los derechos de la mujer y la no discriminación por razón de sexo, así como la promoción de políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; 3/ desarrollar políticas de prevención contra la xenofobia y contra todo tipo de discriminación por razón de la identidad racial, étnica o cultural de las personas; 4/ proteger los derechos de las personas mayores; 5/ proteger los derechos de las personas discapacitadas; y 6/ regular los flujos migratorios desde una escala global de acuerdo con los derechos humanos.

- La *Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria* garantizaría de manera universal y efectiva el derecho a una alimentación suficiente y saludable.

- La *Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones* comprendería cuatro oficinas, a saber: 1/ la *Oficina de Comunicaciones*, que promovería las comunicaciones físicas por tierra, mar y aire entre países, para lo cual debería garantizar unas infraestructuras mínimas a aquellos países que no pudieran proporcionárselas a sí mismos; 2/ la *Oficina de Telecomunicaciones*, que garantizaría el acceso de toda la población mundial a la red mundial de telecomunicaciones, como la telefonía, Internet u otros semejantes; 3/ la *Oficina de Energía*, que se ocuparía de que toda la población mundial tuviera acceso a fuentes de energía

suficientes para el mantenimiento de un estándar mínimo de calidad de vida; y 4/ la *Oficina del Agua*, responsable de garantizar el acceso de toda la población mundial al agua potable como bien público global, en su ámbito doméstico y en condiciones equitativas y socialmente justas.

### 7.3 El Coordinador General

De manera consciente, en esta propuesta de gobernabilidad democrática global no se quiere dar excesiva autoridad a una sola persona. Por ello no hay ni Presidente ni Rey, esto último complicado desde el punto de vista de la legitimidad histórica. Sí habría, en cambio, un Coordinador General, con las siguientes funciones: 1/ operar como un cargo de representación del sistema de gobernabilidad democrática global, con la misión de impulsar el avance de este sistema; 2/ actuar para coordinar el Poder Ejecutivo: el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo, y sus respectivas agencias; 3/ obrar para garantizar la aplicación de las resoluciones de los dos consejos y del poder legislativo; 4/ velar por la correcta articulación entre los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; y 5/ desarrollar funciones gerenciales y administrativas sobre el personal funcionario y directivo de todo el sistema.

El Coordinador General debería ser elegido por la Asamblea de Representantes y ratificado por la Asamblea General de Estados. La duración de su cargo sería limitada a dos mandatos.

## 8. Un poder judicial mundial formado por seis tribunales y un consejo de justicia

Se crearían una serie de tribunales que constituirían el poder judicial y que serían los encargados de juzgar el incumplimiento de las leyes. Algunos de estos tribunales se corresponderían con los que ya existen actualmente, como pueden ser el Tribunal Penal Internacional o el Tribunal Internacional de Justicia. Como puede observarse, se sigue el modelo de estado democrático con tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, adaptado a la realidad global, sin suprimir los Estados.

Los autores del estudio persiguen explícitamente la progresiva judicialización de la resolución de conflictos y controversias internacionales, en contraposición a una tradición de mala resolución de los mismos por vías militares o coercitivas. Proponen una organización de tribunales para ámbitos específicos del derecho que, coordinados e interconectados entre sí, constituirían el poder judicial mundial. Obviamente, como en cualquier poder judicial, se encomendaría a los tribunales la tarea de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, esto es, la resolución de los conflictos planteados y el castigo de las conductas realizadas consideradas delito o falta por las leyes. La jurisdicción se extendería a todos los Estados en cada una de las materias en que los Tribunales Mundiales tendrían competencia.

El funcionamiento de estos tribunales se regiría por los principios de jurisdicción universal, de resoluciones de obligado cumplimiento, y de subsidiariedad y consecuente regionalización del sistema. En casos especialmente graves o urgentes, que conllevaran la violación sistemática de los derechos humanos o de algunos principios básicos del sistema internacional, el tribunal competente o el Consejo de Justicia Mundial podrían apelar al Consejo de Paz y Seguridad para asegurar la aplicación de las medidas cautelares necesarias. Naturalmente, el trabajo de los tribunales estaría acompañado por la acción de una Policía Judicial Global para el buen desarrollo de las investigaciones.

## 8.1 Tribunales

Los tribunales serían los siguientes:

- a) El *Tribunal Penal Internacional* actuaría en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, derecho humanitario internacional y crímenes de lesa humanidad. Su tarea, doble, consistiría, en primer lugar, en actuar como el actual Tribunal Penal Internacional (derecho humanitario internacional, genocidio y crímenes de lesa humanidad), y en segundo lugar, en hacer de última instancia en el dominio de los derechos humanos, siempre que no existiese un tribunal regional con suficientes garantías jurídicas.
- b) El *Tribunal Económico Internacional* resolvería sobre temas de ámbitos económicos y financieros, paraísos fiscales, dinero negro y defensa de la competencia, entre otros. En cuanto a la defensa de la competencia se refiere,

debería evitar las prácticas que afectaren a la correcta competencia en los mercados. Así, se perseguirían y sancionarían los acuerdos de fijación de precios u otras condiciones comerciales, limitación de la producción, reparto de mercado o restricción en el acceso a la información.

c) El *Tribunal Ambiental Internacional* haría frente a los casos de temática ambiental y de bienes naturales globales, que serían designados por el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo con el acuerdo del Parlamento Mundial.

d) El *Tribunal Internacional de Justicia* dirimiría las diferencias entre Estados, con sentencias de cumplimiento obligatorio, como el resto de tribunales que aquí tratamos.

e) El *Tribunal Social y Cultural Internacional*, aun constituyendo un único tribunal, dispondría de salas distintas, y asumiría las competencias en lo social-laboral y en lo cultural. Así, la Sala de lo Sociolaboral tendría competencias sobre las pretensiones que se ejercitasen en la rama social del derecho, en conflictos de negociación colectiva, así como en reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra un Estado por responsabilidad de la legislación laboral, mientras que la Sala de lo Cultural asumiría competencias sobre bienes de dominio público o sobre lugares que tuvieran legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, necesitados de especial protección.

f) El *Tribunal Contencioso-Administrativo Internacional* asumiría los casos relacionados con la actuación de la administración global, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley, y con los pertenecientes a la responsabilidad patrimonial de la administración global y del personal a su servicio.

## 8.2 Consejo de Justicia Mundial

El Consejo de Justicia Mundial se ocuparía de la adecuada coordinación entre los tribunales, así como de la relación del poder judicial con los poderes legislativo y ejecutivo. Tendrá competencias en estas: 1/ hacer propuestas de cara al nombramiento de los presidentes de los tribunales; 2/ inspeccionar

el buen funcionamiento de los tribunales; 3/ seleccionar y formar a jueces y magistrados; 4/ redactar y publicar reglamentos acerca del personal, la organización y el funcionamiento de los tribunales; 5/ publicar en canales oficiales la jurisprudencia emanada de los tribunales; y 6/ otras competencias que le atribuyan las leyes.

El Consejo de Justicia Mundial estaría integrado por los presidentes de los tribunales, que lo presidirían de forma rotatoria, y por un número a determinar de jueces y magistrados ratificados por el legislativo. La elección de los diferentes miembros de los tribunales sería a propuesta de las regiones, con consulta a los consejos y ratificación del legislativo. Previo paso a la presentación de la propuesta de las regiones, los candidatos tendrían que superar los exámenes que el Consejo Mundial considerara oportunos para asegurar la competencia de los mismos. Los cargos serían por un periodo determinado de tiempo con la posibilidad de una sola reelección.

## 9. Comentario

No cabe duda de que en la bibliografía acerca de la Globalización, abundantísima en los últimos diez años, hay un exceso de reflexiones teóricas y un defecto de propuestas prácticas. Si esto ocurre ya en materias como la economía o la sociología, mucho más todavía en el terreno de las ciencias políticas. Lo específico del estudio que hemos resumido en estas páginas reside en su carácter eminentemente práctico. Los autores nos proponen ni más ni menos que una democracia mundial, en la tradición de las democracias modernas, pero yendo más allá del Estado-nación, con una coordinación primero regional y luego global inspirada abiertamente en la Unión Europea. La idea consiste en dotar a la Globalización de una estructura política democrática, que salga de los ciudadanos y a la vez de los Estados, que no desaparecerían en este hipotético organigrama mundial. Esta estructura mundial, siguiendo el principio de subsidiariedad, se ocuparía sólo de aquello que fuera verdaderamente global, como son las finanzas, el comercio mundial, el transporte internacional, los derechos humanos, los flujos migratorios internacionales o la paz, entre otros. Ahora bien, esta estructura no quitaría autoridad a los Estados-nación en aquello que estos sí pudieran legislar y controlar. No se trata de crear un

monstruo, al estilo del Gran Hermano de la famosa novela de George Orwell, 1984, sino hacer un reajuste histórico en las relaciones política-economía-sociedad.

Ojalá esta u otras propuestas similares sean atendidas y logremos en este siglo XXI lo que la humanidad no ha logrado nunca hasta ahora: una democracia mundial, cercana a los ciudadanos y, al mismo tiempo, global.

## Referencias

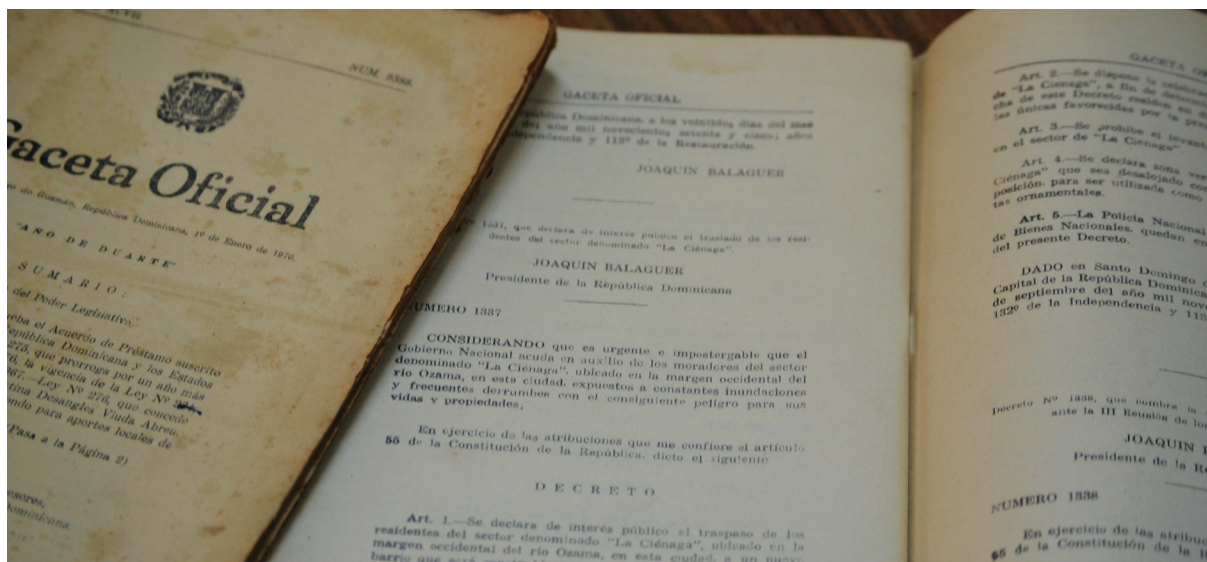
Capdevila, I. et al. (2007). *Gobernabilidad Democrática Mundial. Una propuesta institucional*. Barcelona, España: Raima.

## Documento

### Los nunca idos que regresan

### De La Ciénaga a Las Caobas: Un mito por decreto<sup>1</sup>

Santiago Hirujo<sup>2</sup>



Fotografía: Elvis González Comprés

1 Este artículo fue publicado en el desaparecido periódico diario *El Siglo*, el 27 de septiembre de 1991. Dada su actualidad, y dado que el “mito de La Ciénaga” sigue vigente en la mentalidad de casi todos los dominicanos, hemos decidido publicarlo como documento, para que quede registrado en una revista de este estilo, con fines de investigación y de creación de opinión más allá de las coyunturas. Tratándose de un documento, hemos optado por respetar el modo de citar del autor.

2 Sacerdote diocesano, fallecido el 30 de noviembre de 1994. Fue periodista, pastoralista y promotor social. En el momento de fallecer, era administrador parroquial de la Parroquia Nuestra Señora de América Latina de Sabana Perdida y laboraba como director de comunicaciones de Ciudad Alternativa.

La historia se cuenta así: En una reunión en el Palacio Nacional, una alta personalidad eclesiástica comenzó a proponer la búsqueda de una solución al problema de La Ciénaga. Y el presidente Balaguer lo cortó, secante y categórico: “Delante de mí no se puede mencionar La Ciénaga, porque yo la trasladé completa a Las Caobas, y ellos regresaron”.

Verdadera o inventada, la historia revela un mito: El supuesto traslado de La Ciénaga a Las Caobas, en los años 1977-78. Y el cacareado regreso de sus habitantes, desde las “higiénicas” casas de Las Caobas, a la inmundicia de La Ciénaga.

Mito repetido sin rubor, y como dogma oficial, por el propio presidente Balaguer, funcionarios y políticos, medios de comunicación, profesionales, religiosos, y, en guaguas y corrillos callejeros, por gente de todo el arcoiris nacional. Y blandido como el argumento último para no buscar una solución definitiva y humana a un problema de tres décadas.

Porque los mitos se crean y se echan a correr. Y se convierten en verdades incuestionables, pese a toda la evidencia contraria. Porque los mitos no responden a la verdad de la ciencia, sino a la ciencia de los intereses.

## **Un mito por decreto**

El mito comenzó a forjarse en 1975. En septiembre de ese año el ciclón Eloisa inundó, una vez más, La Ciénaga. Muertes, derrumbes, casas destruidas, epidemias, y, el clamor nacional, parieron, el 22 de ese mes, el Decreto N°1337 del presidente Balaguer. En él se disponía el “traspaso de los residentes del sector denominado “La Ciénaga” a un nuevo barrio que será construido por el Gobierno Nacional en la ciudad capital”.<sup>1</sup>

Inmediatamente, y en el plazo de un día, el Cuerpo de Ayudantes de la Presidencia hizo el primer censo. En octubre fue chequeado y revisado.<sup>2</sup>

Para el 1977 se calcula que en La Ciénaga vivían 3,548 familias<sup>3</sup>, con “más de 20,000 personas”<sup>4</sup>.

Para trasladar a esas 3,548 familias, el gobierno dispuso la construcción de 1,500 viviendas en Las Caobas<sup>5</sup>.



De entrada faltaban más de dos mil viviendas para alojar a todas las familias de La Ciénaga<sup>6</sup>.

En marzo de 1977, en plena campaña electoral, y con la Cruzada de Amor tratando de mantener los votos, tradicionalmente reformistas, de esa zona<sup>7</sup>, se realizó otro censo. Ese censo “se llevó a cabo de un modo desconcertante y desorientador”, y con él “no se prevé que haya mucha justicia”<sup>8</sup>.

El barrio se fue llenando de “gran temor y desaliento”. Porque ningún organismo oficial mostró interés en el dialogar con las organizaciones del barrio, sino era para imponer sus planes y acallar protestas”<sup>9</sup>.

Para acallar esas protestas, el ingeniero Rafael Bisonó, uno de los constructores de Las Caobas, prometió ese mismo mes, que “las viviendas de la urbanización serían entregadas únicamente (\*) a los moradores de La Ciénaga, y no a personas extrañas como se ha estado diciendo”. Y prometió la entrega de parte de las viviendas para mediados del mes de abril<sup>10</sup>.

Un nuevo motivo de inquietud surgió en el barrio, en ese mes de abril, cuando inspectores de Bienes Nacionales comenzaron a investigar la situación “real” de cada familia. La idea era, según se denunció, que los inquilinos tendrían que pagar 500 pesos como avance por la vivienda. Los que no pagaran esa suma, se quedarían sin nada<sup>11</sup>.

Ante la nueva protesta, el licenciado Angel O. Castillo, encargado del departamento de Bienestar Social de esa institución salió al paso desmintiendo a sus subalternos. Y reiteró el interés de Bienes Nacionales de que las viviendas de Las Caobas sean entregadas a las personas más necesitadas de La Ciénaga<sup>12</sup>.

El tres de mayo, cuando todo “todo parece precipitarse” para el desalojo, la Comunidad Católica de La Ciénaga se queja de que, a año y medio del decreto, aún no se sepa “cuándo y cómo y quiénes pasarán este desalojo”, que “no promete ser el mejor y más justo”. Y teme “que todo sea decidido a última hora y los problemas vayan a ser más difíciles de lo que se puede prever”<sup>13</sup>.

El golpe de gracia llega cinco meses más tarde. En octubre, el presidente Balaguer visita, sorpresivamente, el barrio El Ancón (Lengua Azul), en la

cabecera “oriental” del puente Duarte. Y dispone, sin más, el traslado de todas las familias de ese barrio al proyecto Las Caobas<sup>14</sup>. En El Ancón había unas 900 familias<sup>15</sup>.

Y vino el desalojo, por etapas. Que “fue peor ciclón que el de 1975”<sup>16</sup>. Lo ejecutó Bienes Nacionales, con su directora, Mariana Binet Mieses a la cabeza, según confirma el P. Jorge Cela, quien trabaja desde hace 18 años en esa zona. Y no por la Cruzada de Amor, como se afirma<sup>17</sup>.

El Ancón fue arrancado de cuajo. En él no quedó ni una familia. Ni un rancho. Ni siquiera los perros. Se lo militarizó para que nadie pusiera un pie ahí en lo adelante. Se lo arbolizó<sup>19</sup>. Y catorce años después, es un hermoso y tupido bosque. Testigo ecológico de una promesa no cristalizada en mentira y mito.

En cambio, sólo entre 400 a 500, de 3,548 familias de La Ciénaga, fueron trasladadas a Las Caobas, en todas las etapas de ese desalojo<sup>20</sup>.

En un traslado hecho “con criterios discriminatorios e injustos, llevando a cabo un desmache”<sup>21</sup>. Es decir, sacando una familia de aquí, otra de allá, otra de más allá. Sin ningún orden. Sin respetar ningún censo. Sin cumplir nada del decreto presidencial y las promesas de los funcionarios del gobierno<sup>22</sup>.

Más de tres mil familias de La Ciénaga quedaban ahí en medio de lodo, de epidemias y la muerte. Y ahora con otra muerte encima: la pérdida definitiva de la posibilidad de una vivienda en la tierra prometida de Las Caobas.

Pues Balaguer perdió las elecciones del 16 de mayo del 1978 a manos del Partido Revolucionario Dominicano. Y, en la debacle nacional del 16 de mayo al 16 de agosto, todas las viviendas de la urbanización fueron repartidas. Muchas de ellas, según se denunció, vendidas “a personas que nunca vivieron en el barrio La Ciénaga”<sup>23</sup>.

Y es que el ciclón Eloísa “vino solamente a poner en evidencia” que los conjuntos multifamiliares (saco sin fondo del derroche) no fueron construidos para alojar a los miles de familias de los barrios marginados”<sup>24</sup>.

## Los desalojados del mito siguen gritando

Muestra del mítico desalojo “que nunca se realizó”<sup>25</sup> durante los “doce años” del presidente Balaguer, concluidos el 16 de agosto de 1978, es la carta que, el 27 de ese mismo mes y año, a 11 días de inaugurado el gobierno perredeísta de Antonio Guzmán, dirige la Junta de Vecinos de La Ciénaga a la administradora de Bienes Nacionales, Frida Martínez de Espinal, exponiéndole la situación por la que ha pasado nuestro barrio y la que en la actualidad sigue pasando”.

La Junta pide “que se nos de una respuesta clara sobre qué solución se dará a nuestra situación actual”. Sugiere que se haga un nuevo “censo de todos los vecinos de La Ciénaga”, que se tome en cuenta el de septiembre de 1975 y posterior a éste.

Y “Solicita que el desalojo decretado y no llevado a cabo completamente en el gobierno pasado sea mantenido, planificado y ejecutado”<sup>26</sup>.

Jorge Cela señala: “Algunos de los moradores en 1977 soñaron con ser trasladados al barrio Las Caobas, supuestamente construido para ellos y que luego fue entregado a otros. Hoy viven en pésimas condiciones del barrio: sin calles ni servicios públicos, son inundaciones cada vez que llueve”<sup>27</sup>.

El “Informe de las comunidades SJ” dice, en julio de 1978, que “El barrio sigue en su sitio con más de 10,000 habitantes... esperando un desalojo que no llega”<sup>28</sup>.

Un año después, el nueve de julio de 1979, el presidente Guzmán, mediante el decreto N°1000<sup>29</sup>, dispone “evaluar el estado de peligro en que viven las familias hacinadas, en forma infrahumana, en los barrios El Caliche, El Setenta, La Calle 43 Cienfuegos”. Ante ese decreto, los cienagueros se preguntan “¿Y por qué no La Ciénaga?”. Ya que sigue siendo “el más poblado de todos los sectores humildes, paupérrimos, que circundan la ciudad capital”.

Ya que “El pasado régimen reformista... quiso resolver la situación de La Ciénaga”, trasladando a sus habitantes a Las Caobas, pero “Allí fueron ubicadas tan solo algunas de las familias de La Ciénaga”. Pues “Gran parte de las viviendas recayeron en personas que no vivían en el paupérrimo barrio”<sup>30</sup>.

El 30 de septiembre de ese año, la Asociación de Moradores de La Ciénaga pide el desalojo de esa zona, dado que “La Ciénaga es un pantano donde merecen vivir únicamente los puercos”. Y da la cifra, poco confiable, de “más de cinco mil familias de ese lugar”<sup>31</sup>.

Este pedido viene después del anuncio, hecho el 11 de este mes, por el síndico del Distrito Nacional, Pedro Franco Badía, de “los planes del gobierno para trasladar a otro lugar a los habitantes de La Ciénaga”, tras el paso del huracán David y la tormenta Federico, a finales de agosto y principios de septiembre. El traslado se haría, según se dijo, “al Norte y Este de la ciudad”<sup>32</sup>.

Pasó el gobierno del presidente Guzmán (1978-1982). Y, ¿por temor a romper el mito balaguerista de una Ciénaga desalojada?, dejó a los cienagüeros ahí. Como excusa para otras campañas. Y para tomarlos en cuenta sólo “en los períodos electorales”<sup>33</sup>.

Pasó el gobierno del presidente Jorge Blanco (1982-1986). Y, ¿por temor a romper el mito balaguerista de una Ciénaga desalojada?, dejó a los cienagüeros ahí. Carnada política para la próxima campaña electoral.

Las elecciones del 1986 traerían de nuevo al doctor Balaguer al poder. Con el Plan Indicativo de la Zona Norte de Santo Domingo. Y “el programa de desalojo más grande de América Latina”, al implicar a “más de 15,000 familias... en contra de su voluntad”. Lo que constituye “graves brechas a la ley internacional”. Y representa “claras violaciones a los derechos humanos, en particular al derecho a la vivienda”<sup>34</sup>.

Desalojos que casi cuatro años de iniciados, mantenían a “más de 8,000 familias... con tres años sin casa, dispersas por la ciudad, gastando nuestros ahorros en alquileres”, a la espera de la casa destruida y nunca entregada<sup>35</sup>.

## **Los nunca idos que regresaron**

Pero el mito de La Ciénaga desalojada ya “por lo menos tres veces” por el presidente Balaguer<sup>36</sup>, tiene una segunda parte, inseparable y complementaria de la primera: la del regreso masivo a ese lugar de las 3,548 familias que lo habitaban antes del desalojo de solo entre 400 y 500 de ellas.

Esa es “la creencia -infundada o no-” que tiene “buena parte de la ciudadanía”<sup>37</sup>.

Incluso, “Algunas personas en el aparato oficial de la construcción” amplían ese desalojo a Los Guandules. Y sostienen que... sus moradores (de Los Guandules y La Ciénaga) ya habían sido trasladados a un barrio modelo en Las Caobas y habían vuelto”<sup>38</sup>.

¿Regresaron, en verdad, esas familias a La Ciénaga?

Un estudio de 1979 revela que los cienagüeros fueron ubicados, mayoritariamente, en cuatro de las 44 manzanas que tuvo originalmente Las Caobas. Y que 25 de esas familias habían emigrado a otros lugares, para la fecha del estudio<sup>39</sup>.

“Contrario a lo que opinan muchos, la mayoría de esas familias no volvieron a La Ciénaga”, afirma Andrea Heyaime de Aristy, dirigente reformista, quien se atribuye el haber trabajado en el desalojo de La Ciénaga junto a Emma Balaguer de Vallejo<sup>40</sup>.

De las que traspasaron o alquilaron las casas en Las Caobas, “algunas se asentaron nuevamente en La Ciénaga”<sup>41</sup>. Es la conclusión del estudio INVI-OEA, ya citado, en el que participó, al menos, uno de los técnicos que trabajó en el proceso de desalojo de La Ciénaga.

El padre Jorge Cela, con 18 años viviendo el vía crucis de esa zona, nos habla de 20 familias que retornaron<sup>42</sup>.

Y la directora de Bienes Nacionales, Mariana Binet de Mieses, publica en la prensa nacional que, en abril de 1978, esa institución “ha detectado...varios casos de traspasos de viviendas en Las Caobas por desalojados de El Ancón y La Ciénaga”<sup>43</sup>.

¿Cuántos fueron esos varios casos? El mito-verdad oficial afirma que ascienden a 3,548.

La Ciénaga, sin embargo, está poblada, hoy, por los que nunca fueron sacados de ahí, por nuevos pobladores y por los que regresaron<sup>44</sup>. Pues, aunque las viejas casas desalojadas fueron destruidas, los lotes quedaron sin protección<sup>45</sup>.

## El mito, ¿parte dos?

Y, a dieciséis años del primer decreto, el mismo presidente Balaguer emite el segundo<sup>46</sup>.

Esta vez con la rabia del mito-dogma oficial bailándole de ira en la voz, al proclamar ante las cámaras televisivas: “El gobierno que presidí hace doce años, construyó el barrio Las Caobas exclusivamente para los moradores de La Ciénaga. Las personas fueron trasladadas, pero poco después abandonaron sus viviendas y optaron por retornar al barrio de La Ciénaga y al barrio de Los Guandules”<sup>47</sup>.

Y basamenta su posición de no cejar “un punto, ni una pulgada siquiera” en lo del nuevo desalojo, en un argumento ecológico que se cae al suelo por simple posición geográfica<sup>48</sup>: Desde “La Ciénaga, desde Los Guandules, salen los principales desperdicios, las principales materias de contaminación de los ríos Isabela y Ozama”<sup>49</sup>.

Pues ambos barrios no tienen nada que ver con el río Isabela, que les queda mucho más arriba.

Además, como han demostrado todos los estudios serios, la contaminación principal de esos dos ríos, por no reciclable, es la de “más de 100 industrias” que “vierten sus desechos químicos en ellos”<sup>50</sup>, y no la humana, fácilmente reciclable<sup>51</sup>.

Y, ni en La Ciénaga ni en Los Guandules hay ninguna industria de esas. Todas quedan antes de la confluencia de ambos ríos, Los Tres Brazos. A un kilómetro, más o menos, de donde se inicia el primero de esos barrios.

Más aún. No son sólo esos dos barrios los que contaminan a esos ríos. Son todos “los barrios que han crecido a sus orillas”<sup>52</sup>. Peor: Es “toda la ciudad (la que) echa sus desechos al río”<sup>53</sup>.

Pero también, esta vez el presidente Balaguer utiliza la misma táctica del pasado: enfrentar a los desalojados del Faro a Colón con los de La Ciénaga por la posesión de los apartamentos de la Ciudad del Almirante, como en el 77 enfrentó a los de El Ancón con los de La Ciénaga por los de Las Caobas.

¿Quién se quedará esta vez con la estaca? Porque ahora en La Ciénaga hay más de 10 mil familias, con cerca de 60 mil personas<sup>54</sup>. Y los apartamentos de la Ciudad del Almirante son sólo 400<sup>55</sup>. Construidos para alojar a parte de las “más de tres mil familias propietarias e inquilinas” desalojadas de Maquiteria y el entorno al Faro a Colón. Algunas de las cuales “llevan tres años esperando sus casas”<sup>56</sup>.

Y esos apartamentos son solamente para gente “educada” en la nueva discriminación social que se ha introducido con relación a los desalojados “entre educados y mal educados”<sup>57</sup>.

En un desalojo encargado a militares para hacerlo “inmediatamente” por decreto, lo que “puede ser el equivalente a un huracán”<sup>58</sup>.

Un desalojo al que, desde ya, comienza a vérselos más perspectivas de fracaso que de éxito. Al menos si no quiere realizárselo a sangre y fuego, sino de una manera humanitaria<sup>59</sup>.

Y cuyo costo rondaría los RD\$1,700 millones de pesos.

¿Viviremos en los próximos años, de un nuevo mito – verdad oficial y de intereses de una Ciénaga segunda vez totalmente desalojada?

---

1 **Gaceta Oficial** N°9388 (1 de enero 1976) 106. Artículo 1.

2 **El problema de los desalojos**. Informe, 1978, p.1 (mimeo). Documento preparado por los agentes pastorales de la zona.

3 Mensuario Católico **Encuentro**, N°19 (junio 1977) 9, Santo Domingo.

4 **El problema...**p.2.

5 **Encuentro**, 1.c – F.S. Ducoudray H. “La Ciénaga: Archipiélago de casas en mar de fango”, **¡Ahora!**, N°709 (13 de junio 1977). 8. Un estudio del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) habla “de cuatro mil familias”. Aunque aclara que “el censo no fue practicado completamente por la Dirección Nacional de Bienes Nacionales”, por lo que “no se cuenta con datos precisos” sobre muchos aspectos de esas familias (Págs. 4-30s) Y da la cifra para la etapa final de la urbanización de Las Caobas, de 2,427 viviendas (p.4-9) INVI-OEA, **Estudio referente al mejoramiento de viviendas de los núcleos poblacionales en las márgenes del río Ozama en la ciudad de Santo Domingo**. Fase 1: Análisis y diagnóstico. Santo Domingo, mayo 1984.

6 Crf. F.S. Ducoudray, 1.c

7 La exfuncionaria gubernamental y dirigente reformista Andrea Heyaime de Aristy, quien se atribuye haber sugerido, organizado y participado “en el primer traslado de los moradores de La Ciénaga a Las Caobas”, confirma esta aseveración, muy publicitada en la prensa de la época. Pedro Germosén, “Sugiere zona sea área verde”, **Hoy**, 20-9-1991, p. 8-A.

8 **El problema...**p. 1.

9 Documento de la **Junta de Vecinos de La Ciénaga** (en adelante: Junta), 16-9-1979, p.1 (mimeo). “Moradores de La Ciénaga piden Explicación Acerca de Desalojo”, **La Noticia**, 18-9-1979, P.5 “Exigen Aclarar Situación La Ciénaga”, El

Nacional de ¡Ahorá!, 19-9-1979, p. 4.

10 "Complace Anuncio", **El Nacional**, 27-3-1977.

11 "Moradores de La Ciénaga Denuncian Les Cobran 500 pesos por Viviendas", **El Nacional**, 27-3-1977, p. 15.

12 "Esperan Necesitados Obtengan Viviendas", **La Noticia**, 17-4-1977, p. 17.

13 **La Comunidad Católica de La Ciénaga frente al Desalojo**, La Ciénaga, 3 de mayo de 1977 (mimeo)

14 "Piden Gobierno que Acelere Traslado Barrio", **El Nacional**, 12-10-1977, p.1 y 9-A.

15 INVI-OEA, o.c., p. 4-9.

16 **Junta...**, p. 1.

17 "Sugiere...". **Hoy**, 20-9-1991, p. 8-A.

18 "El operativo" de traslado de El Ancón "implicó el desmantelamiento total del sector y su conversión en área verde", INVI-OEA, o.c., p. 4-9.

19 La cifra de familias desalojadas de La Ciénaga oscila entre 400 y 500. Para la Junta fue de 400. El padre Jorge Cela la ubica en 424: Frank Cáceres, "**La Ciénaga, ¿Apta para Vivir?**", *Ultima Hora*, 20-8-1990, p. 9. Según INVI-OEA, fueron 462 (p. 4-9) 484 para el estudio "**Dificultades de adaptación de un grupo social**", trabajo de investigación realizado por cinco estudiantes sobre el "Grupo procedente de La Ciénaga en Las Caobas". Seminario Pontificio Santo Tomás de Aquino, junio 1979 (mecanografiado). **El informe de las comunidades SJ de Santo Domingo (Guachupita y Los Guandules)**. (Polo, Barahona, julio 19, 1978, p.38, 4.3.4) dice que fueron "solo unas 500". Y agrega la cifra de "unas 2,500 casas" entregadas, "suficientes para trasladar el barrio completo".

20 **Junta...**, p. 1-"Exigen...", *El Nacional*, 19-9-1979, p. 4.

21 El operativo de reubicación de La Ciénaga contempló el traslado de 462 familias localizadas en diferentes sectores del asentamiento, principalmente de la parte baja y áreas próximas a los farallones" (págs. 4-9-11). Por eso "El Decreto N°1337 fue cumplido en parte", ya que "las restantes permanecieron en el lugar" (4-30), INVI-OEA, o.c.

22 Documento de la Asociación de Moradores de La Ciénaga (en adelante; Asociación): **Apoyamos el desalojo justo y organizado**, del 30 de septiembre de 1979. "Durante Mitin: Demandan que el gobierno agilice el desalojo de las 5 mil familias que viven en La Ciénaga", **El Sol**, 1-10-1979, p. 22

23 Ramón Emilio Colombo, "La Tormenta agiganta la angustia", **Ultima Hora**, 17-9-1975.

24 Asociación...

25 **Carta de la Junta de Vecinos de La ciénaga a la Administradora de Bienes Nacionales**, Santo Domingo, 27 de agosto de 1978 (mimeo).

26 Jorge Cela, **Una ciudad con participación popular**, Ciudad Alternativa, serie folletos N°1, Taller, Santo Domingo.

27 Informe de las Comunidades SJ... p. 2.

28 Gaceta Oficial N°9506 (15 de julio de 1979)

29 Félix A. Gómez, "Moradores de La Ciénaga Piden Guzmán incluya Sector en Trabajos Comisión". *El Nacional*, 12-7-1979, p. 21.

30 Asociación..., "Durante mitin...", *El Sol*, 1-10-1979, p. 22.

31 *El Sol*, ib.

32 Asociación...

33 Condena del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas al gobierno dominicano, el 11 de diciembre de 1990, por su "política de desalojos, en Edmundo Morel-Ciudad Alternativa, **Mejoramiento Urbano: Conceptos, Ventajas y Dificultades**, Ciudad Alternativa, serie Folletos N°2, Buho, Santo Domingo, 1991, p. 30s.

34 **Declaración de los desalojos en Santo Domingo**. Documento leído en la concentración de desalojados en el Club Mauricio Baez el 1 de mayo de 1990. Mozart De Láncier, "Emplazan al gobierno a entregar apartamentos antes del 16 de mayo durante masivo encuentro desalojados" (La Capital), *El Siglo*, 2-5-1990, p. 8-D.

35 José Israel Cuello, "Las prioridades de Balaguer", **El Siglo**, 23-9-1991, p. 7.

36 Editorial: "Acción y Reflexión ante un desalojo", **Hoy**, 19-9-1991, p. 4.

37 Jorge Cela, **Una ciudad...**, p. 21

38 **Dificultades...**, p. 1 (4)

39 Pedro Germosén, "Sugiere...", *Hoy*, 20-9-1991, p. 8-A

40 INVI-OEA, o.c., p. 4-11.

41 Fran Cáceres, "La Ciénaga...", **Ultima Hora**, 20-8-1990, p. 9.

42 Administración General de Bienes Nacionales, **Aviso importante a los moradores de la urbanización "Las Caobas"** (fotocopia en **Dificultades...**, con la fecha y el nombre del periódico en que se publicó recortados).

43 INVI-OEA, o.c., p. 4-11

44 INVI-OEA, o.c., p. 4-11



- 45 Decreto N°358-91 del 17 de septiembre de 1991; Listín Diario, 18-9-1991.
- 46 "Balaguer promete informar país situación CDE" (Conferencia de Prensa del 19-9-1991), **Listín Diario**, 20-9-1991, p. 11.
- 47 El argumento de la contaminación del río Ozama es utilizado, según Jorge Cela, "como justificación para desalojar los barrios unto al río, en especial a La Ciénaga". Aunque reconoce que "El grado de contaminación es tan alto que tiene zonas casi totalmente cubiertas de algas y el olor es insoportable". Cela, **Una ciudad...**, p. 20.
- 48 "Balaguer promete...", Listín Diario, 20-9-1991, p. 11
- 49 Jorge Cela, **Una ciudad...**, p. 24
- 50 "Nos damos cuenta de que hay dos principales focos de contaminación del río. El primero y más grave son las industrias que vierten en él sus desechos. El segundo es la falta de servicios en los barrios que han crecido a sus orillas que lleva a la gente a tirar la basura y las materias fecales".
- 51 ib.
- 52 Jorge Cela, **Una ciudad...**, p.24
- 53 Ciudad Alternativa hace propuesta sobre La Ciénaga, **Listín Diario**, 22-9-1991, págs. 1 y 10.
- 54 **El Siglo**, 19-9-1991 (Espacio pagado del gobierno)
- 55 "Padre Azcona reclama casas en un proyecto", **Hoy**, 24-9-1991, p. 2
- 56 "Esto y lo otro. Almirante", **Ultima Hora**, 20-9-1991, p. 2.
- 57 Editorial: "Por la aplicación humanitaria de un decreto generoso", **Listín Diario**, 18-9-1991, p. 6
- 58 Editoriales: "La Ciénaga", **El Nacional**, 13-9-1991; "Por la aplicación humanitaria de un decreto generoso"; Listín Diario, 18-9-1991, p. 6; y "Acción y reflexión ante un desalojo", **Hoy**, 19-9-1991, p. 4.
- 59 "Ciudad Alternativa...", Listín Diario, 22-9-1991, págs. 1 y 10.





**Bonó: Espacio de Acción y Reflexión**  
C/ Josefa Brea No. 65, Mejoramiento Social  
Santo Domingo, República Dominicana  
[est.sociales@codetel.net.do](mailto:est.sociales@codetel.net.do)

ISSN 1017-0596

