

Política social: capacidades y derechos

Oficina de Desarrollo Humano

VOLUMEN II



Empleo / Seguridad social y asistencia social / Asentamientos humanos



Ministerio de
Economía, Planificación y Desarrollo



Política social: capacidades y derechos

Análisis y propuestas de políticas sociales
en República Dominicana

Volumen II



Oficina de Desarrollo Humano del PNUD¹



Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo

¹ Este informe ha sido elaborado por la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana a solicitud del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. La Oficina de Desarrollo Humano tiene la exclusiva responsabilidad del contenido y éste puede no reflejar las opiniones del Ministerio de Economía y del PNUD.

Copyright © 2010
Oficina de Desarrollo Humano
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Santo Domingo, República Dominicana

Primera impresión

ISBN Obra completa 978-9945-8595-9-1
ISBN Volume II 978-9945-8741-1-2

Diagramación: **Danielle West. Arte&Diseño, S.R.L.**

Fotografía: **Emiliano Larizza**

Impresión: **Serigraf, S. A.**

Equipo del informe “Política social: capacidades y derechos”

Equipo de investigación

Coordinación e investigación

- Miguel Ceara-Hatton, Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH/PNUD)
- Rosa Cañete Alonso, Sub coordinadora (ODH/PNUD)

Investigadores

- Alicia Ziffer
- Alejandro Moliné
- Cristóbal Rodríguez
- Fabricio Gómez Mazara
- Franc Báez Evertsz
- Fidel Geraldino
- José del Carmen Bautista
- Tahira Vargas
- Marina Ortiz
- Michela Accerenzi
- Olaya Dotel
- Pablo Rodríguez
- Wilfredo Lozano

Estadísticas

- Fidel Geraldino
- Melvin Bretón

Equipo de apoyo

- Pavel Isa Contreras
- Consuelo Cruz
- Laura Cárdenas

Equipo de apoyo administrativo

- Rosa Elia de la Cruz
- Laura Rodríguez
- Ana Pimentel
- Jorge Merán

Revisión Editorial

- Daryelin Torres Rodríguez
- María Virgen Gómez
- Francisco Checo

**Equipo de consulta del
Ministerio de Economía,
Planificación y Desarrollo**

Magdalena Lizardo, Ramón Pérez Minaya, Antonio Morillo, Altagracia Mendoza, Edmundo Morel, Leopoldo Artilles, Luz Patria Bonilla, Ilsa Nina, Inocencio García Javier, Manuel Mejía, Maritza García.

**Agradecimientos
personales**

Amparo Arango, Ana Patricia Quezada, Angee Marte, Antonio Martínez, Anyarlene Bergés, Bienvenido Martínez, Boris de León Reyes, Carlos M. Paulino, Carola Gigena, Cristina Nogueira, Dilia Cruz, David Lapaix Ávila, Deyanira Matrilé, Edith Rodríguez, Elisabeth Fadul, Elías Dinzey, Fátima Guerrero, Federico Jovine, Françoise Gruloos, Gabriella Santoni, Gilka Meléndez, Gladys Caraballo, Gloria Ortega, Jacqueline Germán, Jeremy Freehill, John Guilianni Valenzuela, José Carlos Nazario, José Cancel, Juana González, Juan Brito, Kenia Ángeles Cáceres, Leyda Margarita Piña, Lucila Ramón, Lilian Fondeur, Luis Rubio, María Isabel Santana, Mauricio Ramírez Villegas, Melissa Álvarez Pichardo, Mercedes Carrasco, Mery Rosa García, Miguel Román García, Nadia Ureña, Nelson Belisario, Nelson Ramón Peña, Nelson Toca Simó, Nicolás de Dios, Oleida Acosta, Omar Rancier, Paola Caram, Peng Sien Sang Ben, Rafael R. Vásquez, Roberto Liz, Román Batista, Rosa de los Santos, Rosa Reynoso, Rita Mena, Rita Sciarra, Saulo de Jesús, Sigem Arbaje, Susana Gámez, Víctor Hugo Deláncer, Virgilio Ruiz y Víctor Sánchez.

**Agencias de Naciones
Unidas que han
apoyado con revisión
de texto**

Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Instituciones del
Gobierno dominicano
que han apoyado con
revisión de texto,
información y otras
colaboraciones**

Banco Central de la República Dominicana, Centro de Operaciones de Emergencias (COE), Comisión de Apoyo al Desarrollo Barrial (COPADEBA), Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA), Dirección de Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia (DIAPE), Dirección General de Migración (DGM), Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la República Dominicana, Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencias y Tecnología (SEESCyT), Secretaría de Estado de la Mujer (SEM), Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX), Secretaría de Estado de Trabajo (SET), Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana, Suprema Corte de Justicia (SCJ) y Junta Central Electoral (JCE).

Presentación

La sociedad dominicana enfrenta hoy el desafío de definir participativamente cuáles son sus aspiraciones y de llegar a acuerdos sobre cómo quiere que sea la República Dominicana en un plazo de diez años; pero, sobre todo, de asumir un compromiso colectivo que asegure que la sociedad política, civil, militar y religiosa luchan articuladamente por llevar los acuerdos a resultados concretos para beneficio de la sociedad, unos ejecutándolos y otros vigilando su puesta en marcha y defendiéndolos frente a las dificultades y retos que tendrá que enfrentar.

En el marco de la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, regida por la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a solicitud de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) y en estrecha coordinación con la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES), presenta este Informe sobre la Situación Social del País, que pone especial énfasis en la formulación de propuestas de políticas sociales.

Este Informe tiene como objetivo diagnosticar la dinámica social reciente desde la perspectiva de la construcción de capacidades humanas con el propósito de diseñar políticas públicas que sean consistentes, coherentes y generen sinergias dentro del enfoque de Desarrollo Humano. Estas políticas deben conducir a una ampliación de las capacidades humanas, al fortalecimiento de un Estado de derecho y, en definitiva, al aumento de las oportunidades y el bienestar de las personas. Solo así se contribuirá a generar una sociedad con mayor cohesión social en la que las personas se sientan

parte de un colectivo que sea solidario con ellas, con el cual se sientan identificados y donde sus intereses sean protegidos.

Entregamos este trabajo en el cual se estudia la sociedad dominicana en diferentes aspectos que forman parte de una realidad única y multidimensional intentando buscar sinergias entre todos ellos. El resultado son 11 capítulos formados por un marco teórico, un análisis general de la realidad del sector social, educación, salud, empleo, seguridad social y asistencia social, asentamientos humanos, derecho y justicia, inmigración haitiana y cohesión social y, finalmente, un capítulo de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo que intenta potenciar las sinergias entre las propuestas de políticas de cada capítulo.

Para la elaboración de este Informe, la Oficina de Desarrollo Humano ha coordinado durante dos años un equipo de investigación multidisciplinario, que con el apoyo de la SEEPyD a través de la UAAES, han logrado consolidar este importante trabajo. Es necesario agradecer al Ingeniero Temístocles Montás, Secretario de Estado la SEEPyD por impulsar este proceso, así como al equipo de la UAAES, especialmente a Magdalena Lizardo y a Antonio Morillo. Este Informe es, sin embargo, exclusiva responsabilidad del equipo de investigación coordinado por la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD y en nada compromete al gobierno dominicano o al PNUD.

Este Informe ha sido sometido a un amplio proceso de consulta con todas las instancias públicas relacionadas con los sectores analizados así como con todas las agencias de Naciones

Unidas presentes en el país y algunas instituciones de la sociedad civil expertas en los temas abordados. Durante este proceso de consulta, se han recibido observaciones de 25 instituciones y 65 personas expertas. Nuestro sincero agradecimiento a cada una de ellas por sus importantes aportes.

Entregamos este documento para que contribuya al proceso de debate que inicia la sociedad dominicana y para que facilite la toma de decisiones y la puesta en marcha de políticas públicas que generen una sociedad más solidaria, justa y cohesionada.

Valerie Julliand

*Coordinadora Residente del Sistema
de Naciones Unidas y Representante Residente
del PNUD en República Dominicana*

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Algunas consideraciones sobre el informe “Política social: capacidades y derechos”

La historia del desarrollo económico y social nos enseña, con incansable y absoluta pertinencia, que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para vencer el yugo de la pobreza, y que, por el contrario, puede agravarlo con consecuencias negativas insospechadas para los estándares de equidad y de justicia de una sociedad.

Por ello, para que una sociedad logre un nivel de cohesión social deseable, las políticas orientadas a promover el crecimiento económico deben instrumentarse simultáneamente con políticas sociales que aseguren un grado aceptable de distribución de los beneficios del crecimiento.

Nunca estará de más insistir en la idea que proyectó el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, de que, a pesar de ser la República Dominicana el país de América Latina que más creció en promedio durante las últimas décadas, es a la vez uno de los que presenta avances insuficientes en desarrollo humano. Esta insuficiencia se refleja en los déficits observables en los aspectos sociales relevantes para la cohesión social, como son la salud, la educación, la seguridad y asistencia social, la vivienda y el acceso a servicios de agua potable y energía. Lo mismo puede decirse con relación a lo institucional, donde hay déficits observables en el campo de los derechos y la justicia, y los problemas de carácter migratorio.

Indudablemente, estos problemas demandan respuestas desde la esfera del Estado que con-

tribuyan a superar los déficits sociales e institucionales. Para ello es indispensable el diseño y ejecución de políticas sociales sobre la base de un diagnóstico profundo de la situación social e institucional, así como la realización de evaluaciones sobre la eficacia de lo logrado hasta hoy con las políticas ejecutadas en el pasado. Sólo de esa manera se podrá esperar que las respuestas dadas por el Estado contribuyan a que la población alcance óptimos niveles de logro en el desarrollo de las capacidades humanas. Y vale insistir en que esas capacidades son el único medio adecuado para que cada ciudadana y ciudadano aproveche las oportunidades generadas por el crecimiento, con vistas a potenciar el abanico de sus opciones y libertades, o lo que es igual, a aprovechar el potencial de desarrollo humano.

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo hace dos años decidió recurrir al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su Oficina de Desarrollo Humano (ODH), con el fin de solicitar la elaboración de un informe exhaustivo que contuviera dicho diagnóstico y evaluación, como medios necesarios para el diseño de políticas que promuevan el desarrollo humano en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Supimos desde un principio que el tratamiento de los problemas tendría un carácter interdisciplinario y que se aseguraría para ello el reclutamiento de técnicos consultores con probada aptitud para cumplir con los términos de referencia del acuerdo entre las dos instituciones.

El producto de ese compromiso y esfuerzo lo tenemos en este informe, titulado: Política Social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana. El mismo consta de 11 capítulos en los que se aborda de manera integral la problemática de las políticas sociales en el país.

Puedo asegurar que este trabajo cumple con la calidad esperada, sobre todo porque el mismo viene a llenar un vacío en la literatura sobre política social en República Dominicana en términos de extensión e integralidad. El informe es un insumo valioso para enriquecer el debate en torno al diseño e implementación de las políticas sociales que han de integrar la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 de la República Dominicana.

Agradecemos sinceramente el empeño puesto en este trabajo, a Miguel Ceara-Hatton, coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano, y a Valerie Julliard, representante residente del PNUD en República Dominicana y por extensión a todo el equipo que se comprometió con la tarea de llevar a buen término el trabajo cuyo fruto es el presente informe.

Ing. Juan Temístocles Montás
*Ministro de Economía, Planificación
y Desarrollo*

Prólogo

Éste es un informe sobre la situación social del país, no es un informe de desarrollo humano, aunque utiliza el enfoque de capacidades para analizar la realidad social. Este enfoque, desarrollado por Amartya Sen, es un marco normativo para evaluar el bienestar de las personas, tomando en consideración, entre otros aspectos, la posibilidad de elegir entre diferentes estilos de vida, la desigualdad, la pobreza y la calidad de vida de la gente. No es una teoría que explica el origen de estos fenómenos, sino que sirve de herramienta y marco para conceptualizar y evaluarlos. Por esta razón, la aplicación del enfoque capacidades a las cuestiones de la política y el cambio social requiere de teorías explicativas adicionales. Como diría Sen, no se trata de un conjunto de fórmulas mecánicas, sino de un marco para el análisis de la información, el escrutinio crítico y juicios reflexionados.

Los dominicanos y dominicanas, en promedio, vivimos hoy mejor que hace una, dos o tres décadas atrás. La sociedad dominicana ha tenido avances innegables en materia de derechos civiles y políticos. Aún en materia de indicadores sociales e institucionales, ha habido progresos; sin embargo, seguimos viviendo en una sociedad donde el poder económico, social e institucional está distribuido de manera muy inequitativa, y los mecanismos de representación en el sistema político se han distorsionado, alterando la lealtad a la ciudadanía y vaciándose de contenidos. Lo peor es que nuestra sociedad se ha hecho cada vez más excluyente, generando cada vez más riqueza. El orden de desigualdad afecta a nuestras instituciones y debilita el Estado de derecho, convirtiendo al desarrollo humano en una cuestión de poder,

cuando debería ser una cuestión de derechos, de forma que el acceso a las oportunidades no dependa del poder personal o del grupo al que se pertenece.

Ese es el desafío: ¿Cómo convertir al desarrollo humano en una cuestión de derechos? Esta pregunta está en el centro de este estudio. Es la pregunta que hemos tratado de responder a todo lo largo de las más de 1,000 páginas que el lector tiene en sus manos. Hoy estamos más convencidos que ayer de que el problema no está en hacer más leyes, en prescribir más normas, en firmar más convenios internacionales. Un repaso por cada uno de los temas tratados a lo largo de este informe podrá constatar que, con muy pocas excepciones, nuestra legislación es buena. Ahí no está el problema. Por ejemplo, una persona con discapacidad no tiene facilidades de acceso a un edificio público y vive en situación de extrema exclusión no porque falten las leyes que lo protejan, sino porque la ley no se cumple y no pasa nada. Tampoco ha sido por falta de recursos; ahí están los informes de desarrollo humano que constatan el comportamiento ejemplar de la economía dominicana.

Es voluntad, es compromiso, es decisión, es vocación de construir un país diferente, incluyente, respetuoso de las normas y las leyes, con visión de largo plazo, que se fije metas que haga pactos, que respete los acuerdos y que tome en cuenta a todos los dominicanos y dominicanas. Hay que entender, de una vez por todas, que no hay ciudadanos de primera ni de segunda, que no hay morados ni blancos, sino dominicanos y dominicanas hambrientos de que el desarrollo humano sea una cuestión de derechos.

Éste es un informe al servicio de la ciudadanía. No tiene la verdad universal, ni siquiera se puede decir que es un documento acabado, pero es un pie de amigo para construir ciudadanía. Es un grito vehemente para que busquemos acuerdos, para reconocer lo bueno que tenemos, corregir los desvíos y solucionar problemas.

Hemos intentado hacer algo más que un recuento empírico de lo acontecido en República Dominicana en las últimas décadas. Se ofrece una visión de cómo deben organizarse las diferentes instancias institucionales y áreas de intervención de las políticas públicas a partir de dos ideas centrales: ¿cómo mejorar las condiciones de vida de la población? y ¿cómo hacer que ello sea una cuestión de derechos y no de poder? Los instrumentos de política son conocidos, poco podemos avanzar en ese sentido, pero donde sí podemos actuar es en lograr la adecuada combinación de los instrumentos, a fin de ampliar las libertades reales de las personas para elegir lo que valoran en la vida.

Por supuesto, el informe es incompleto porque no se puede entender y mejorar las condiciones de vida de las personas al margen de cómo se ha organizado el país para producir, distribuir y acumular, de cómo se ha organizado para la gobernanza, de cómo se maneja la institucionalidad, etc. Muchos de estos aspectos han quedado fuera, porque nos limitamos al ámbito de lo social.

Este informe sobre la situación del país está constituido por 11 capítulos. El primero es el marco conceptual que tiene tres grandes ejes transversales: el enfoque de capacidades como marco de evaluación de las políticas; la política social, entendida como un hecho arbitrario y como una práctica para intervenir una realidad multidimensional y la cohesión social como un objetivo en el que se pretende incidir a través de políticas deliberadas.

El capítulo II repasa los principales indicadores sociales, analiza las prácticas y evolución de la política social en República Dominicana. El capítulo III se concentra en la educación haciendo énfasis en la calidad del sistema. El capítulo IV, en la situación del sistema de salud y los niveles de avances en la reforma del sector. El capítulo V analiza la situación del empleo, las características empíricas de la evolución reciente así como de las principales políticas ejecutadas. El capítulo VI evalúa los avances en materia de seguridad y asistencia social, destacando los retrasos y los desafíos pendientes. El capítulo VII analiza la situación de los asentamientos humanos, destacando los temas de ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento, déficit habitacional, entre otros. El capítulo VIII se enfoca en los problemas de la justicia y discute los avances en materia de reformas y en particular el acceso a esta. El IX estudia la situación de la inmigración haitiana, destacando la situación de exclusión y algunas características generales de esa población. El capítulo X discute la cohesión social en la población dominicana a partir de la subjetividad de la población. Finalmente, el capítulo XI hace un resumen de la visión social implícita y explícita de este informe así como un recuento general del sentido de las recomendaciones que se elaboran a lo largo de cada capítulo del informe.

No podemos terminar esta breve introducción sin agradecer al Ingeniero Temístocles Montás, Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, la confianza que depositó en el equipo de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para realizar este estudio. A su equipo, en especial a la Unidad Asesora de Análisis Económico y Sociales, con quienes discutimos los primeros borradores en el marco de un absoluto respeto y profesionalidad. Al equipo de investigadores y consultores que trabajaron los primeros borradores, quienes con ilimitada entrega se comprometieron con este proyecto.

Al equipo de la Oficina de Desarrollo Humano que de manera intensa y dedicada no escatimó esfuerzo en verificar, corregir, consultar y reelaborar los textos todas las veces que fueron necesarias... y créanme fueron muchas. Sobra decir que los únicos responsables por el contenido de este documento han sido sus autores y en nada comprometen a las instituciones que lo han patrocinado o que fueron consultadas.

Finalmente, nuestro agradecimiento muy especial y sincero a la Gerencia del PNUD, quien ha tenido la visión de mantener el espacio intelectual que es la Oficina de Desarrollo Humano, para construir una nueva sociedad y una nueva dominicanidad, que pueda hacer del desarrollo humano una cuestión de derechos y no de poder.

Miguel Ceara-Hatton

*Coordinador de la Oficina de Desarrollo
Humano del PNUD*

Índice general del informe

VOLUMEN I

Capítulo I Marco teórico
Capítulo II La política social: capacidades y derechos
Capítulo III Educación
Capítulo IV Salud
Índice de cuadros
Índice de recuadros
Índice de diagramas
Índice de gráficos
Índice de anexos
Bibliografía

VOLUMEN II

Capítulo V Empleo
Capítulo VI Seguridad social y asistencia social
Capítulo VII Asentamientos humanos
Índice de cuadros
Índice de recuadros
Índice de diagramas
Índice de gráficos
Índice de mapas
Índice de anexos
Bibliografía

VOLUMEN III

Capítulo VIII Justicia y derechos
Capítulo IX Inmigración haitiana
Capítulo X Cohesión social
Capítulo XI Hacia una política social basada en derechos
Índice de cuadros
Índice de recuadros
Índice de diagramas
Índice de gráficos
Índice de anexos
Bibliografía completa

CAPÍTULO V EMPLEO

V.1	Introducción	3
V.2	Panorama general del empleo.....	5
V.3	El empleo en grupos sociales con problemáticas específicas	22
V.4	Dinámica y tendencias del empleo	32
V.5	Marco institucional del mercado laboral	51
V.6	Conclusiones	80
V.7	Recomendaciones	86

CAPÍTULO VI SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

VI.1	Introducción	149
VI.2	Marco teórico.....	149
VI.3	Seguridad social.....	153
VI.4	Asistencia social	201
VI.5	Conclusiones.....	237
VI.6	Recomendaciones	242

CAPÍTULO VII ASENTAMIENTOS HUMANOS

VII.1	Introducción	273
VII.2	Asentamientos humanos, desarrollo humano y cohesión social	273
VII.3	Situación actual de los asentamientos humanos	278
VII.4	Conclusiones.....	340
VII.5	Recomendaciones de políticas e intervenciones	342

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Cuadros

Cuadro V.1	Ocupados por año, 2000-abril 2008	6
Cuadro V.2	Población en Edad de trabajar (PET) y Población Económicamente Activa (PEA), 2000-2007.....	7
Cuadro V.3	Tasa de participación (TGP = PEA/PET), 2000-2007	8
Cuadro V.4	Tasa de participación por sexo y edad, promedio 2000-abril 2008.....	9
Cuadro V.5	Tasa de ocupación, 2000-abril 2008	10
Cuadro V.6	Tasa de ocupación por edad, promedio 2000-abril 2008.....	11
Cuadro V.7	Población ocupada remunerada y no remunerada (datos en miles), 2000-abril 2008...11	
Cuadro V.8	Población ocupada por sexo y lugar de residencia, promedio 2000-2007	12
Cuadro V.9	Población ocupada en sectores formal e informal por zona de residencia, promedio 2000-2007.....	13
Cuadro V.10	Personas ocupadas según sexo y nivel educativo: estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA, 2000-2007	14
Cuadro V.11	Distribución porcentual de la población en edad de trabajar por sexo, según condición de actividad y la zona de residencia, promedio 2000-abril 2008.....	15
Cuadro V.12	Evolución del subempleo, 2004-abril 2008	16
Cuadro V.13	Personas ocupadas y subempleadas por rama ocupacional, promedio 2004 - abril 2008.....	17
Cuadro V.14	Tasa de desocupación por nivel educativo, por edad, por zona y sexo, promedios 2000 abril 2008.....	18
Cuadro V.15	Personas desocupadas (total, hombres y mujeres): estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA, 2000-2007	18
Cuadro V.16	Personas desocupadas por zona geográfica y nivel educativo, 2000-2007.....	19
Cuadro V.17	Mujeres ocupadas, según sector, 2000-2007.....	23
Cuadro V.18	Tasa global de participación y tasa de ocupación por edad promedio, 2000-2007 ...	24
Cuadro V.19	Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años, comparado con otros grupos de edad, promedio 2000-2007	25
Cuadro V.20	Algunos indicadores por rama de actividad de personas de 15 a 24 años, 2000-2007.....	26
Cuadro V.21	Ocupación por sector formal, informal y no remunerada por rango de edad, 2000-2007.....	26
Cuadro V.22	Personas inactivas que no buscan trabajo debido a una discapacidad, como porcentaje del total de la población inactiva, 2000-2007.....	28
Cuadro V.23	PIB y empleo: estructura promedio, estructura del incremento promedio anual y tasa de crecimiento promedio anual 2000-2007.....	33
Cuadro V.24	Ocupación por ramas de actividad económica (estructura, incremento, distribución incremento y tasa de crecimiento acumulativa anual) 2000-2007.....	34
Cuadro V.25	Otros servicios: estructura, incremento promedio anual, distribución del incremento promedio anual y tasa de crecimiento acumulativa anual, 2000-2007...36	

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Cuadro V.26	Personas que trabajan como choferes, trabajadoras domésticas, peluqueras, colmaderos, 2000-2007.....	37
Cuadro V.27	Tasa de crecimiento del salario real por hora y productividad media por hombre empleado 1996-2007.....	38
Cuadro V.28	Participación de la industria manufacturera en la PEA ocupada (en porcentaje), 2000-2007.....	42
Cuadro V.29	Estructura del empleo por tipo de trabajador en las empresas, 2005.....	43
Cuadro V.30	Cobertura de salud y pensiones en propietarios y trabajadores, porcentaje de empresas, 2005.....	47
Cuadro V.31	Salario mínimo del sector privado vigente al final de cada año (en RD\$), 2000-2008.....	54
Cuadro V.32	Tasa de crecimiento promedio anual de la PEA ocupada remunerada, desviación estándar y coeficiente de variación, según las veces que recibe el salario mínimo legal de las empresas grandes (VSM) 2000-2007.....	55
Cuadro V.33	Salario mínimo e ingresos promedios por rama y actividad, 2008.....	55
Cuadro V.34	Ingreso laboral de los empleados del Estado y empleados privados, por hora, 2000-2008.....	56
Cuadro V.35	Ocupados sindicalizados, 2005-2007.....	63
Cuadro V.36	Indicadores de empleo de la población joven entre 15 y 29 años (datos en miles), 2007.....	67
Cuadro V.37	Porcentaje de personas que opinan cuáles son los principales problemas al hacer negocios en República Dominicana.....	78
Cuadro V.38	Indicadores en los que República Dominicana aparece en desventaja con una posición por encima 56 de 134 países, 2007-2008.....	80
Cuadro VI.1	Cantidad y porcentaje de pronunciamientos de los diferentes miembros del CNSS durante las primeras nueve reuniones de 2007.....	159
Cuadro VI.2	Tasa de ocupación por rama de actividad y porcentajes, 2007.....	163
Cuadro VI.3	Tasa de ocupados por grupo ocupacional y porcentaje, 2007.....	164
Cuadro VI.4	Porcentaje de trabajadores informales por sectores de la economía (en porcentaje), 2007.....	164
Cuadro VI.5	Perceptores de ingreso con ingresos mensuales por encima o por debajo del mínimo legal y del mínimo para pensiones, según categoría ocupacional y sector formal e informal, 2007.....	168
Cuadro VI.6	Estimación del costo de la puesta en marcha del Sistema de Seguridad Social en salud con toda la población incorporada en los diferentes regímenes (a precios 2007).....	171
Cuadro VI.7	Estimación del peso porcentual del costo de cada régimen con respecto del costo total de Sistema de Seguridad Social en Salud, 2007.....	171

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Cuadro VI.8	Estimación de la financiación pública del aseguramiento a través del Sistema de Seguridad Social en salud, con toda la población incorporada en los diferentes regímenes (a precios 2007).....	172
Cuadro VI.9	Financiamiento del Seguro Familiar de Salud por regímenes (en millones RD\$), 2007.....	175
Cuadro VI.10	Afilados al régimen subsidiado, julio 2008.....	178
Cuadro VI.11	Distribución de cotizantes por sector económico, septiembre 2008.....	189
Cuadro VI.12	Comisión por administración de los fondos de pensiones en Latinoamérica, julio 2008 (países seleccionados)	191
Cuadro VI.13	Régimen de reparto. Balance actuarial de las obligaciones del Estado de la SEF (miles RD\$), 2006	192
Cuadro VI.14	Pensiones vigentes en RD\$, mayo 2006	192
Cuadro VI.15	Cartera de Inversión de los fondos de pensiones en Latinoamérica (países seleccionados), 2008.....	195
Cuadro VI.16	Distribución del aporte financiero del régimen contributivo	196
Cuadro VI.17	Montos acumulados en las cuentas de pensiones al final del período especificado con aporte del 7% a 10%, según salario inicial y aporte a la cuenta de capitalización individual (CCI) (en miles RD\$)	197
Cuadro VI.18	Montos acumulados en las cuentas de pensiones al final del período especificado, con aporte del 8% según salario inicial, variando la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones (en miles RD\$)	198
Cuadro VI.19	Comparaciones entre la sensibilidad de los fondos de pensiones a aumentos en la tasa de rentabilidad real y la tasa de aporte	199
Cuadro VI.20	Gasto público necesario para la puesta en marcha del sistema de pensiones, 2009-2015.....	200
Cuadro VI.21	Gasto en asistencia social por institución (millones RD\$), 2007.....	207
Cuadro VI.22	Ejecución presupuestaria del GCPS, 2007-2008 y presupuesto 2009	210
Cuadro VI.23	Corresponsabilidad del Programa Solidaridad	214
Cuadro VI.24	Porcentaje de población sin documentación, 2007	215
Cuadro VI.25	Número de núcleos de hogares Solidaridad y enlaces comunitarios por provincia, mayo 2008	219
Cuadro VI.26	Presupuesto de asistencia social para la Secretaría Administrativa de la Presidencia, 2007.....	226
Cuadro VI.27	Subsidio energético y gasto en educación y salud, 2005-2008	230
Cuadro VI.28	Los principales riesgos a partir de los diferentes ciclos etarios	232
Cuadro VI.29	Distribución de los programas de asistencia social por ciclo de vida	233
Cuadro VI.30	Propuesta de reestructuración del Programa de Protección Social del GCPS	247
Cuadro VII.1	Índice de materiales, 2002 (en miles)	296
Cuadro VII.2	Índice de Saneamiento de Viviendas, 2002 (en miles).....	296

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Cuadro VII.3	Índice de Tipo de Viviendas Particulares (en miles), 2002.....	297
Cuadro VII.4	Índice de Calidad Global, número de Viviendas según zona y jefatura de hogar (en miles)	298
Cuadro VII.5	Relación de viviendas particulares vs. hogares arrimados externos en República Dominicana (en miles)	298
Cuadro VII.6	Núcleos familiares secundarios (arrimados internos), según tipo de núcleo y tipo de hogar que integran en zonas urbanas y rurales (en miles).....	299
Cuadro VII.7	Hogares con y sin núcleos secundarios, 2002	299
Cuadro VII.8	Hogares según cantidad de núcleos secundarios, 2002	299
Cuadro VII.9	Número de viviendas particulares en función del hacinamiento e Índice Global de Viviendas, 2002 (en miles).....	300
Cuadro VII.10	Hogares arrimados internos por nivel de dependencia, 2002(en miles).....	300
Cuadro VII.11	Hogares arrimados internos por hacinamiento y nivel de dependencia (en miles).....	301
Cuadro VII.12	Requerimientos de viviendas nuevas en República Dominicana, 2002.....	301
Cuadro VII.13	Requerimientos de viviendas a mejorar y ampliar en República Dominicana (en miles)	302
Cuadro VII.14	Variación inter censal del número de habitantes por vivienda	303
Cuadro VII.15	Proyección de necesidades de nuevas viviendas y a mejorar	304
Cuadro VII.16	Inversión en vivienda al 2015 si no se comienza a reducir el déficit.....	304
Cuadro VII.17	Proyección de la inversión total para reducir el déficit de vivienda en 90% al 2015.....	305
Cuadro VII.18	Proyección de la inversión estatal para reducir el déficit de vivienda en un 90% al 2015.....	306
Cuadro VII.19	Producción e inversión anual en viviendas, 2005 y 2006.....	307
Cuadro VII.20	Población a cubrir por las empresas del sector APS, 2002.....	311
Cuadro VII.21	Porcentaje de la población cubierta por las empresas del sector APS, 2002 (personas en hogares que reciben agua del acueducto, dentro o fuera de la vivienda)	312
Cuadro VII.22	Hogares por nivel de hacinamiento y tipo de servicio sanitario, 2002.....	313
Cuadro VII.23	Número de acueductos que operan las instituciones de agua potable del país.....	314
Cuadro VII.24	Cobertura de fuentes de agua mejoradas	315
Cuadro VII.25	Meta: Reducir a la mitad la población sin acceso a fuentes mejoradas de agua.....	315
Cuadro VII.26	Cobertura de saneamiento mejorado.....	316
Cuadro VII.27	Meta: reducir a la mitad la población sin acceso a un saneamiento mejorado (en porcentaje)	316
Cuadro VII.28	Estimación del costo de cumplir el ODM de acceso a fuentes mejoradas de agua 2015 en valores reales de 2008 y en US\$	317
Cuadro VII.29	Estimación del costo de cumplir el ODM de acceso a saneamiento mejorado.....	317

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Cuadro VII.30 Gasto en logro de las metas de acceso a fuentes de agua mejorada y saneamiento mejorado como % del PIB y del presupuesto, si el gasto se divide en partes iguales entre 2009 y 2015	319
Cuadro VII.31 Población con acceso a tendido eléctrico público, por zona, 2002 y 2007.....	326
Cuadro VII.32 Niveles de pérdidas e interrupciones programadas, 2008	327
Cuadro VII.33 Costo de acceso a internet como porcentaje del salario mínimo legal, marzo 2009	332
Cuadro VII.34 Nivel de riesgo a desastre frente a las amenazas por provincia, 2002.....	339

Recuadros

Recuadro V.1 ¿Qué es trabajo infantil?	29
Recuadro V.2 Tendencia del mercado laboral.....	39
Recuadro V.3 Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y el género	45
Recuadro V.4 Principales hallazgos sobre cobertura de seguridad social en trabajadores y propietarios de micro y pequeñas empresas	48
Recuadro V.5 Beneficios del Seguro de Riesgos Laborales.....	58
Recuadro V.6 Convenios internacionales en materia laboral vigentes en República Dominicana...59	
Recuadro V.7 Derechos a preservar mediante inspección	61
Recuadro V.8 Principales organizaciones que desarrollan acciones en el área de formación e inserción laboral para las personas con discapacidad	71
Recuadro V.9 Situación laboral de las mujeres	75
Recuadro V.10 Normas de la OIT que protegen el trabajo de la mujer	76
Recuadro V.11 Las principales funciones de Consejo Nacional de Competitividad	77
Recuadro V.12 Posición dominicana en el “Doing Bussines”	78
Recuadro VI.1 Criterios de identificación de la población a focalizar	150
Recuadro VI.2 Principios rectores del Sistema Dominicano de Seguridad Social	155
Recuadro VI.3 Regímenes, cobertura, beneficios y financiamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)	160
Recuadro VI.4 Efectos de los problemas del cuasi mercado de la salud	183
Recuadro VI.5 Experiencias internacionales de transferencias condicionadas	201
Recuadro VI.6 Estructura organizativa del Programa de Protección Social (PPS), 2009	205
Recuadro VI.7 Funciones de los Núcleos de Madres y Padres Solidarios del Programa Solidaridad	220
Recuadro VI.8 Balance sobre el enfoque de género en la Red de Protección Social	235
Recuadro VII.1 La relación género-asentamientos humanos	275
Recuadro VII.2 La problemática del ordenamiento territorial según el CONAU.....	284
Recuadro VII.3 Síntesis de la experiencia de ordenamiento territorial en el municipio de Jarabacoa	285
Recuadro VII.4 Necesidad de viviendas	295

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Recuadro VII.5 Costos de soluciones de viviendas sociales en República Dominicana	308
Recuadro VII.6 Las riadas de Jimaní	338
Recuadro VII.7 Variables de género a tomar en cuenta en la planificación territorial.....	344

Diagramas

Diagrama VI.1 Estructura del Sistema Dominicano de Seguridad Social	156
Diagrama VI.2 Estructura del mercado laboral dominicano 2007	162
Diagrama VI.3 Complementariedad entre las Leyes de Salud y Seguridad Social	167
Diagrama VI.4 La solidaridad en el financiamiento de la salud	173
Diagrama VI.5 Subsidios administrados por la ADESS y manejados a través de la tarjeta Solidaridad	208
Diagrama VI.6 Poblaciones asistidas desde el GCPS, programas y beneficios.....	209

Gráficos

Gráfico V.1 Índice del PIB e índice de ocupados (1991=100), 1991-2007	5
Gráfico V.2 Tasa Global de Participación, por sexo 1991-2008	9
Gráfico V.3 Relación entre pobreza por regiones (2002) y tasa de ocupación, 2006	10
Gráfico V.4 Índice de personas ocupadas por sexo, 1991-2008	12
Gráfico V.5 Distribución del incremento de la población perceptora de ingresos por sector formal e informal, según grupo de edad, promedio 2000-2007	13
Gráfico V.6 Tasa de desocupación, 2000-2008.....	17
Gráfico V.7 Nivel educativo de los hombres y mujeres ocupados, promedio 2000-abril 2008....	19
Gráfico V.8 Nivel educativo de los ocupados y categoría ocupacional, promedio 2000- abril 2008.....	20
Gráfico V.9 Grupos ocupacionales por sexo, promedio 2000-abril 2008.....	20
Gráfico V.10 Diferencias salariales entre hombres y mujeres, según nivel educativo (ingreso de la mujer como % del ingreso de los hombres), promedio 2000-abril 2008	21
Gráfico V.11 Salario del sector informal en % del sector formal, promedio 2000-abril 2008	21
Gráfico V.12 Distribución acumulada de las personas ocupadas y la PEA por edad, promedio 2000-2007	25
Gráfico V.13 Participación del empleo de zonas francas en la PEA ocupada	40
Gráfico V.14 Cambio en el empleo directo de las zonas francas, 2000-2007.....	41
Gráfico V.15 Índice del empleo en la industria de manufactura con y sin la rama de "Vestimenta y procesamiento de pieles" (base año 2000), 2000-2007	41
Gráfico V.16 Cantidad de micro y pequeñas empresas y empleo, 2000 y 2005 (miles)	42
Gráfico V.17 Estructura del empleo en las micro y pequeñas empresas (en porcentaje) 2000 y 2005.....	43

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Gráfico V.18	Población ocupada en las micro y pequeñas empresas según localización, 2000 y 2005.....	44
Gráfico V.19	Porcentaje de empresas con mujeres como propietarias, según tamaño de la empresa, 2000 y 2005	44
Gráfico V.20	Modalidades de pago a trabajadores de microempresas, 2005	46
Gráfico V.21	Modalidades de pago a personas trabajadoras de pequeñas empresas, 2005	46
Gráfico V.22	Cantidad de personas empleadas en las zonas francas de confecciones y textiles (miles), 2000-2007	50
Gráfico V.23	Salario mínimo real promedio y salario legal real de empresas grandes (base 2000), 2000-2008	53
Gráfico V.24	PEA ocupada remunerada, distribución en porcentaje según las veces que recibe el salario mínimo legal de empresas grandes (promedio 2000-2007)	54
Gráfico V.25	Brecha salarial entre el sector público y privado, por nivel educativo (ingreso por hora promedio sector privado como porcentaje del sector público), 2007.....	56
Gráfico V.26	Evolución salario mínimo sector privado y sector público, 2000-2008	57
Gráfico V.27	Forma de ingreso a la institución pública, abril 2008	57
Gráfico VI.1	Porcentaje de trabajadores informales por nivel educativo	165
Gráfico VI.2	Estimación de la población adscrita a los regímenes de la seguridad social en salud, 2007	169
Gráfico VI.3	Distribución de la afiliación al régimen contributivo por tipo de ARS, junio 2008	179
Gráfico VI.4	Afiliados del régimen contributivo al Seguro Familiar de Salud (SFS) (miles de personas), junio 2008	180
Gráfico VI.5	Distribución de personas cotizantes por sexo, 31 de marzo 2008	184
Gráfico VI.6	Distribución de cotizantes del Sistema Dominicano de Pensiones (en porcentaje), 2007	185
Gráfico VI.7	Evolución del salario promedio del sistema de pensiones de septiembre 2003 a septiembre 2008.....	187
Gráfico VI.8	Porcentaje de recaudación por rubro, 31 de septiembre de 2008	188
Gráfico VI.9	Patrimonio de los fondos de pensiones, 31 de septiembre de 2008.....	188
Gráfico VI.10	Inversión de los fondos de pensiones, 31 de septiembre de 2008	194
Gráfico VI.11	Rentabilidad real trimestral de los fondos de pensiones, de septiembre 2003 a septiembre 2008.....	196
Gráfico VI.12	Gasto en asistencia social como porcentaje del gasto social total, 1980-2008	206
Gráfico VI.13	Población acumulada sin acta de nacimiento y sin cédula de identidad, por quintil de ingreso, 2007	215
Gráfico VI.14	Ejecución del gasto del Despacho de la Primera Dama, (millones RD\$), 2005-2007.....	228
Gráfico VII.1	Viviendas según Índice de Calidad Global de la Vivienda, 2002	297
Gráfico VII.2	Gasto mensual en agua de los hogares como proporción del ingreso total, según quintil de ingresos, 2004.....	313

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Gráfico VII.3	Distribución en porcentaje de los recursos económicos entregados a empresas de agua período 2004-2007	314
Gráfico VII.4	Reducir a la mitad la población sin acceso a fuentes de agua mejorada, (en porcentaje)	316
Gráfico VII.5	Posición de cada provincia según acceso de la población a electricidad, 2002.....	325

Mapas

Mapa VI.1	Afiliados al régimen subsidiado (agosto 2008) como porcentaje de pobres del SIUBEN 2006	179
Mapa VI.2	Pobres SIUBEN de 60 años o más como porcentaje del total de personas de 60 años o más	186
Mapa VI.3	Porcentaje de hogares Solidaridad (mayo 2008) con respecto a los hogares pobres SIUBEN (2006)	212
Mapa VI.4	Hogares sin adultos documentados como porcentaje de pobres SIUBEN 2006 por provincia	216
Mapa VI.5	Beneficiarios pensiones graciables como porcentaje de pobres SIUBEN, de 65 o más años, 2008.....	225
Mapa VII.1	Tasa de pobreza (2002) e inversión ejecutada del INVI per cápita en viviendas nuevas (2005-2007) en millones de pesos	294
Mapa VII.2	Déficit de viviendas nuevas por 1,000 habitantes, 2002	302
Mapa VII.3	Déficit de viviendas a mejorar por 1,000 habitantes, 2002	303
Mapa VII.4	Oferta de agua por regiones	310

Anexos

Anexo V.1	Elasticidad empleo/producto en la economía dominicana, 1991-2006	97
Anexo V.2	Indicadores de empleo y otros indicadores macroeconómicos de República Dominicana, 2000-2007	97
Anexo V.3	Población en edad de trabajar (PET) y población económicamente activa (PEA) por dominio y sexo, 2000-abril 2008	98
Anexo V.4	Tasa global de participación, 1991-abril 2008.....	98
Anexo V.5	Estructura de la PEA total por edades, promedio 1991/92 y 2006/07	98
Anexo V.6	Estructura de la PEA de hombres por edades, promedio 1991/92 y 2006/07	99
Anexo V.7	Estructura de la PEA de mujeres por edades, promedio 1991/92 y 2006/07	99
Anexo V.8	PET, PEA (en miles) y tasa de participación por sexo y edad, 2000-abril 2008	100
Anexo V.9	Población económicamente activa PEA ocupada (en miles) y tasa de ocupación por edad, 2000-abril 2008.....	101
Anexo V.10	Ocupados por lugar de residencia y sexo, 2000-2008.....	101

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Anexo V.11	Ocupados por edad y sexo (estructura, incremento promedio anual, distribución del incremento promedio anual y tasa de crecimiento acumulativa anual –TCAA) 2000-2007	102
Anexo V.12	Ocupados remunerados en los sectores formal e informal, por grupo de edad, 2000-abril 2008	102
Anexo V.13	Ocupados remunerados (formal e informal) y no remunerados. Indicadores, promedio 2000-2007	103
Anexo V.14	Ocupados por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008.....	103
Anexo V.15 a)	Motivos por los cuales se está inactivo, 2000-2007	104
Anexo V.15 b)	Motivos por los cuales está inactivo (hombres), 2000-2007.....	104
Anexo V.15 c)	Motivos por los cuales está inactivo (mujeres), 2000-2007	105
Anexo V.16	Motivos para estar inactivos, promedio 2000-2007.....	105
Anexo V.17	Perceptores de ingresos en sectores formal e informal, por sexo, 2000-abril 2008.....	106
Anexo V.18	Perceptores de ingresos en sectores formal e informal, por zona, 2000-abril 2008.....	106
Anexo V.19	Subocupados por sexo y tipo, 2004-2008	107
Anexo V.20	Distribución de los subocupados según grupo ocupacional, 2004-2008.....	107
Anexo V.21	Ocupados, visibles e invisibles por edad, suma 2004-abril 2008.....	107
Anexo V.22	Tasa de desocupación por zona de residencia y sexo, 2000-2008	107
Anexo V.23	Tasa de desocupación por sexo y nivel educativo, 2000-2008	108
Anexo V.24	Tasa de desocupación por sexo y edad, 2000-2008.....	108
Anexo V.25	Desocupación por zona de residencia y nivel educativo, 2000-abril 2008.....	109
Anexo V.26	Relaciones entre tasas de desocupación promedio entre hombres y mujer rural y urbana, por edad y en promedio, 2007-2008	109
Anexo V.27	Desocupación: urbano y rural, sexo y nivel educativo (estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA), 2000-2007	110
Anexo V.28	Población ocupada: distribución por nivel educativo y dominio (cantidad y estructura) 2000-2008.....	111
Anexo V.29	Ocupados: distribución por nivel educativo y sexo, 2000-abril 2008	111
Anexo V.30	Ocupados por zona de residencia y nivel educativo, 2000-2007	111
Anexo V.31	Tasa de desempleo por sexo (H= hombre, M = mujer y T = total), según nivel educación, promedio 2000-abril 2008	112
Anexo V.32	Ocupados y total de ingresos percibidos por sexo y nivel educativo, 2000-2008.....	113
Anexo V.33	Ingresos totales mensuales por persona, por actividad y sexo, 2000-2008.....	114
Anexo V.34	Porcentaje de participación de las mujeres por ocupación y porcentaje del salario de la mujer en relación al hombre	114
Anexo V.35	Porcentaje de mujeres con empleos remunerados vs. tasa de pobreza por provincia, 2002.....	114

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Anexo V.36	Porcentaje de mujeres con empleos remunerados vs. ingreso per cápita por provincia, 2002	115
Anexo V.37	Tasa de desempleo por edad y sexo, promedio 2000-2007	115
Anexo V.38	Tasa global de participación, distribución de la PEA, distribución de los ocupados, tasa de ocupación y tasa de desocupación, promedio por edad 2000-2007.....	116
Anexo V.39	Distribución de desocupados por edad y sexo, promedio 2000-2007	117
Anexo V.40	Distribución de la población ocupada por ramas según edad (menores a jóvenes, jóvenes y mayores), 2000-2007.....	117
Anexo V.41.	Distribución de la población ocupada por edad según ramas (menores a jóvenes, jóvenes y mayores), 2000-2007.....	118
Anexo V.42	Incremento promedio anual por edad y rama, 2000-2007.....	118
Anexo V.43	Distribución del incremento por edad, según rama, 2000-2007.....	119
Anexo V.44	Distribución del incremento por rama, según edad, 2000-2007.....	119
Anexo V.45	Ocupación por sector, 2000-2007.....	120
Anexo V.46	Estructura del empleo por sectores, 2000-2007.....	120
Anexo V.47	PIB por sector (millones de pesos reales), 2000-2007.....	121
Anexo V.48	Estructura del PIB por sectores, 2000-2007.....	121
Anexo V.49	Ocupación rama de actividad y por sexo (2000- abril 2008).....	122
Anexo V.50	Tasa de crecimiento promedio anual del producto por persona empleada, 2000-2007	123
Anexo V.51	Tasa de crecimiento promedio anual del PIB y de la población ocupada por sectores, 2000-2007	123
Anexo V.52	Distribución del incremento del PIB y empleo por sectores, 2000-2007.....	124
Anexo V.53	Ocupados en otros servicios por tipo de servicio y sexo, 2000-2007.....	124
Anexo V.54	Empleos en la rama de transporte y telecomunicaciones, 2000-2007.....	125
Anexo V.55	Empleo en la industria manufacturera por rama, 2000-2007	125
Anexo V.56	Ocupados en comercio al por mayor y al detalle, 2000-2007	126
Anexo V.57	Ocupados en la rama de comercio (estructura, incremento promedio, distribución del incremento, TCCA), 2000-2007	127
Anexo V.58	Empleados de zonas francas por actividad y sexo, 2000-2007	128
Anexo V.59	Empleos de zonas francas por provincia, 2000-2007	129
Anexo V.60	Cambio en los empleos de zonas francas por provincias, 2000-2007	129
Anexo V.61	Empleo en la industria manufacturera por rama, 2000-2007	130
Anexo V.62	Salario promedio por año y salario mínimo legal de empresas grandes, 1991-abril 2008	131
Anexo V.63	Valor canasta familiar por quintiles de ingreso y salario mínimo sectorizado, julio 2008	131
Anexo V.64	PEA ocupada remunerada según las veces que gana el salario mínimo correspondiente a las empresas grandes (VSM), 2000-2007.....	132

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Anexo V.65	Ocupados por nivel educativo (total, hombres y mujeres): estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA, 2000-2007.....	133
Anexo V.66	Ocupados por nivel educativo y categoría ocupacional, 2000-abril 2008	134
Anexo V.67	Ocupados por sexo y grupo ocupacional, 2000-abril 2008	135
Anexo V.68	Salario por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008	136
Anexo V.69	PEA y desocupados por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008.....	137
Anexo V.70	Salario mensual por sexo y grupo ocupacional, 2000-abril 2008.....	138
Anexo V.71	Ingreso por hora según sector formal-informal y decil de ingresos, 2000-abril 2008..	139
Anexo V.72	Ingreso promedio por rama de actividad y sector formal/informal, 2007	140
Anexo V.73	Ingreso laboral por hora por nivel educativo y categoría ocupacional, 2007.....	141
Anexo V.74	Una digresión sobre política industrial y zonas francas.....	142
Anexo V.75	Avances y proyectos en ejecución. Principales áreas de trabajo del CNC, junio del 2008.....	144
Anexo V.76	Matriz de leyes impulsadas por el CNC en el marco del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS)	145
Anexo V.77	Posición competitiva de la República Dominicana entre 131 países en el mundo y en comparación con Centroamérica, 2008	146
Anexo VI.1	Organización del Sistema Dominicano de Seguridad Social	250
Anexo VI.2	Marco Organizacional del Sistema Dominicano de Salud (síntesis de las principales funciones según área de competencia).....	251
Anexo VI.3	Metodología de cálculo del costo de implementación del Seguro Familiar de Salud (SFS)	253
Anexo VI.4	Afilados al régimen subsidiado de salud por provincia, agosto 2008	257
Anexo VI.5	Personas afiliadas con coberturas al seguro familiar de salud (SFS), junio 2008	257
Anexo VI.6	Cobertura AFP (marzo 2008) respecto a la PEA, abril 2008	258
Anexo VI.7	América Latina: población de 60 años y más, según países (en miles de personas y porcentajes), 1975-2050	258
Anexo VI.8	Cálculo de la puesta en marcha del sistema de pensiones para el sector público	259
Anexo VI.9	Incremento anual hogares cubiertos por el Programa Solidaridad, 2004-2008.....	261
Anexo VI.10	Hogares beneficiarios del Programa Solidaridad (mayo 2008) como porcentaje del total de pobres SIUBEN, 2006	261
Anexo VI.11	Hogares incluidos al momento de las Tormentas Noel y Olga, por provincias, 2007.....	262
Anexo VI.12	Seguimiento a la corresponsabilidad de capacitación a hogares beneficiarios, por provincia, mayo 2008.....	263
Anexo VI.13	Seguimiento a la corresponsabilidad de vacunación a los hogares beneficiarios de Solidaridad por provincia, mayo 2008	264
Anexo VI.14	Distribución porcentual de la población total de jure según posesión o no de acta o certificado de nacimiento, por provincia, 2007	265

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Anexo VI.15	Distribución porcentual de la población de jure de 16 años y más según posesión o no de cédula de identidad, por provincia, 2007	265
Anexo VI.16	Hogares en el SIUBEN sin adultos (18 o más) con cédula o acta de nacimiento, por provincia, 2006.....	266
Anexo VI.17	Resultados sobre corresponsabilidad de documentación acta de nacimiento, 2008.....	267
Anexo VI.18	Resultados sobre corresponsabilidad de documentación para cédula de identidad y electoral, 2008.....	267
Anexo VI.19	Seguimiento a la corresponsabilidad de asistencia a la escuela de toda la población escolar de básica, por provincia, mayo 2008	268
Anexo VI.20	Montos pagados por el programa IEI y número de beneficiarios, por provincia y sexo, julio 2008	269
Anexo VI.21	Personas de 65 años o más por sexo 2002, personas de 65 años o más en el SIUBEN por sexo y situación de pobreza y beneficiarios pensiones gratificables por sexo, según provincia, 2008	270
Anexo VII.1	Marco legal del subsector vivienda.....	352
Anexo VII.2	Tasa de pobreza, población, en inversión per cápita ejecutada en viviendas, por provincia, 2005-2007	354
Anexo VII.3	Metodología de cálculo del déficit habitacional.....	355
Anexo VII.4	Viviendas particulares según Índice de materialidad y según condición de ocupación, 2002.....	359
Anexo VII.5	Condición de saneamiento de viviendas particulares con un hogar, 2002.....	360
Anexo VII.6	Tipo de viviendas particulares, 2002	361
Anexo VII.7	Tipo de vivienda particular según, índice de saneamiento e índice de materialidad, 2002.....	361
Anexo VII.8	Número de Viviendas Particulares por zona y sexo del jefe de hogar, 2002	362
Anexo VII.9	Tipo de hogar y número de miembros según relación de parentesco con el jefe del hogar en República Dominicana, 2002.....	362
Anexo VII.10	Núcleos secundarios según hacinamiento y dependencia económica del hogar en zonas urbana y rural por sexo del jefe del hogar en República Dominicana (en miles)	363
Anexo VII.11	Viviendas con y sin arrimados internos, con alta y media dependencia económica, por cantidad de arrimados internos, nivel de hacinamiento e IGCV (en miles).....	364
Anexo VII.12	Viviendas con y sin arrimados, por nivel de hacinamiento e IGCV.....	365
Anexo VII.13	Déficit de viviendas al 2002.....	365
Anexo VII.14	Necesidad de viviendas nuevas (si no se reduce el déficit), 2008-2018	366
Anexo VII.15	Necesidad de viviendas a mejorar (si no se reduce el déficit), 2008-2018.....	367
Anexo VII.16	Inversión requerida para cubrir déficit de viviendas nuevas (si se redujera a cero cada año), 2008-2018	368

Índice volumen II

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos, mapas y anexos

Anexo VII.17	Inversión requerida para cubrir déficit de viviendas a mejorar (si se redujera a cero cada año), 2008-2018	369
Anexo VII.18	Inversión requerida para cubrir ambos déficit de viviendas (si se redujera a cero cada año), 2008-2018	370
Anexo VII.19	Proyección del PIB y del presupuesto hasta el 2015	371
Anexo VII.20	Instituciones y organismos del sector agua potable y saneamiento en República Dominicana	371
Anexo VII.21	Población a cubrir por las empresas del sector APS, 2002	373
Anexo VII.22	Porcentaje del tipo de fuente de abastecimiento por zona y por sexo del jefe de hogar de la población con servicio agua potable, 2002	373
Anexo VII.23	Hogares según tipo de servicio sanitario, sexo del jefe del hogar y zona de residencia, 2002	374
Anexo VII.24	Personas según tipo de servicios sanitario, sexo del jefe del hogar y zona de residencia 2002	374
Anexo VII.25	Cobertura de los hogares con fuente de agua mejorada en porcentaje.....	374
Anexo VII.26	Cobertura de los hogares con fuente de servicio sanitario mejorado en porcentaje.....	374
Anexo VII.27	Eliminación de la basura y frecuencia con que los ayuntamientos recogen la basura (en porcentaje de hogar).....	375
Anexo VII.28	Porcentaje del tipo de servicio sanitario por zona y por sexo del jefe de hogar de la población con servicio agua potable en República Dominicana	375
Anexo VII.29	Recursos económicos transferidos a las empresas de agua y alcantarillado según fuente de financiamiento durante el periodo 2004-2007	375
Anexo VII.30	Cálculo del valor proyectado y valor meta para logro de ODM en acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento mejorado.....	375
Anexo VII.31	Inversión en acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento para logro ODM y reducir inequidad	376
Anexo VII.32	Población y formas de alumbrado, octubre 2007.....	377
Anexo VII.33	Proyectos de electrificación rural y suburbana (en RD\$), 2008.....	378
Anexo VII.34	Proyectos de inversión de empresas de transmisión, 2008.....	379
Anexo VII.35	Centros de acceso público tecnológico (CAPT), 2007.....	380
Anexo VII.36	Porcentaje de la población que vive en municipios o distritos municipales con dial-up o ADSL, 2007	381
Anexo VII.37	Vulnerabilidad manifiesta a las amenazas por provincia.....	382
	Bibliografía completa.....	387

Siglas y abreviaturas

Provincias del país

Az.....	Azua	MC.....	Montecristi
Bao.....	Bahoruco	MP.....	Monte Plata
Bar.....	Barahona	Ped.....	Pedernales
Daj.....	Dajabón	Per.....	Peravia
DN.....	Distrito Nacional	PP.....	Puerto Plata
Dua.....	Duarte	Sal.....	Salcedo
ES.....	El Seibo	Sam.....	Samaná
EP.....	Elías Piña	SC.....	San Cristóbal
Esp.....	Españillat	SJO.....	San José de Ocoa
HM.....	Hato Mayor	SJM.....	San Juan
Ind.....	Independencia	SPM.....	San Pedro de Macorís
LA.....	La Altagracia	SRam.....	Sánchez Ramírez
LR.....	La Romana	Stgo.....	Santiago
LV.....	La Vega	SRod.....	Santiago Rodríguez
MTS.....	María T. Sánchez	SD.....	Santo Domingo
MN.....	Monseñor Nouel	Val.....	Valverde

Regiones

E.....	Este	N.....	Norte
M.....	Metropolitana	S.....	Sur

Otras siglas y abreviaturas

AAP	Asociaciones de Ahorros y Préstamos	AID	Agencia para el Desarrollo internacional para Los Estados Unidos
ACOPROVI	Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas	AIOS	Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Pensiones
ADESS	Administradora de Subsidios Sociales	AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ADR	Asociación Dominicana de Rehabilitación	AMD	Asociación Médica Dominicana
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AND	Ayuntamiento del Distrito Nacional
AEI	Asociación de Empresas Inmobiliarias	AOD	Asistencia Oficial Para el Desarrollo
AFP	Administradora de Fondos de Pensión	APEC	Acción Pro Educación y Cultura
		APMAE	Asociaciones de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela

APROCOVICI	Asociación de Promotores y Constructores de Viviendas del Cibao	CCI	Cuenta de Capitalización Individual
APRODEMA	Asociación Pro Desarrollo de la Mujer y Medio Ambiente	CDDH	Comité Dominicano de Derechos Humanos
APS	Agua Potable y Saneamiento	CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
ARS	Administradora de Riesgos de Salud	CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas y Estatales
ASIS	Análisis de Situación de Salud	CDT	Confederación Dominicana del trabajo
ASODEMU	Asociación de Empleados Universitarios	CEA	Consejo Estatal de la Azúcar
ASODIFIMO	Asociación de Discapacitados Físico-Motores	CEDAIL	Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales
ATI	Proyecto de Asistencia Técnica Institucional	CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer
BCRD	Banco Central de República Dominicana	CEIE	Consortio de Evaluación e Investigación Educativa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEJA	Centro de Estudios Jurídicos de las Américas
BM	Banco Mundial	CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
BNV	Banco Nacional de la Vivienda	CENDA	Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
CAASD	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo	CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAD	Consortio Ambiental Dominicano	CERD	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CADOCON	Cámara Dominicana de Construcción	CERSS	Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CAFRA	Caribbean Association for Feminist Research and Action	CES Montalvo	Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo Servicio Jesuita
CAP	Centros de Atención Primaria	CESA	Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria
CARICOM	Comunidad del Caribe	CESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CAPT	Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y Comunicación	CESDEM	Centro de Estudios Sociales y Demográficos
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	CESEP	Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria
CCDH	Centro Cultural Dominico-Haitiano	CESFRONT	Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza
CCGS	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete de Coordinación de la Política Social	CESPM	Compañía de Electricidad de San Pedro de Macorís
CCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		

CETAL	Central de Trabajadores de América Latina	CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
CIE	Clasificación Internacional de Enfermedades	CONAU	Consejo Nacional de Asuntos Urbanos
CIECA	Centro de Investigación Económica para el Caribe	CONDEI	Consejo Nacional de Estancias Infantiles
CIES	Centro de Investigaciones y Estudios Sociales	CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CIMCAW	Mejoramiento Continuo del Lugar de Trabajo Centro Americano	CONES	Consejo Nacional de Educación Superior
CIMUDIS	Círculo de Mujeres con Discapacidad	CONESCT	Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
CIPAF	Centro de Investigación para la Acción Femenina	COPDES	Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de Naciones Unidas	COPRESIDA	Consejo Presidencial del SIDA
CMD	Colegio Médico Dominicano	CORAAMOCA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca
CNC	Consejo Nacional de Competitividad	CORAAROM	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana
CND	Consejo Nacional de Drogas	CORAASAN	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos	CORAPPLATA	Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Plata
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura	CORDE	Corporación de Empresas Estatales
CNM	Consejo Nacional de Migraciones	CPP	Código Procesal Penal
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura	CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
CNS	Consejo Nacional de Salud	CREP	Comisión de Reforma de la Empresa Pública
CNSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento	CV	Coeficiente de Variación
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social	DCD	Defensa Civil Dominicana
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación	DEMOS	Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacitados	DGETP	Dirección General de Educación Técnico-Profesional
CONAEJ	Consejo Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal	DGII	Dirección General de Impuestos Internos
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez	DGM	Dirección General de Migración
CONAPE	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente	DGPM	Dirección General de Promoción de la Mujer
CONAPOFA	Consejo Nacional de Población y Familia	DGT	Dirección General de Telecomunicaciones
		DIDA	Dirección de Información y Defensa de los Afiliados

DIGECITSS	Dirección General de Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y SIDA	FENTICOMMC	Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción
DIGEPI	Dirección General de Epidemiología	FFAA	Fuerzas Armadas
DNCD	Dirección Nacional de Control de Drogas	FHA	Fomento Hipotecas Aseguradas
DNI	Dirección Nacional de Investigaciones	FINJUS	Fundación Institucionalidad y Justicia
DOTS	Tratamiento Breve Bajo Observación Directa	FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
DPD	Despacho de la Primera Dama	FMI	Fondo Monetario Internacional
DPS	Direcciones Provinciales de Salud	FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
DTS	Development & Training Services	FOIL	Formación Ocupacional e Inserción Laboral
EBA	Programa de Educación Básica Formal para Jóvenes y Adultos	FONAP	Fondo de Atención Primaria
ECHO	European Comission Humanitarian Office	FUNDAPEC	Fundación APEC de Crédito Educativo
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda	GCPS	Gabinete de Coordinación de la Política Social
EDEESTE	Empresa Distribuidora de Electricidad del Este	GDA	Alianza Desarrollo Global
EDENORTE	Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte	GE	Gasto en Educación
EDES	Empresas Distribuidoras de Electricidad	GLP	Gas Licuado de Petróleo
EDESUR	Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur	GP	Gasto Público
EFRICARD	Estudio de Factores de Riesgo en la República Dominicana	GTH	Gays, Trans y otros Hombres que tienen sexo con hombres
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	HÁBITAT	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ENDECA	Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación	HELVETAS	Asociación Suiza para la Cooperación Internacional
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud	IA	Inteligencia Académica
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	IAD	Instituto Agrario Dominicano
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples	ICAP	Instituciones de Capacitación Laboral
ENJ	Escuela Nacional de la Judicatura	ICDH-2	Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios	ICES	Instituto Cristiano de Estudios Superiores Especializados
		IDDI	Instituto Dominicano de Desarrollo Integral
		IDH	Índice de Desarrollo Humano
		IDHSD	Instituto de Derechos Humanos Santo Domingo
		IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales

IEES	Institutos Especializados de Educación Superior	ISEC	Índice de Estatus Socioeconómico y Cultural
IES	Incentivo a la Educación Superior	ITECO	Instituto Tecnológico de Cotui
IESPON	Instituto Especializado de Educación Superior	ITESUM	Instituto Técnico Superior Mercy Jácquez
IFI	Instituciones Financieras Internacionales	ITLA	Instituto Tecnológico de las Américas
IGCV	Índice Global de Calidad de la Vivienda	ITS	Instituto Técnico Superior
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación	JCE	Junta Central Electoral
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar	JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
IMC	Índice de Masa Corporal	LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
INABIMA	Instituto Nacional de Bienestar Magisterial	LMD	Liga Municipal Dominicana
INAFOCAM	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio	MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
INAPA	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado	MOSCTHA	Movimiento Socio Cultural de Trabajadores Haitianos
INAPA	Instituto Nacional de Alcantarillados y Agua Potable	MUDHA	Movimiento de Mujeres Domínico Haitianas
INAVI	Instituto de Auxilios y viviendas	MVC	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
INCE	Instituto Nacional de Ciencias Exactas	NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano	OAI	Oficinas de Acceso a la Información
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones	ODH	Oficina de Desarrollo Humano
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios	ODOCIN	Organización Dominicana de Ciegos
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional	OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud	OIM	Organización Internacional de Migraciones
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo	OISOE	Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda	OIT	Organización Internacional del Trabajo
IPC	Índice de Precios al Consumidor	ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
IPP	Productores de Energía Independientes		
IRA	Infeción Respiratorio Aguda		

OMS	Organización Mundial de la Salud	PMRSS	Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas		
ONG	Organización NO Gubernamental	PN	Policía Nacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas	PNDOTU	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida	PNE	Plan Nacional de Empleo y Trabajo Docente
OPRET	Oficina para el Reordenamiento del Transporte	PNGR	Plan Nacional de Gestión de Riesgos
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PNOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
OSIC-RD	Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de República Dominicana	PNTD	Programa Nacional de Trabajo Docente
PAE	Programa de Alimentación Escolar	PNTD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PAHO	Pan-American Health Organization	PNUD	Policía Turística
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado	POLITUR	Prueba de Orientación y Medición Académica
PBS	Plan Básico de Salud	POMA	Plan de Ordenamiento Territorial
PDSS	Plan de Servicios de Salud	POT	Paridad de Poder Adquisitivo
PEA	Población Económicamente Activa	PPA	Programa de Prevención de Desastres
PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	PPD	Programa de Protección Social
PEN	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil	PPS	Programa de Reducción de Apagones
PET	Población en Edad de Trabajar	PRA	Partido Revolucionario Dominicano
PGR	Procuraduría General de la República	PRD	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto	PREAL	Programa de Educación Básica y Bachillerato a distancia para Adultos
PLANDES	Plan de Desarrollo Socioeconómico	PREPARA	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias
PLANDES	Plan Nacional de Salud	PROCOMUNIDAD	Programa de Medicamentos Esenciales
PLANEG	Plan Nacional de Equidad de Género	PROMESE	Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud
PLD	Partido de la Liberación Dominicana	PROSISA	Programa de Envejecientes en Pobreza Extrema
		PROVEE	Partido Revolucionario Social Cristiano
		PRSC	

PS	Prestadora de Servicios	SFS	Seguro Familiar de Salud
PSS	Proveedoras de Servicios Sociales	SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
PUCMM	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
RAI	Responsable de Acceso a la Información	SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SAI	Social Accountability International	SINAVE	Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
SAP	Secretaría Administrativa de la Presidencia	SINTU	Sistema Nacional Territorial urbano
SCJ	Suprema Corte de Justicia	SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social	SISARIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura	SIUBEN	Sistema Único Beneficiario
SEC	Secretaría de Estado de Cultura	SJRM	Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes
SEDEFIR	Secretaría de Estado de Deportes y Educación Física	SME	Metros Cuadrados Equivalentes
SEE	Secretaría de Estado de Educación	SNP	Sistema Nacional de Planificación
SEEC	Secretaría de Estado de Educación y Cultura	SP	Servicio Público
SEESCyT	Secretaria de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	SRS	Servicios Regionales de Salud
SEEPyD	Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	SSEPLAN	Subsecretaria de Estado de Planificación
SEF	Secretaría Estado de Finanzas	STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
SEIC	Secretaria de Estado de Industria y Comercio	SUIR	Sistema Único de Información y Recaudo
SEM	Secretaría de Estado de la Mujer	TAE	Tarjeta de Asistencia Escolar
SEMARENA	Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	TAES	Tratamiento Abreviado Estrictamente Supervisado
SEMARN	Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales	TCAA	Tasa de Crecimiento Acumulativo Anual
SENASA	Segura Nacional de Salud	TGP	Tasa Global de Participación
SNS	Sistema Nacional de Salud	TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
SEOPC	Secretaría de Estado de Obra Pública y Comunicaciones	TSS	Tesorería de la Seguridad Social
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo	UAI	Unidades de Atención Integral
SESPAS	Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	UAPA	Universidad Abierta para Adultos
SET	Secretaria de Estado de Trabajo	UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
SETUR	Secretaría de Estado de Turismo	UCATECI	Universidad Católica Tecnológica del Cibao
		UCE	Universidad Central del Este
		UCNE	Universidad Católica Nordestana

UCSD	Universidad Católica de Santo Domingo
UE	Unión Europea
UERS	Unidad de Electrificación Rural y Suburbana
UFHE	Universidad Federico Henríquez y Carvajal
UGAM	Unidades de Gestión Ambiental Municipal
UNAD	Universidad Adventista Dominicana
UNAP	Unidades de Atención Primaria
UNAPEC	Universidad APEC
UNATEC	Universidad Nacional Tecnológica
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNICA	Universidad Interamericana
UNICARIBE	Universidad del Caribe
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPHU	Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional
USPS	Unidad de Seguimiento de la Política Social
UTESA	Universidad Tecnológica de Santiago
UTESUR	Universidad Tecnológica del Sur
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WDI	World Development Indicators
WEF	World Economic Forum
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

seguridad social
empleo justicias
asistencia social
desarrollo humano
justicias salud educación
política
inmigración
cohesión
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencia social
desarrollo humano

Capítulo V

Empleo

V.1 Introducción

Para Amartya Sen, el desarrollo es la expansión de las libertades –las capacidades– de las personas para elegir lo que valoran en la vida y aunque estas capacidades se portan individualmente, se construyen socialmente¹. De esta manera, el acceso equitativo a las capacidades y oportunidades es un hecho social, el cual debe estar garantizado por el Estado. La acción deliberada del Estado para lograr este propósito implica que la sociedad en su conjunto garantice que cada miembro tenga las mismas oportunidades a lo largo de la vida y el resultado de esa acción deliberada es que cada miembro se beneficie de pertenecer al colectivo, generando identidad y pertenencia. El marco de intervención de política es el desarrollo humano y uno de los resultados de esa política es la cohesión social, en la medida en que el Estado garantiza que todos los ciudadanos tengan la misma oportunidad para acceder a las libertades (educación, salud, vivienda digna y trabajo decente, entre otros aspectos). En consecuencia, es la acción premeditada del Estado lo que crea las bases para la cohesión social a nivel nacional, al materializar los derechos que todas las personas portan por su condición de humanidad.

En este contexto, uno de los principales medios para conseguir desarrollo humano es el trabajo productivo, por cuanto posibilita la generación de recursos para permitir a las personas cubrir sus necesidades básicas e incrementar el abanico de opciones que realmente valoran. Tener un empleo decente permite a las personas generar ingresos e insertarse de manera productiva en la sociedad, lo que constituye un eslabón fundamental para la ampliación de sus libertades (capacidades), pero además es un medio para lograr cohesión social. En el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1993, se plantea que el empleo proporciona a las personas no sólo el medio para adquirir los bienes y servicios necesarios para vivir (poder económico) sino que también contribuye a incrementar su dignidad y amor propio (poder social) y otorga la posibilidad de influir en la toma de decisiones en su lugar de trabajo y fuera del mismo (poder político). De hecho, el desempleo lleva a otras formas de exclusión, como la falta de salud, la mortalidad prematura, la morbilidad evitable, la pérdida de autoestima y el sentido de pertenencia². Mientras, el empleo puede ser también fuente de exclusión o fragmentación cuando lo hace a través del subempleo o el empleo informal en condiciones inadecuadas.

La importancia del empleo como medio para lograr el desarrollo humano y una mayor cohesión social es resaltada en la literatura económica, ya que disponer de “ingresos estables provenientes directa o indirectamente (pensiones y jubilaciones) del trabajo y mejorar paulatinamente las condiciones del mismo inclina a las personas a la aceptación de determinados valores y normas básicas de la convivencia y la vida cotidiana”³. Para el enfoque de desarrollo humano, el trabajo es un medio para muchos fines, que abarcan no sólo el acceso a recursos sino otras dimensiones humanas, como el autorrespeto, las relaciones interpersonales y el potencial acceso a otras oportunidades y capacidades. En este sentido, es un medio para la cohesión social en la medida en que “si bien el significado de ciudadanía no se reduce a ser miembro de la fuerza laboral, ser excluido de lo que constituye la actividad principal de la vida económica no permite desarrollar una ciudadanía activa e inclusiva”⁴.

¹ ODH/PNUD 2008

² Grupo Biarritz 2007

³ Miguélez y Prieto 2001

⁴ Holder 2001

Para que el trabajo pueda ser medio de creación de ciudadanía en sentido amplio debe ser un “trabajo decente”, es decir, el punto de convergencia de un trabajo productivo, desarrollado en condiciones de libertad, equidad y seguridad, de manera que no viole la dignidad intrínseca del ser humano; un trabajo donde se respeten los derechos laborales, protegido en un marco de regulación legal y de diálogo y negociación entre las partes. En definitiva, un “trabajo de calidad”⁵ o, como lo establece la Organización Internacional de Trabajo (OIT), un “trabajo decente”, debe ser el resultado de la interacción de un trabajo productivo y seguro, con respeto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, no discriminatorio por razones de género, edad, etnia u opción sexual, con protección social, con diálogo social, que respete el principio de justicia, la libertad sindical, negociación colectiva y participación⁶.

Hay varios factores en la dinámica productiva y la inserción laboral que pueden afectar el desarrollo humano y la cohesión social, debilitando con ello las posibilidades de crear “trabajo decente”.

Primero, el debilitamiento de la relación entre el nivel de actividad económica y el nivel de empleo, en el sentido de que un aumento en el nivel de actividad genera cada vez menos empleos, o que el esfuerzo productivo para generar un empleo sea cada vez mayor.

Segundo, aún cuando se creen más empleos, éstos pueden ser en el sector informal, generalmente asociado a condiciones más flexibles de trabajo, con mayor inequidad, menores ingresos, desprotección e inseguridad laboral; situaciones que acrecientan las condiciones de exclusión social.

Tercero, los trabajadores ocupados bajo diversas formas de subcontratación en empresas formales o en cadenas productivas pueden quedar bajo un régimen de inserción precaria porque no se cumplen las leyes laborales o porque existen relaciones de empleo ocultas que crean una situación de desprotección social y de inestabilidad laboral.

Cuarto, los nuevos riesgos vinculados a los cambios en el funcionamiento de la economía (cambios en la estructura productiva, procesos de globalización, cambios tecnológicos, etc.) pudieran llevar al desempleo y, por tanto, a la inseguridad económica, la pérdida de protección y la carencia de ingresos⁷.

Estos elementos nos llevan a destacar que la creación de empleos, en general, y el acceso a un “trabajo decente”, en particular, no es un resultado espontáneo que se logra con el simple crecimiento económico. Al contrario, son el resultado de acciones y políticas públicas que tomen en cuenta las características particulares del mercado laboral, que garanticen el acceso equitativo a las oportunidades de hombres y mujeres, personas adultas y jóvenes.

Este capítulo está integrado por siete secciones. En la primera se presenta un panorama general del mercado laboral donde se analizan los principales indicadores. En la siguiente se analiza la situación del empleo en los grupos sociales con problemáticas específicas, en particular el empleo de jóvenes, personas con discapacidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Posteriormente se evalúan las tendencias del mercado laboral, identificando las principales corrientes asociadas a los sectores económicos dinámicos, las medianas y pequeñas empresas y finalmente se hacen algunas reflexiones sobre el DR-CAFTA en materia de empleos.

⁵ Zubero, Sen y Stiglitz 2007

⁶ [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm]

⁷ Tokman 2007

En la quinta sección se analiza el marco institucional del mercado laboral, en particular la participación de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y sus diferentes programas, la seguridad social, la normativa laboral. En la sección siguiente se revisan las políticas que tiene el Estado para el empleo decente, para grupos poblacionales específicos y diferentes sectores. El capítulo concluye con la sección dedicada a los lineamientos de política, en el que se revisa el entorno macroeconómico, el acceso al empleo decente y de calidad, el mejoramiento de las capacidades de la población trabajadora, el acceso al mercado laboral de grupos específicos, la institucionalidad y el apoyo a las medianas y pequeñas empresas.

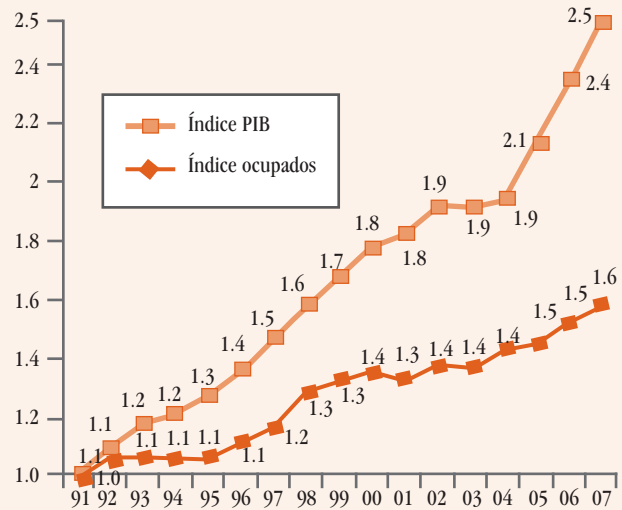
V.2 Panorama general del empleo

Entre 1991 y 2006, el Producto Interno Bruto (PIB) se multiplicó por 2.55 mientras que el empleo generado aumentó sólo 1.58 veces (Gráfico V.1). Estos valores denotan una elasticidad empleo/producto promedio es de 0.52⁸, es decir, por cada uno por ciento de crecimiento del PIB, la cantidad de personas ocupadas apenas crecía a la mitad. Cálculos más refinados de la SEEPyD confirman esta tendencia. En efecto, con base en los datos de panel⁹ para el período 1991-2006, se puede calcular la variación en las elasticidades empleo/producto por sector económico y por período quinquenal. La conclusión es que la elasticidad empleo/producto decreció quinquenalmente entre 1991-1995 y 2000-2006, y en el último período llegó incluso a ser menor a una quinta parte del primero. Por sectores económicos (agricultura, industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción, etc.) la elasticidad producto/empleo registra significativas caídas: el último quinquenio se ubicó apenas entre 15% y 30% del valor de la elasticidad del primero e incluso en algunos sectores llegó a ser negativa (Anexo V.1). Estas cifras denotan una tendencia preocupante de la economía dominicana, la cual crece pero con un impacto decreciente en la generación de empleos.

Otras mediciones han establecido que para reducir la tasa de desempleo se requiere que el PIB crezca a una tasa superior a 4% anual, que corresponde a la suma de las tasas de crecimiento de la población económicamente activa (PEA) y de la productividad laboral¹⁰.

No obstante esta tendencia general, el empleo total aumentó casi 608 mil personas entre 2000 y abril de 2008, de las cuales el 91% (551 mil personas) obtuvieron empleo entre el 2004 y abril de 2008, de forma posterior a la crisis de financiera del 2003 (Cuadro V.1). Sin embargo, la

Gráfico V.1 Índice del PIB e índice de ocupados (1991=100), 1991-2007



Fuente: ODH con información del Banco Central

⁸ Esta elasticidad es el coeficiente β en la regresión $\ln(\text{Empleo}) = \alpha + \beta \ln(\text{PIB real})$

⁹ Los datos de panel combinan una dimensión temporal con otra transversal.

¹⁰ Guzmán, Rolando 2008

Cuadro V.1 Ocupados por año, 2000-abril 2008			
Año	Ocupados (miles)	Variación absoluta (miles)	Variación porcentual
2000	3,041	-	-
2001	3,002	-39.4	-1.30%
2002	3,105	103.7	3.50%
Oct-03	3,098	-7.0	-0.20%
2004	3,210	111.5	3.60%
2005	3,276	66.4	2.10%
2006	3,435	158.7	4.80%
2007	3,548	113.2	3.30%
Abr-08	3,650	101.6	2.90%

Fuente: Banco Central

gran mayoría de los nuevos ocupados se colocaron en el sector informal (80%) y apenas el 20% fue ocupado en el sector formal.

V.2.1 Indicadores del empleo

En esta parte se presenta un análisis de los principales indicadores del mercado laboral desde la perspectiva del desarrollo humano; se analiza el desarrollo de la inserción de hombres y mujeres en el ámbito laboral y cómo esa evolución ha contribuido a la eliminación de brechas que tradicionalmente han afectado a la población trabajadora y que son fuente de exclusión. El Anexo V.2 muestra

los principales indicadores del mercado laboral entre 2000 y 2007 y algunos indicadores de precios y productos, los cuales ofrecen un contexto para el análisis.

Tasa Global de Participación

La tasa de participación global (TGP) es quizás el indicador más idóneo para medir la inclusión de hombres y mujeres en el mercado laboral. Esta tasa mide el porcentaje de la población en edad de trabajar (PET) que constituye la población económicamente activa (PEA). Es decir, es el cociente entre la PEA y la PET ($TGP = PEA/PET$). El comportamiento de la población en edad de trabajar depende de factores demográficos (como la tasa de fecundidad, cambios en la estructura etaria), mientras que la población económicamente activa (personas ocupadas y las desocupadas) está relacionada con factores económicos (desempeño de la economía, sectores en auge, cambios salariales, entre otros) y por fenómenos sociológicos, culturales e institucionales.

La tasa de participación aumenta ya sea porque se reduce la población en edad de trabajar o porque aumenta la población económicamente activa, la cual se puede ensanchar entre otras razones, debido a que más mujeres y jóvenes salen a buscar un empleo. Así, en la medida en que la población económicamente activa se incrementa más que la población en edad de trabajar, la tasa de participación global aumentaría, indicando una mayor inserción de la población al mercado de trabajo (Anexo V.4)

A abril del 2008, la población en edad de trabajar (PET) era de 7.6 millones de personas, con un ligero predominio de mano de obra femenina (Anexo V.3). Entre el 2000 y 2007 esta población aumentó en 156.4 mil personas anualmente, con un mayor crecimiento en la PET masculina. Según zonas de residencia, también se verifican diferencias importantes en el incremento de la PET, en beneficio de la población urbana (Cuadro V.2).

Por su parte, la PEA pasó entre 2000 y 2007 de 3.5 millones a 4.2 millones de personas, de las cuales el 60% corresponde a hombres y el 40% a mujeres. Durante ese periodo se registró un aumento de 95.7 mil personas al año, con una proporción de 56% hombres y 44% mujeres. Los datos muestran que con una tasa de crecimiento anual del 2.9%, la PEA femenina fue mayor que la masculina, una tendencia que se ha registrado en las últimas décadas debido a varios factores, como

el aumento de la tasa de jefatura femenina, el crecimiento en el nivel educativo de las mujeres¹¹, entre otros.

Durante el período 1991-2007 se registra una recomposición de la PEA en función del género y edad (Anexo V.5, V.6 y V.7), destacando que:

- La PEA de 10 a 19 años de edad disminuyó del 16% del total durante el periodo 1991-1992, a 9.5% en el periodo 2006-2007. Aún cuando se podría valorar como positiva esta tendencia, todavía este porcentaje de participación es elevado si se toma en cuenta que ese segmento poblacional debería estar inactivo y dedicado a estudiar.
- La PEA de 20 a 39 años, la edad más productiva, también se reduce de 56.3% a 53.2%.
- Aumenta la PEA en edad madura (40 a 59 años) de 21% a 30% y la de mayor de 60 años en 1% para los dos períodos.
- Las tendencias de la PEA por grupos de edad son similares para hombres y mujeres, con excepción del grupo de 20-39 años, ya que la PEA femenina lejos de disminuir aumenta 1%.

Estas tendencias ponen de manifiesto el hecho de que la población en disposición de trabajar tiende a ser cada vez de mayor edad (de 40 en adelante).

A nivel de zona de residencia se observa que la PEA rural aumenta más rápidamente que la urbana, debido a un acelerado crecimiento de la PEA femenina rural estimado en 6.7% como promedio anual entre 2000 y 2007. Este aumento explica una cuarta parte del aumento total de la PEA, a pesar de que las mujeres rurales económicamente activas representaron en promedio el 10% de la PEA total en este período (Anexo V.3).

El lugar de residencia determina una diferencia en la inserción en el mercado laboral, ya que la tasa de participación promedio durante el período 2000-2008 es de 57% para la zona urbana y 53% en la zona rural, aunque esta diferencia tiende a decrecer.

Las posibilidades de inserción en el mercado laboral se ven afectadas también por la condición de género. La tasa global de participación se ha mantenido en un promedio de 55.4% entre 2000 y 2007, lo que refleja que más de la mitad de la población en edad de trabajar está disponible para hacerlo o efectivamente lo hace (Cuadro V.3). Los hombres, en promedio, registran una mayor tasa de participación, en una tendencia ascendente-descendente desde 1996, pero se estabiliza a partir del 2000. Esta brecha de participación se amplía en el caso de las zonas rurales, donde la tasa de participación de las mujeres es equivalente a la mitad de la participación masculina (Anexo V.4).

Cuadro V.2 Población en Edad de Trabajar (PET) y Población Económicamente Activa (PEA), 2000-2007

Concepto		Estructura promedio	Incremento promedio anual	Distribución del incremento promedio anual	TCAA	
PET	Rural	H	18%	32,338	20.7%	2.6%
		M	16%	30,921	19.8%	2.7%
		T	34%	63,259	40.4%	2.7%
	Urbano	H	32%	51,666	33.0%	2.4%
		M	35%	41,529	26.5%	1.8%
		T	66%	93,195	59.6%	2.1%
	Total	H	49%	84,004	53.7%	2.5%
		M	51%	72,450	46.3%	2.1%
		T	100%	156,454	100.0%	2.3%
PEA	Rural	H	22%	24,650	25.8%	2.8%
		M	10%	25,132	26.3%	6.7%
		T	32%	49,782	52.0%	4.0%
	Urbano	H	39%	28,608	29.9%	1.9%
		M	29%	17,288	18.1%	1.6%
		T	68%	45,895	48.0%	1.8%
	Total	H	61%	53,258	55.7%	2.3%
		M	39%	42,420	44.3%	2.9%
		T	100%	95,677	100.0%	2.5%

Fuente: ODH con información ENFT 2000-2007 y Anexo V.3

¹¹ En el Capítulo III, sobre educación, se discute cómo las mujeres adquieren más educación formal que los hombres.

Cuadro V.3 | Tasa de participación (TGP = PEA/PET), 2000-2007

Años	Rural			Urbano			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2000	69.8%	29.5%	50.6%	70.7%	46.1%	57.7%	70.4%	40.8%	55.3%
2001	67.7%	29.7%	49.7%	70.1%	44.9%	56.8%	69.2%	40.1%	54.3%
2002	69.5%	32.1%	51.9%	67.6%	46.8%	56.7%	68.3%	42.1%	55.1%
2003	68.1%	31.3%	50.8%	67.4%	45.8%	56.1%	67.7%	41.1%	54.3%
2004	71.0%	37.1%	54.9%	68.1%	46.9%	57.1%	69.2%	43.7%	56.3%
2005	68.3%	36.3%	53.2%	69.0%	46.4%	57.3%	68.8%	43.1%	55.9%
2006	69.5%	37.5%	54.2%	68.2%	46.7%	57.0%	68.7%	43.7%	56.0%
2007	70.9%	38.4%	55.3%	68.4%	45.6%	56.6%	69.3%	43.2%	56.1%
Promedio	69.4%	33.7%	52.5%	68.7%	46.2%	56.9%	68.9%	42.2%	55.4%

Fuente: ENFT 2000-2007 y Anexo V3

Como se destacó antes, si bien la población femenina en edad de trabajar crece ligeramente menos que la masculina, en términos absolutos, la tasa de crecimiento acumulativa anual de las mujeres en la población económicamente activa es 1.26 veces superior a la de los hombres, principalmente en las zonas rurales, donde es 2.39 veces superior a la PEA masculina. Esto muestra una tendencia creciente de la participación de las mujeres en el mercado laboral, con lo que aumenta en el largo plazo su tasa global de participación (TGP), mientras que disminuye la TGP de los hombres (Cuadro V3). La demanda de recursos para cubrir las necesidades de los hogares, originadas en la reducción de los salarios reales y la jefatura femenina, por un lado, y en el aumento de los niveles educativos de las mujeres y la reducción de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, por el otro, podrían explicar el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral en los últimos años.

El análisis de la participación de hombres y mujeres por grupos de edad (Anexo V8) muestra situaciones preocupantes, al registrarse altas tasas de participación del grupo de 10 a 19 años, principalmente en la población masculina (28%), que debería ser parte del sistema educativo¹². Esta realidad se comprueba, ya que existe mayor deserción escolar de varones frente a las mujeres, sobre todo a nivel de estudios medios.

Por otro lado, en el Cuadro V.4 se aprecia que la tasa de participación, aunque siempre menor para las mujeres que para los hombres, es especialmente más baja para las personas mayores de 60, fenómeno que los patrones culturales y sociales pudieran explicar. Por un lado, la baja tasa de participación de las mujeres adolescentes y jóvenes podría estar asociada a las labores domésticas en el hogar¹³ o a que el costo de oportunidad de trabajar a esa edad es alto frente a otras opciones, como

¹² Según ENHOGAR 2006, el trabajo infantil, en niños y niñas de 10 a 14 años, es elevado. “Un 11.8% de los niños y niñas en esta edad había trabajado la semana anterior a la encuesta, aunque no se tiene precisado el tiempo total trabajado. Asimismo, un 1.6% adicional indica haber trabajado por dinero o especie y un 3.7% dedica 28 horas o más a la semana a quehaceres domésticos, sumando un total de 17.0% de niños y niñas de 10 a 14 años trabajando”.

“El 13.4% de niños y niñas que indica haber trabajado la semana anterior a la encuesta muestra diferencias importantes por género, pues se tiene un 20.1% de niños y niñas trabajando frente a un 6.2% de niñas en esta situación. También es importante la relación que existe entre trabajo infantil y escolaridad, pues un 28.0% de niños y niñas trabajadores no participan en la escuela”.

“Por otro lado, cuanto mayor es el nivel educativo de la madre menor es la proporción de niños y niñas trabajadores, el trabajo infantil llega al 20.3% en hijos de mujeres sin instrucción frente al 6.9% cuando la madre tiene educación superior”. “Estas proporciones prácticamente se repiten para niños y niñas que pertenecen a los grupos quintílicos más pobres y más altos, 20.4% y 8.4%, respectivamente”.

¹³ Las estadísticas nacionales no capturan esta actividad como laboral.

estudiar. En todo caso, una respuesta certera necesita más investigación, lo que escapa al alcance de este trabajo.

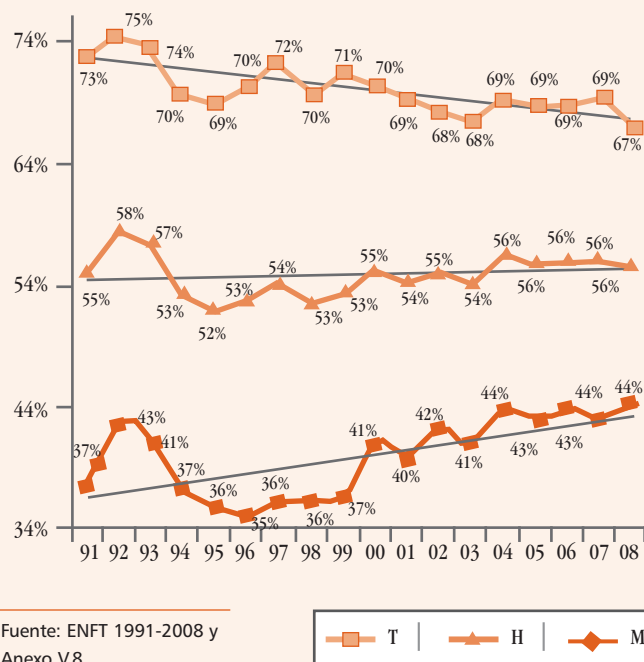
En resumen, la incorporación de la población al mercado laboral depende de factores económicos, demográficos, institucionales y culturales. La evidencia reciente sugiere que más de la mitad de la población en edad de trabajar está disponible para hacerlo, que el crecimiento anual de la PEA tiende a concentrarse en hombres y zonas urbanas, aunque hay signos de cambios en la tendencia, ya que la PEA de mujeres y la PEA rural crecen más aceleradamente que los primeros. Asimismo se registra una recomposición de la PEA por edad, ya que mientras disminuye en el grupo de 10 a 19 años y en las edades medias, aumenta en la población mayor de 40 años.

Tasa de ocupación

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 (INDH 2008) señala que “probablemente la más importante de las capacidades humanas es la de generación de ingresos propios. La libertad humana no puede ser compatible con una situación en la que las personas no sean capaces de satisfacer sus necesidades fundamentales o cuando para satisfacerlas quedan en una situación de dependencia, bien sea de la asistencia pública o de las relaciones sociales primarias. Por lo tanto, para la población en edad y en condiciones de trabajar, el empleo es el creador de capacidades por excelencia. Al igual que otras capacidades, tener un empleo que permita ampliar las libertades de una persona depende tanto de las condiciones personales y de género de quien busca trabajo como de sus niveles de educación y salud, así como de factores externos (lugar en que se nace, nivel de actividad económica, etc.)”¹⁴. En consecuencia, las tasas de ocupación y desocupación son dos indicadores que permiten visibilizar los niveles de inclusión o exclusión social, los cuales para los propósitos de este informe se analizan desde la perspectiva de género, zona de residencia, edad y nivel educativo.

Los indicadores sobre la tasa de ocupación muestran que las zonas de mayor pobreza en el país tienden a tener las tasas de ocupación más bajas, lo cual pone de manifiesto la circularidad de la pobreza: en la medida que “las clases más bajas se ven marginadas en empleos inestables y mal remunerados; y estos a su vez, les condenan a vivir en enclaves de pobreza”¹⁵. Este círculo incrementa a

Gráfico V.2 Tasa Global de participación por sexo 1991-2008



Fuente: ENFT 1991-2008 y Anexo V.8

Cuadro V.4 Tasa de participación por sexo y edad, promedio 2000-abril 2008

Sexo	10 - 19	20 - 39	40 - 59	60 y más	Total
Hombre	25.3%	92.6%	92.7%	52.6%	68.8%
Mujeres	12.9%	65.7%	53.1%	12.7%	42.5%
Total	19.2%	78.7%	72.7%	32.0%	55.5%

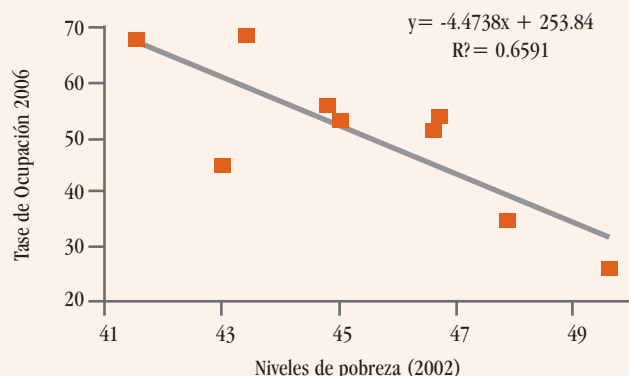
Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2000-2008 y Anexo V8

¹⁴ ODH/PNUD 2008, p. 261

¹⁵ Ganier, Marie 2007 [www.eclac.cl]

Relación entre pobreza por regiones (2002) y tasa de ocupación, 2006

Gráfico V.3



Fuente: ODH con información de ONAPLAN 2005 y ENFT 2006

su vez las brechas intrarregionales existentes, profundizando la exclusión y limitando la cohesión social (Gráfico V.3).

Durante el período 2000-2007, menos de la mitad de las personas en edad de trabajar tenía un empleo (46.6%) y la tasa de ocupación era ligeramente más baja para aquellos que vivían en las zonas rurales que los residentes en áreas urbanas. Se destaca además la diferencia en la tasa de ocupación de la PEA masculina (62.1%), que duplica la femenina (31.3%), y una brecha aún más marcada en las zonas rurales, donde la tasa de ocupación para las mujeres es equivalente sólo a la tercera parte de la tasa de los hombres. Es de notar que la tasa de ocupación del hombre rural es mayor que el promedio

nacional y que el promedio urbano, y lo que marca la diferencia entre la ocupación rural y urbana es el bajo nivel de ocupación de la mujer rural (23.9%) (Cuadro V.5).

La baja ocupación de las mujeres rurales es uno de los factores que explica el peso preponderante de la población femenina en la migración interprovincial neta, tal como mostró el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 (INDH 2008)¹⁶. La migración interprovincial femenina es 8% superior a la migración de los hombres, aunque en provincias como Azua, Samaná, El Seibo, San Juan de la Maguana y Elías Piña está por encima del 20%.

El INDH 2008 constató además que los mayores flujos migratorios están asociados positivamente con las provincias donde predomina la actividad agrícola, donde hay mayores niveles de privaciones y pobreza estructural, mientras que la población que emigra, además de ser predominantemente

Cuadro V.5 | Tasa de ocupación, 2000-abril 2008

Años	Rural			Urbano			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2000	65.9%	21.5%	44.7%	64.2%	35.6%	49.1%	64.8%	31.1%	47.6%
2001	62.8%	19.6%	42.3%	62.7%	34.3%	47.7%	62.7%	29.7%	45.8%
2002	64.6%	21.7%	44.4%	60.2%	35.2%	47.1%	61.8%	30.9%	46.2%
2003	62.8%	21.8%	43.5%	59.2%	34.2%	46.1%	60.5%	30.2%	45.2%
2004	65.0%	23.5%	45.3%	60.1%	33.6%	46.4%	61.9%	30.3%	46.0%
2005	62.5%	24.4%	44.5%	60.4%	33.8%	46.6%	61.2%	30.7%	45.9%
2006	64.4%	26.0%	46.1%	61.0%	34.8%	47.4%	62.3%	31.9%	46.9%
2007	65.1%	27.6%	47.1%	61.5%	34.5%	47.6%	62.8%	32.2%	47.4%
Abr-2008	63.0%	27.8%	46.4%	60.2%	37.7%	48.5%	61.1%	34.7%	47.8%
Promedio 2000 - abril 2008	64.2%	23.9%	45.1%	62.0%	35.4%	48.1%	62.2%	31.3%	46.6%

Tasa de ocupación = PEA ocupada/PET
Fuente: ODH con información de ENFT 2000-2008 y Anexo V.8 y V.9.

¹⁶ ODH /PNUD 2008, p. 288 – 291

te femenina, tiende a vivir más en zonas urbanas (en promedio 21% más), donde hay una tasa de desempleo menor y mejor nivel educativo. También se aprecia una diferencia por sexo en función del nivel educativo de las personas emigrantes: las mujeres que migraron tienen mayor nivel educativo que los hombres que lo hacen o que se quedaron en sus provincias¹⁷.

La tasa de ocupación por edad (promedio del período) muestra que para los jóvenes y los adultos mayores hay menos oportunidades de empleo. Para las mujeres, esas oportunidades se reducen a la mitad con relación a los hombres, particularmente en la edad laboralmente más productiva (entre 20 a 59 años). Las oportunidades para las mujeres de tener un empleo se reducen a un tercio comparado con los hombres cuando se tiene menos de 19 años y a una cuarta parte cuando se tiene más de 60 años (Cuadro V.6).

En resumen, la tasa de ocupación es menor a la mitad de la población en edad de trabajar, es el doble en los hombres que en las mujeres y es ligeramente más alta en las zonas urbanas que en las rurales.

La población ocupada

En abril de 2008 había más de 3.6 millones de personas ocupadas en trabajos productivos y durante el período 2000-2007, el 98% de esa población estaba remunerada; de esa cifra el 53% laboraba en el sector informal y el 45%, en el formal.

La población ocupada se incrementaba a un ritmo promedio anual de 72.4 mil personas entre 2000 y 2007, de las cuales el 92% se insertaba en un empleo remunerado y el 8% en empleos no remunerados (Cuadro V. 7). Esto significa que sólo 66.7 mil personas anualmente se insertaban al mercado laboral en forma remunerada y unas 6 mil lo hacían de manera no remunerada. Entre los empleos remunerados, los informales aumentaban a un

Cuadro V.6 Tasa de ocupación por edad, promedio 2000-abril 2008

Sexo	10 - 19	20 - 39	40 - 59	60 y más	Total
Total	13.3%	64.0%	65.8%	31.0%	46.6%
Hombres	19.8%	82.7%	87.6%	50.9%	62.2%
Mujeres	6.5%	46.4%	44.5%	12.3%	31.3%

Fuente: ODH con información de ENFT 2000-2008 y Anexo V.9

Cuadro V.7 Población ocupada remunerada y no remunerada (datos en miles), 2000-abril 2008

Año	Informal	Formal	Total remunerados	No remunerados	Ocupados
2000	1,543.6	1,431.0	2,974.6	66.5	3,041.1
2001	1,582.2	1,367.0	2,949.3	52.4	3,001.7
2002	1,671.5	1,385.1	3,056.6	48.9	3,105.5
2003	1,642.0	1,398.3	3,040.2	52.8	3,093.0
2004	1,664.9	1,481.9	3,146.7	63.2	3,209.9
2005	1,725.0	1,437.3	3,162.2	114.1	3,276.4
2006	1,825.2	1,505.6	3,330.8	104.3	3,435.1
2007	1,869.4	1,571.9	3,441.3	107.0	3,548.3
Abr-2008	1,983.2	1,543.6	3,526.8	123.1	3,649.9
TCAA 2000-2007	2.8%	1.4%	2.1%	7.0%	2.2%
Estructura 2000-2007	53%	45%	98%	2%	100%
Incremento promedio 2000-2007	46,549	20,125	66,674	5,785	72,459
Distribución del incremento 2000-2007	64%	28%	92%	8%	100%

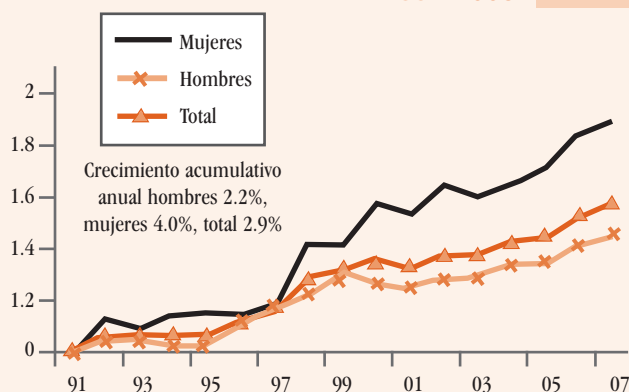
TCAA: Tasa de crecimiento acumulativa anual

Fuente: ENFT 2000-abril 2008 y Anexo V.12

¹⁷ En el Informe de Desarrollo Humano 2008 también se identificó que la preferencia a vivir en las zonas urbanas o cerca de éstas explica más del 80% de la migración neta en las décadas de los sesenta y los setenta, cuando la migración se concentró en el área que hoy comprenden la provincia Santo Domingo y el Distrito Nacional. En la década de los ochenta, esta proporción bajó a 54% y en la década de los noventa se colocó en 38.1%, ya que aparecieron nuevos polos de atracción, como la provincia de Santiago (recibió el 17.9% de la emigración neta en la década de los noventa), La Altagracia (11.2%), San Pedro de Macorís (12.7%) y San Cristóbal (9.4%). Aún más, esta tendencia convirtió al área de Santo Domingo (la provincia más el Distrito Nacional) en la de mayor población rural del país, con cerca de 600 mil personas, según el Censo de 2002. De esta forma, las dinámicas poblacionales son causas y consecuencias de la estructura ocupacional en el territorio. ODH/PNUD 2008, p. 286, Cuadro V.24.

Índice de personas ocupadas por sexo, 1991-2008

Gráfico V.4



Fuente: ENFT 1991-2008, Banco Central

ritmo de 46.5 mil al año, mientras que los formales lo hacían a razón de 20 mil personas anualmente.

A largo plazo, entre 1991 y 2008 la población ocupada creció 2.9% como promedio anual, pero la ocupación de las mujeres creció a un ritmo que es 1.8 veces el crecimiento de la ocupación masculina y 1.37 veces mayor al promedio nacional (Gráfico V.4).

Según los datos derivados de las Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), que realiza el Banco Central dos veces al año, aproximadamente dos tercios de las personas ocupadas durante el periodo 2000-2007 son hombres y además, la misma proporción de los ocupados

remunerados reside en zonas urbanas. Esto significa que apenas un tercio de las personas que tenía empleo eran mujeres, y de esa cantidad 25% residía en zonas rurales y 75%, en zonas urbanas. En términos de incremento, durante el período 2000-2007, el 61% de la ocupación adicional era de mujeres rurales y el 39% era de mujeres urbanas. En sentido general, el incremento de la población ocupada se distribuyó en 61% hombres y 39% mujeres, con un aumento de la ocupación de las mujeres a un ritmo promedio anual de 28.6 mil (Cuadro V.8).

En términos del lugar de residencia, si bien dos de cada tres personas ocupadas residía en las zonas urbanas, más de la mitad del empleo adicional promedio total se concentraba en las zonas rurales (37.4 mil) y la ocupación de las mujeres rurales registraba el mayor ritmo de crecimiento (6.5%).

Los datos de la ENFT indican que el sector informal ha sido el principal generador de empleos entre el 2000 y 2007, con una tasa de crecimiento acumulativo anual de 2.9%, la cual duplica la

correspondiente al empleo en el sector formal (1.4%), de forma que más del 70% del empleo remunerado adicional se generó en el sector informal. Además, el empleo informal adicional es un fenómeno esencialmente urbano mientras que el empleo formal adicional es mayoritariamente un fenómeno rural (Cuadro V.9).

El Banco Central define el empleo informal como aquel que comprende a todas las personas ocupadas asalariadas que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados, así como a los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes grupos ocupacionales: agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes y vendedores y trabajadores no calificados. En adición, se incluye al servicio doméstico y los trabajadores y trabajadoras no remunerados.

Cuadro V.8 Población ocupada por sexo y lugar de residencia promedio 2000-2007

Lugar de residencia	Sexo	Estructura promedio 2000-2007	Incremento promedio anual	Estructura del incremento promedio anual	TCAA
Rural	Hombre	25.2%	19,781	27.3%	2.4%
	Mujer	8.3%	17,535	24.2%	6.5%
	Total	33.5%	37,316	51.4%	3.5%
Urbano	Hombre	41.2%	24,129	33.3%	1.8%
	Mujer	25.4%	11,014	15.2%	1.3%
	Total	66.5%	35,143	48.6%	1.6%
Total	Hombre	66.3%	43,910	60.6%	2.0%
	Mujer	33.7%	28,549	39.4%	2.6%
	Total	100.0%	72,459	100.0%	2.2%
Mujer	Rural	24.7%	17,535	61.3%	6.5%
	Urbana	75.3%	11,014	38.7%	1.3%

Fuente: ODH con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.10

Por otra parte, el empleo formal comprende a todas las personas asalariadas que laboran en establecimientos con 5 o más empleados, así como a las que trabajan por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los grupos ocupacionales: profesionales e intelectuales, gerentes y administradores y técnicos, independientemente del tamaño del establecimiento donde laboren¹⁸.

Por zonas de residencia y según sea el sector de inserción (formal o informal), se aprecian tres características (Cuadro V.9):

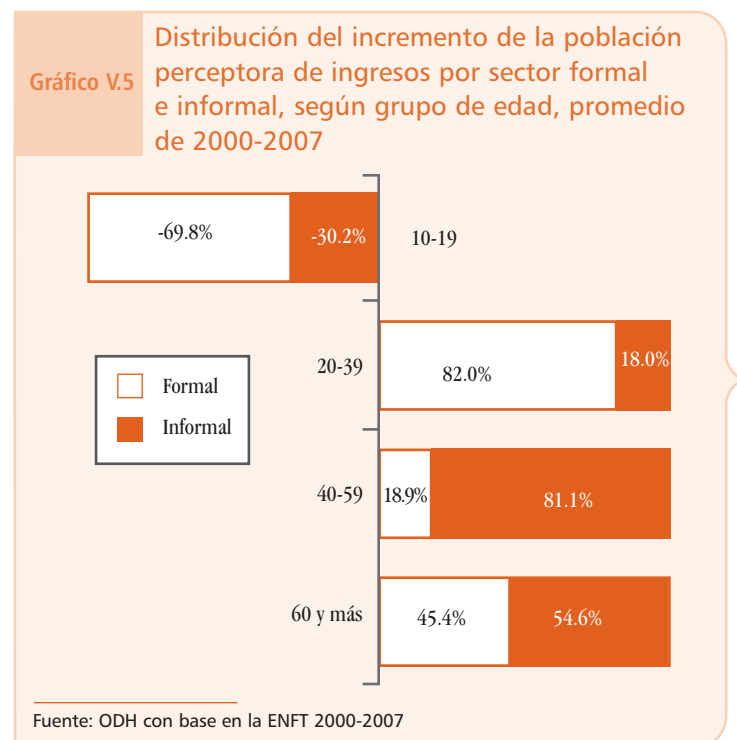
- La proporción de la población ocupada urbana es superior a la ocupada rural, tanto en el mercado formal como en el informal.
- La presencia de la ruralidad en el mercado informal es el doble que en el mercado formal. En efecto, cerca de 1 de cada 10 ocupados lo está en el sector rural formal (10.2%) mientras que 2 de cada 10 ocupados lo está en el sector rural informal (23.3%).
- El empleo adicional formal es mayormente un fenómeno rural, mientras que el empleo adicional informal es mayormente un fenómeno urbano. En el sector formal, casi 8 de cada 10 empleos adicionales creados durante el período 2000-2007 fueron rurales, mientras que en el sector informal casi 6 de cada 10 fueron urbanos.

En términos dinámicos por edad, el 65% de la ocupación adicional se concentró en una población mayor a 40 años y 59% de esa población se insertó a través del mercado informal. Es de notar que la modalidad de inserción laboral mediante puestos de trabajo en el sector informal se caracteriza por ser precaria e implica la exclusión de los beneficios de un empleo de calidad definido por seguridad, remuneraciones adecuadas y protección social (Anexos V.12 y V.13).

El Gráfico V.5 muestra que la población de 40 años en adelante encuentra un mayor espacio de inserción laboral en el sector informal. El 81% del aumento del empleo entre las personas que tienen entre 40 y 59 años y el 55% de los

Forma de ocupación y zona		Estructura promedio 2000-2007	Incremento promedio anual 2000-2007	Estructura del incremento promedio anual	TCAA
Formal	Urbano	34.8%	4,761	6.6%	0.4%
	Rural	10.2%	16,198	22.4%	5.0%
	Total	45.0%	20,959	28.9%	1.4%
Informal	Urbano	31.7%	30,425	42.0%	3.0%
	Rural	23.3%	21,074	29.1%	2.8%
	Total	55.0%	51,500	71.1%	2.9%
Total	Urbano	66.5%	35,187	48.6%	1.6%
	Rural	33.5%	37,272	51.4%	3.5%
	Total	100%	72,459	100%	2.2%

Fuente: ODH con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.10



¹⁸ Banco Central de la República Dominicana [http://www.bancentral.gov.do/redatam/cgibin/RpBases/ENFTNUEVO/Site/metodologia.pdf]

Cuadro V.10

Personas ocupadas según sexo y nivel educativo: estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA, 2000-2007

Educación y sexo		Estructura	Incremento	Distribución Incremento	TCAA
Hombres	Ninguno	6.5%	-2,135	-2.9%	-1.1%
	Primario	33.9%	7,900	10.9%	0.7%
	Secundario	17.2%	27,965	38.6%	4.9%
	Universitario	8.8%	10,099	13.9%	3.6%
	Total	66.3%	43,828	60.5%	2.0%
Mujeres	Ninguno	1.8%	953	1.3%	1.6%
	Primario	12.6%	1,783	2.5%	0.4%
	Secundario	10.2%	11,224	15.5%	3.3%
	Universitario	9.0%	14,671	20.2%	5.3%
	Total	33.7%	28,631	39.5%	2.6%
Total	Ninguno	8.3%	-1,183	-1.6%	-0.5%
	Primario	46.5%	9,684	13.4%	0.6%
	Secundario	27.4%	39,189	54.1%	4.3%
	Universitario	17.8%	24,770	34.2%	4.4%
	Total	100%	72,459	100.0%	2.2%

Fuente: ODH con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.14

rio (Cuadro V.10 y Anexo V.14).

En resumen, de los 72.4 mil nuevos empleos creados anualmente entre 2000 y 2007, se puede concluir que la inserción laboral de las mujeres crece más rápidamente que en el caso de los hombres, que el empleo informal se incrementa más rápidamente que el formal, que el desempleo informal tiende a convertirse en un fenómeno urbano, mientras que el formal aumenta más en la zona rural. Asimismo, el empleo rural aumenta más que el urbano, principalmente en el caso de las mujeres rurales. Además, el empleo informal crece más en edades marginales, mientras que el formal lo hace en el grupo de 20 a 39 años. Finalmente, las mujeres se insertan más en los empleos mientras más alta es su calificación, y los hombres lo hacen a nivel de secundaria.

Todo esto significa que, si desde la perspectiva laboral se acepta que el empleo formal es un medio más idóneo para crear capacidades, entonces las cifras nos muestran que hay una mayor tendencia a la creación de cohesión social en las zonas rurales que en las zonas urbanas, así como una tendencia a incorporar más a la mujer.

La población económicamente inactiva

Los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) indican que la inactividad afecta principalmente a las mujeres. A nivel nacional, el porcentaje de mujeres inactivas, con respecto a la población femenina en edad de trabajar es 1.8 veces superior al de los hombres. En las zonas urbanas, esta relación es de 1.7, mientras que en la zona rural llega a 2.1 (Cuadro V. 11).

No obstante, hay que recordar que la clasificación de inactividad no contempla las labores del hogar propio y el cuidado de los hijos e hijas y de las personas envejecientes¹⁹. Por lo tanto, las cifras

¹⁹ Véase el Capítulo X sobre cohesión social.

mayores de 60 años se creó en ese sector. Mientras tanto, la disminución del empleo de los jóvenes se dio principalmente entre los informales.

Por nivel educativo, el 46% de los ocupados en el período 2000-2007 había completado la educación primaria. Sin embargo, este segmento del mercado laboral está estancado, crece sólo 0.6% en promedio cada año, mientras la población ocupada sin ninguna escolaridad disminuye al tiempo que aumentan entre los personas con empleo aquellas cursaron estudios de secundaria y universidad. De hecho, la población con nivel de estudios secundarios y universitarios absorbió el 88.3% del aumento de la ocupación durante ese período. La ocupación de las mujeres con grado universitario representa el 60% de los 24,770 empleos con ese grado que se adicionan anualmente, mientras que los hombres representan el 71% de los 39 mil empleos adicionales con nivel secunda-

de inactividad deben interpretarse con cuidado, dado que no reflejan el nivel de actividad y trabajo real de las mujeres. Esta realidad implica que una parte del trabajo de las mujeres permanece invisible en las estadísticas o no es percibido como tal, incluso por las propias mujeres. Particularmente son invisibles, especialmente en las áreas rurales, aquellas labores asociadas al desempeño doméstico o como ayudante no remunerado en actividades familiares generadoras de ingresos.

Causas de la inactividad

En promedio para el período 2000-2007, la causa fundamental de la inactividad es el estudio (49%); en el caso de los hombres, la cifra se ubica en 68%, mientras que en las mujeres es 39%.

La causa principal de la inactividad para las mujeres está vinculada a los quehaceres domésticos (42%). La tercera razón para la inactividad es la edad (8.1%), y es más frecuente entre mujeres que entre hombres.

Es de destacar que el 4% de las personas incluidas en el renglón de “inactivos” se debe a incapacidad permanente, aunque en el caso de los hombres es de 6.3%, mientras que en la población femenina es del 2.9%. También es notable la reducción de los inactivos por motivo de “rentismo”, ya que el 18% de las personas dejó de estar inactivo por este motivo, muy probablemente causado por el impacto de la crisis financiera del 2003 (Anexos V.15 a, b, c y 16).

Subempleo

Igual que en otros países en desarrollo, el relativamente elevado nivel de subempleo es una de las características distintivas del mercado laboral dominicano y es uno de los principales obstáculos para lograr el desarrollo humano. La ENFT del Banco Central define a los subempleados como la población ocupada con las siguientes características:

- Una jornada de trabajo inferior a la establecida (subocupados visibles).
- Las personas laboran una jornada igual o mayor a la establecida, pero reciben un ingreso por debajo del mínimo admitido para esa actividad (subocupados invisibles).

De acuerdo con esta definición, 28.5% de las personas ocupadas estaban, en promedio, subempleadas a lo largo del período 2004-2008 (Cuadro V.12) y más de la mitad (55%) de estos subocupados eran visibles, es decir, con una jornada laboral inferior a la establecida. A la vez, más de cuatro de cada diez (45%) eran subocupados invisibles, ya que laboran por un salario inferior al mínimo establecido.

Entre 2004 y 2008 se produjo un crecimiento de la tasa de subempleo, al pasar de 23.6% al 26.9%. Este cambio refleja un deterioro en la calidad del empleo y constituye una limitación para el ejercicio pleno de las capacidades de la población, ya que afecta las posibilidades de desarrollo

Cuadro V.11

Distribución porcentual de la población en edad de trabajar por sexo, según su condición de actividad y la zona de residencia, promedio 2000-abril 2008

Zona de residencia	Sexo	Población Económicamente Activa (PEA)	Inactivo
Urbano	Hombre	68.40%	31.60%
	Mujer	46.40%	53.60%
	Total	56.90%	43.10%
Rural	Hombre	69.20%	30.80%
	Mujer	34.10%	65.90%
	Total	52.60%	47.40%
Total	Hombre	68.70%	31.30%
	Mujer	42.50%	57.50%
	Total	55.50%	44.50%

PET = PEA + Población Inactiva

PEA = PEA Ocupada + Desocupados

Desocupados = Cesantes + Nuevos

Fuente: ODH con base en ENFT 2000-abril 2008 y Anexo V.8, 9 y 10

Cuadro V.12 Evolución del subempleo, 2004-abril 2008						
Tipo	2004	2005	2006	2007	A2008	Promedio
Invisibles	313,041	496,187	455,507	506,299	440,347	442,276
Visibles	444,740	530,974	601,947	554,346	541,688	534,739
Total	757,781	1,027,161	1,057,454	1,060,645	982,035	977,015
Estructura del subempleo						
Invisibles	41%	48%	43%	48%	45%	45%
Visibles	59%	52%	57%	52%	55%	55%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Distribución de los subocupados, según el sexo						
Sexo	2004	2005	2006	2007	A2008	Promedio
Hombres	58.40%	62.20%	60.30%	63.5%	63.6%	61.7%
Mujeres	41.60%	37.80%	39.70%	36.5%	36.4%	38.3%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Porcentaje de ocupados en calidad de subempleo, según el sexo						
Hombres	20.60%	29.40%	28.30%	28.8%	26.9%	26.9%
Mujeres	29.70%	35.20%	35.60%	31.9%	26.9%	31.7%
Total	23.60%	31.40%	30.80%	29.9%	26.9%	28.5%
Porcentaje de ocupados en calidad de subocupados visibles (jornada), según el sexo						
Hombres	11.73%	15.38%	15.98%	14.0%	14.2%	14.3%
Mujeres	18.15%	17.84%	20.47%	18.7%	16.0%	18.2%
Total	13.86%	16.21%	17.52%	15.6%	14.8%	15.6%
Porcentaje de ocupados en calidad de subocupados invisibles (salario), según el sexo						
Hombres	8.88%	14.00%	12.28%	14.8%	12.7%	12.6%
Mujeres	11.50%	17.41%	15.13%	13.2%	10.9%	13.6%
Total	9.75%	15.14%	13.26%	14.3%	12.1%	12.9%

Fuente: ODH a partir de la ENFT 2004-abril 2008 y Anexo V.21

humano y cohesión social. También refleja la incapacidad del mercado laboral para absorber mano de obra en mejores condiciones laborales.

En promedio, para el período 2004-2008 alrededor de seis de cada 10 subempleados eran hombres y tanto para hombres como para mujeres el subempleo visible (horas de trabajo) es mayor que el invisible (ingresos). No obstante, el porcentaje de mujeres ocupadas en condición de subempleo (32%) es superior al porcentaje de hombres (27%) en la misma condición (Anexo V.19).

Cuando se analiza la distribución de los subempleados por rama de actividad económica se encuentra que en promedio para el período 2004-2008, el 80% de los subempleados estaba distribuido en cuatro sectores: otros servicios, agricultura, comercio y manufacturas. Aunque el subempleo está presente en todos los sectores de la economía, en las siguientes ramas se encuentra con mayor intensidad: agricultura y ganadería, hoteles, bares y restaurantes, y otros servicios (Cuadro V.13).

De acuerdo con el grupo ocupacional, durante el período 2004-2008 los subempleados se concentraban, en promedio, en trabajadores no calificados (28%), trabajadores de los servicios (19%) y operarios y artesanos (14%) (Anexo V.20). El menor porcentaje de subempleados se encontró entre los gerentes, los profesionales e intelectuales y los técnicos de nivel medio.

Por otra parte, la mayoría de las personas subempleadas durante el periodo de análisis tenía entre 20 y 39 años (53%), seguido por el grupo de 40 a 59 años (32%), mientras que en los extremos, es decir, adolescentes (10-19) y envejecientes (60 y más) representan cerca del (8%). Esta distribución es similar al total de ocupados (Anexo V.21).

Cuadro V.13 | Personas ocupadas y subempleadas por rama ocupacional, promedio 2004-abril 2008

Rama	Cantidad		Distribución por rama de actividad		Subempleados como % de los ocupados	Intensidad de la subocupación*
	Ocupados	Sub-empleados	Ocupados	Sub-empleados		
Otros servicios	736,576	239,271	21.5%	24.5%	32.48%	1.140
Agricultura y ganadería	499,672	201,590	14.6%	20.6%	40.34%	1.411
Comercio al por mayor y menor	716,050	190,571	20.9%	19.5%	26.61%	0.933
Industrias manufactureras	493,027	127,808	14.4%	13.1%	25.92%	0.910
Hoteles, bares y restaurantes	206,377	68,586	6.0%	7.0%	33.23%	1.167
Construcción	232,813	56,937	6.8%	5.8%	24.46%	0.853
Transporte y comunicaciones	249,005	51,325	7.3%	5.3%	20.61%	0.726
Intermediación financiera y seguros	106,734	20,648	3.1%	2.1%	19.35%	0.677
Administración pública y defensa	149,309	15,886	4.4%	1.6%	10.64%	0.364
Electricidad, gas y agua	28,327	3,379	0.8%	0.3%	11.93%	0.375
Explotación de minas y canteras	6,029	1,015	0.2%	0.1%	16.84%	0.500
Total	3,423,919	977,016	100%	100.0%	28.54%	

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2004 - abril 2008

* Intensidad: participación en el total de subempleados / participación en el total de ocupados

En resumen, la economía dominicana genera una elevada tasa de subempleo, ya que uno de cada cuatro ocupados está en esa categoría, lo que significa que trabaja jornadas menores a ocho horas o recibe salario menor al establecido, además de que esta situación afecta fundamentalmente a los hombres en las edades más productivas. No obstante, entre las mujeres ocupadas el subempleo es mayor que en los hombres y está presente en todos los sectores económicos, principalmente en los trabajadores no calificados, en el sector servicios y en operarios y artesanos. Estas tendencias perturban las posibilidades de desarrollo humano y de generar cohesión social.

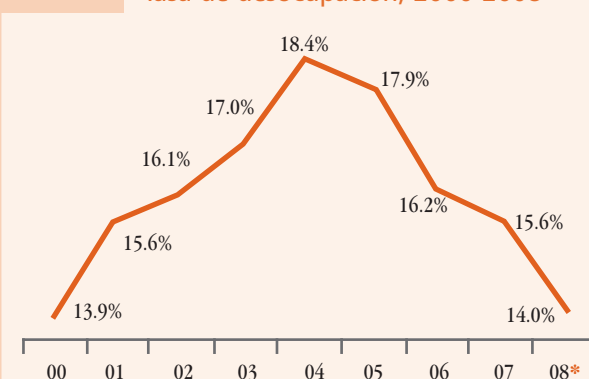
Tasa de desocupación ampliada

Este indicador es fundamental para entender el grado de aprovechamiento real que hace una economía de la fuerza laboral (PEA), al establecer una relación entre la población desocupada “ampliada”, que incluye a las personas disponibles para trabajar aunque no busquen trabajo y la población económicamente activa.

Los datos de la ENFT muestran que el nivel de desempleo se ha reducido en los últimos tres años y a abril del 2008 registraba una tasa de 14% (Gráfico V.6 y Anexo V.35). Con esta recuperación, la tasa de desempleo en abril de 2008 casi se iguala con la tasa de desempleo de 2000, cuando registró 13.9%, la más baja reportada por las estadísticas del país.

Las principales características del desempleo para el período 2000 a abril de 2008 se resumen en el Cuadro V.14, desglosadas por nivel educativo, edad, zona geográfica y sexo. En el Cuadro V.15 se presenta la distribución del incremento promedio para el período 2000-2007. Las conclusiones más destacadas son las siguientes:

Gráfico V.6 Tasa de desocupación, 2000-2008



Fuente: Banco Central *Hasta abril de 2008

- Los desocupados aumentaron, en promedio, a un ritmo de 23.2 mil al año, lo cual equivalía durante ese periodo a la tercera parte del aumento de los ocupados (72.4 mil al año).

- El desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres. La tasa de desempleo para las mujeres es 2.7 veces la tasa registrada para los hombres. La distribución por sexo de los desempleados indica que el 36% de todos los desocupados son hombres y 64% mujeres, y esta distribución se mantiene para el incremento promedio anual (Cuadro V.15).

- En promedio, la tasa de desempleo para hombres y mujeres crece a medida que aumenta el nivel educativo, con excepción del universitario (Anexo V.23).

- La distribución de los desempleados por nivel educativo muestra que el 42% tiene educación básica y 37%, educación media. Sin embargo, en términos del incremento anual, afecta a los trabajadores con secundaria (75%) y universitarios (24%).

- La tasa de desempleo disminuye a medida que aumenta la edad, pero las diferencias en la tasa de desempleo por edad entre hombres y mujeres aumenta, con excepción de la población de más de 60 años, en donde la diferencia se reduce a un 10% (Anexo V.24).

- La tasa de desempleo en la zona urbana es 1.18 veces mayor que en la rural. Cuando se compara la tasa de desempleo en hombres según el lugar de residencia, ésta es mucho mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas (1.5 veces más), pero entre las mujeres, el desempleo en las áreas rurales es más bajo (0.78 veces) (Anexo

Cuadro V.14 Tasa de desocupación por nivel educativo, por edad, por zona y sexo, promedios 2000-abril 2008

Nivel educativo	Total	Hombres	Mujeres
Total	16.09%	9.63%	26.33%
Ninguno	10.88%	5.47%	25.43%
Primario	14.64%	8.37%	27.75%
Secundario	20.52%	12.90%	30.73%
Universitario	14.74%	10.50%	18.47%
Edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	16.09%	9.63%	26.33%
10-19	30.72%	21.58%	49.67%
20 – 39	18.72%	10.74%	29.31%
40 – 59	9.42%	5.47%	16.19%
60 y más	3.35%	3.28%	3.62%
Zona de residencia	Total	Hombres	Mujeres
Urbano	16.77%	10.81%	24.94%
Rural	14.22%	6.98%	31.94%
Sexo	16.09%	9.63%	26.33%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-abril 2008 y Anexos V.22, V.23 y V.24

Cuadro V.15 Personas desocupadas (total, hombres y mujeres): estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA, 2000-2007

Educación y sexo		Estructura	Incremento promedio anual	Distribución Incremento	TCAA
Hombres	Ninguno	1.9%	-509	-2.2%	-3.9%
	Primario	15.9%	674	2.9%	0.8%
	Secundario	13.5%	8,143	35.1%	11.1%
	Universitario	5.2%	1,121	4.8%	4.1%
	Total	36.5%	9,429	40.6%	4.7%
Mujeres	Ninguno	3.3%	-495	-2.1%	-2.8%
	Primario	25.7%	654	2.8%	0.5%
	Secundario	23.9%	9,188	39.6%	6.4%
	Universitario	10.5%	4,442	19.1%	7.9%
	Total	63.5%	13,789	59.4%	3.9%
Total	Ninguno	5.2%	-1,004	-4.3%	-3.3%
	Primario	41.7%	1,328	5.7%	0.6%
	Secundario	37.4%	17,331	74.6%	8.0%
	Universitario	15.7%	5,564	24.0%	6.7%
	Total	100.0%	23,218	100.0%	4.2%

TCAA: Tasa de crecimiento acumulativo anual
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.25

V.22). Esto significa que si bien las mujeres tienen menos oportunidades de conseguir trabajo que los hombres, las mujeres tienen más oportunidades de tener un empleo en la zona urbana que en la zona rural, mientras que los hombres tienen más oportunidades de conseguir empleo en la zona rural (Anexo V.22 y V.25).

- El 77% de las personas desocupadas reside en la zona urbana mientras que el 23% radica en zonas rurales. Sin embargo 4 de cada 10 de los nuevos desocupados residen en la zona rural y el desempleo en esas áreas crece a una tasa acumulativa anual que duplica al nuevo desocupado urbano. El fenómeno es todavía más intenso en la población con educación universitaria y secundaria, cuyos ritmos de crecimiento son 3.9 y 2.9 veces superiores al ritmo de crecimiento del desempleo urbano para los mismos niveles educativos, respectivamente (Cuadro V.16 y Anexos V.26 y V.27).

El desempleo en la zona rural aumentó a un ritmo de 9 mil personas por año entre 2000-2007 y de esos nuevos desocupados, las mujeres representaban el 56% y los hombres, el 44%. Entre las mujeres con educación secundaria y universitaria, la desocupación se incrementó 42% más que en los hombres, es decir, 4.7 mil mujeres, en promedio anual, contra 3.3 mil hombres. Estos niveles de desempleo son un indicador de la falta de oportunidades en las zonas rurales que se intensifica cuando aumenta el nivel educativo (Anexo V.27).

V.2.2 Ocupación, desocupación y capacidades

Como ya se ha indicado, la menor calificación de la mano de obra reduce las posibilidades de obtener un empleo bien remunerado, un empleo formal y de calidad. De hecho, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 mostró que hay una asociación positiva entre el nivel educativo promedio a nivel provincial de las personas mayores de 15 años y el ingreso promedio²⁰. En República Dominicana, la escolaridad promedio de la población con 15 años y más, si bien ha aumentado, aún se mantiene a niveles bajos (en promedio 7.5 años de escolaridad).

En general, la fuerza laboral ocupada tiene poca calificación. Entre los ocupados, el 54% ha alcanzado la primaria o no tiene ninguna calificación mientras que entre los desocupados, el 46.3% no tenía calificación o había alcanzado solamente la primaria.

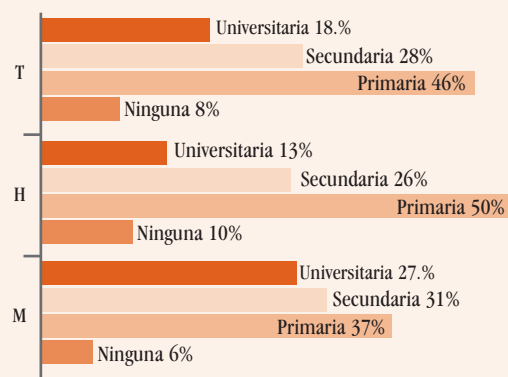
Las mujeres ocupadas tienen mayores niveles de calificación que los hombres (Gráfico V.7). Para el período 2000-2008, la mitad de los hombres ocupados (50%)

Cuadro V.16 Personas desocupadas por zona geográfica y nivel educativo, 2000-2007

Nivel educativo y zona de residencia		Estructura	Incremento promedio anual	Distribución Incremento	TCAA
Urbano	Ninguno	3%	(503)	-2.2%	-3.2%
	Primario	29%	(111)	-0.5%	-0.1%
	Secundario	31%	10,647	45.9%	6.0%
	Universitario	14%	4,141	17.8%	5.4%
	Total	77%	14,173	61.0%	3.3%
Rural	Ninguno	3%	(501)	-2.2%	-3.4%
	Primario	13%	1,439	6.2%	2.2%
	Secundario	7%	6,684	28.8%	17.3%
	Universitario	2%	1,423	6.1%	20.9%
	Total	23%	9,045	39.0%	7.0%
Total		100%	23,218	100.0%	4.2%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.27

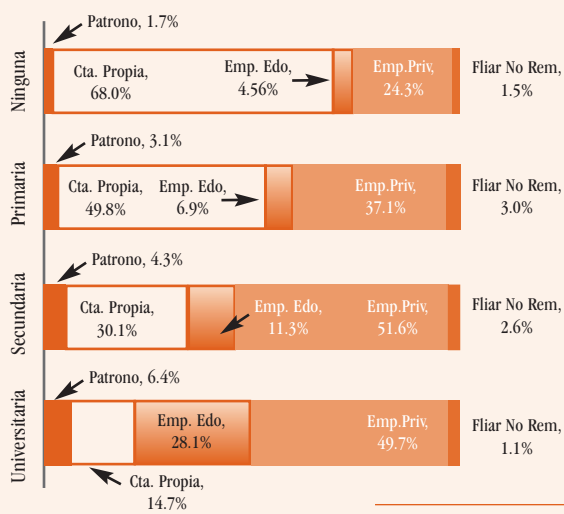
Gráfico V.7 Nivel educativo de los hombres y mujeres ocupados, promedio 2000-abril 2008



Fuente: ENFT 2000 -abril 2008

²⁰ ODH/PNUD 2008, p. 172. Gráfico IV.2

Nivel educativo de los ocupados y categoría ocupacional, promedio 2000 - abril 2008 Gráfico V.8



Fuente: ENFT 2000-abril 2008

tenía solo estudios primarios, mientras poco más de un tercio de las mujeres (37%) reportaba una educación similar. En el otro extremo, la proporción de mujeres ocupadas con educación superior es el doble que la de hombres. Sin embargo, el mayor nivel de calificación de las mujeres no es garantía de que tendrán acceso a un empleo o a condiciones laborales mejores que los hombres, sobretodo en términos de ingresos salariales.

El nivel de calificación es un factor importante para acceder a un empleo en condiciones de mayor estabilidad tanto en el sector privado como en el Estado. Aquellas personas con mayores niveles de calificación encuentran más espacio laboral en el sector privado; en efecto la mitad de las personas con educación universitaria o secundaria laboran en ese sector. En contraste, el escaso nivel de calificación conlleva a una mayor probabilidad de inserción en el sector informal, como lo muestra el hecho de que el 50% de los trabajadores con educación primaria y el 68% de aquellos que no tienen algún nivel de educación están ocupados como trabajadores por cuenta propia (Gráfico V.8).

Grupo ocupacionales por sexo, promedio 2000 - abril 2008 Gráfico V.9



Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Al margen del nivel educativo, se perciben diferencias importantes entre los grupos ocupacionales tanto en hombres como en mujeres. Las mujeres predominan dentro de los grupos de empleados de oficina, profesionales e intelectuales y trabajadores del sector servicios, mientras que los hombres dominan las ocupaciones agrícolas, operarios y artesanos, conductores y gerentes y administradores (Gráfico V.9).

Llama la atención que las mujeres no encuentran el mismo espacio en actividades gerenciales y administrativas altas y medias, las cuales están relativamente mejor remuneradas que aquellas en las que se concentra la presencia femenina. Este fenómeno corrobora la existencia de barreras en el mercado laboral que impiden el acceso

equitativo a los hombres y a las mujeres a los puestos de toma de decisiones. Desde los estudios de género se ha demostrado que estas diferencias están determinadas por la condición del género que influye en los patrones culturales predominantes y contribuye a la polarización y a la no integración social en condiciones de igualdad.

Por otro lado, desagregar los datos de la fuerza laboral desempleada por los niveles educativos arroja importantes hallazgos. Como habíamos señalado, las mujeres registran una tasa de desempleo mayor que los hombres, y el nivel educativo es un factor importante para su inserción en el mercado laboral. Aquellas mujeres que han incrementado sus calificaciones están insertadas laboralmente en mayor proporción que otras con menos calificación, pues entre las universitarias es donde se registra

la menor tasa de desempleo (18.5%) (Anexo V.31). Esto sugiere que una mayor probabilidad de inserción ventajosa en el mercado de trabajo es un incentivo importante para las mujeres incrementen sus capacidades.

Una revisión de los indicadores relacionados con los niveles de ingresos de trabajadores y trabajadoras permite analizar la medida en que los empleos contribuyen en mantener, reducir o ampliar las brechas existentes y, a la vez, permite conocer los porcentajes de la población que acceden a empleos productivos y bien remunerados. Los datos evidencian diferencias importantes entre los ingresos de trabajadores masculinos y femeninos, entre los ingresos de las personas que trabajan en el sector formal e informal y entre los ingresos de jóvenes, adultos y adultos mayores.

En general, los indicadores muestran que las mujeres ganan menos que los hombres a pesar de su mayor calificación educativa, y sin importar el nivel educativo alcanzado, lo que constituye un elemento de inequidad que limita una mayor cohesión social (Gráfico V.10). La tradicional brecha salarial entre hombres y mujeres se ha mantenido en los últimos 8 años, cuando las mujeres percibieron, en promedio, ingresos mensuales 24.2% más bajos que los hombres. Esta diferencia es aún mayor entre los grupos de profesionales e intelectuales (donde el porcentaje de mujeres ocupadas supera a los hombres) y los operarios (Anexo V.33), y aún en actividades totalmente feminizadas el salario de las mujeres es inferior al de los hombres (Anexo V.34).

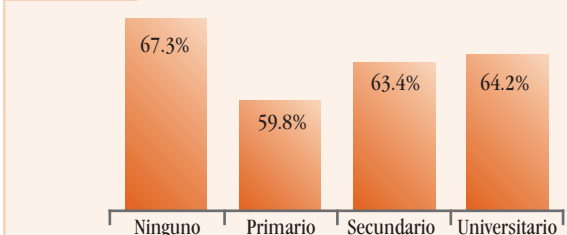
Con respecto al sector informal, los indicadores de ingresos revelan que las personas empleadas reciben, en promedio, un ingreso por hora equivalente al 74% del que reciben aquellas empleadas en el sector formal. Esta brecha de ingresos es mayor para los trabajadores informales pertenecientes al 20% de la población más pobre, quienes pueden percibir un ingreso por hora hasta 38% más bajo que aquellos pertenecientes al 20% de la población más pobre ocupada en el sector formal (Gráfico V.11).

V.2.4 En resumen

Las principales tendencias que caracterizaron el mercado laboral en República Dominicana durante el período 2000-2007 se pueden resumir en los siguientes aspectos:

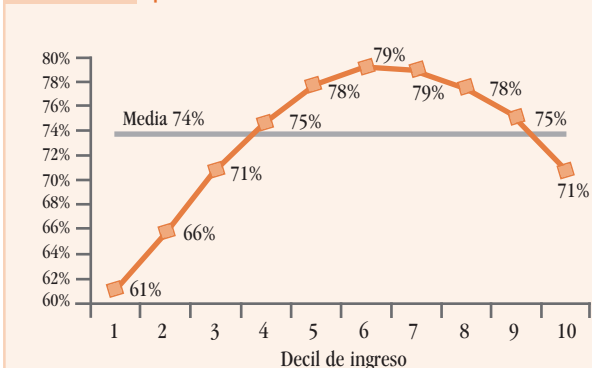
- El reciente crecimiento económico no se ha traducido en una mayor oferta de trabajos de calidad. Esto se debe a que algunos de los sectores que reportan mayores niveles de crecimiento no son demandantes de mano de obra. Al mismo tiempo se observa que el sector informal ha sido el principal absorbente de mano de obra.
- La tasa global de participación es mayor para los hombres que para las mujeres, aunque la bre-

Gráfico V.10 Diferencias salariales entre hombres y mujeres, según nivel educativo (ingreso de la mujer como % del ingreso de los hombres), promedio 2000 - abril 2008



Fuente: Anexo III.30

Gráfico V.11 Salario del sector informal en % del sector formal, promedio 2000-abril 2008



Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT

cha se ha reducido en los últimos años. Esta disparidad es aún más aguda para las mujeres menores de 20 años y mayores de 50.

- La tasa de ocupación es menor en las zonas rurales y en las zonas pobres.
- Todos los grupos de edad, con excepción de las personas de entre 20 y 40 años, trabajan mayoritariamente en el sector informal. Esto es particularmente el caso para las personas menores de 20 años y mayores de 60.
- De las personas ocupadas, cerca de un cuarto estaba subempleado. Aunque la mayoría de los subempleados son hombres, la tasa de subempleo es mayor para las mujeres.
- El desempleo afecta más a las zonas urbanas que a las rurales, a los jóvenes más que a los adultos y a las mujeres más que a los hombres.
- La menor calificación de la mano de obra reduce las posibilidades de obtener un empleo bien remunerado y muchas veces constituye un obstáculo para obtener un empleo formal y de calidad.
- Existen diferencias importantes entre los ingresos de los trabajadores masculinos y femeninos, entre los ingresos de los trabajadores del sector formal e informal y entre los ingresos de los jóvenes, adultos y adultos mayores.

Dadas todas estas brechas, es fundamental que desde el Estado se lleven a cabo políticas orientadas a superar estas fragmentaciones y propicien la igualdad de acceso en el mercado laboral.

De manera específica, se pueden identificar las áreas donde las políticas públicas tienen un espacio para incidir de manera positiva hacia el objetivo de aumentar los niveles de desarrollo humano y cohesión social. Estas políticas deberán estar orientadas, en primer lugar, a fortalecer las capacidades humanas a través de la educación y la capacitación. Un segundo conjunto de políticas debe estar dirigido a eliminar las brechas que se perciben en el mercado laboral, en particular las disparidades salariales y la dificultad de acceso a un empleo que tienen las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

V. 3 El empleo en grupos sociales con problemáticas específicas

A continuación se abordan las problemáticas específicas del empleo para las mujeres, los jóvenes, los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad. La problemática del empleo y la migración haitiana es trabajada más específicamente en el Capítulo IX.

V.3.1 El empleo de las mujeres

Como ya fue destacado, un factor positivo es que la población femenina ocupada crece más aceleradamente que la población masculina ocupada y que el promedio nacional. Sin embargo, 7 de cada 10 nuevos empleos se crean en el sector informal o son no remunerados, de forma que las mujeres dominicanas se insertan en el mercado laboral informal (61%), en una situación de mayor vulnerabilidad, en condiciones laborales inestables y de relativa inseguridad en términos de ingreso y protección social (Cuadro V.17).

Diversos factores pueden influir en la inserción laboral de la mujer, principalmente en el sector informal, entre estos están:

- La necesidad de las mujeres por generar ingresos y ganar mayor independencia económica

- La incapacidad de la economía para generar empleos productivos y de calidad.
- La inserción de las mujeres está supeditada a la percepción del empresariado de los altos costos laborales que implica contratar mujeres en edad fértil debido al pago de licencias de maternidad, al mismo tiempo que se atribuye mayor ausentismo ante la necesidad de combinar sus obligaciones laborales con sus responsabilidades en el hogar. Esa creencia podría ir desapareciendo progresivamente con la entrada en vigencia de los subsidios de maternidad y lactancia previstos en la Ley 87-01 Sobre Seguridad Social, a partir del cual el sistema asume tales aportes²¹.
- Persisten diferencias salariales, sectoriales y ocupacionales importantes que tienen que ver con los patrones culturales de diferenciación por género y que contribuyen a ampliar las diferencias en las oportunidades que tienen las mujeres en comparación con los hombres en el mercado laboral y en la sociedad en general.

Cuadro V.17 | Mujeres ocupadas, según sector, 2000-2007

Años	Total	Formal	Informal	No remuneradas
2000	1,013,240	534,282	453,704	25,255
2001	991,054	505,552	461,199	24,303
2002	1,050,279	523,625	506,712	19,942
2003	1,039,913	539,952	479,369	20,593
2004	1,063,545	550,317	490,276	22,953
2005	1,103,021	548,842	499,802	54,378
2006	1,178,526	580,621	554,232	43,673
2007	1,213,654	595,557	576,807	41,290
Incremento promedio anual	28,630	8,754	17,586	2,291
Distribución incremento promedio anual	100.0%	30.6%	61.4%	8.0%
TCAA	2.6%	1.6%	3.5%	7.3%

TCAA: Tasa de crecimiento acumulativa anual
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

La equidad de género implica no sólo la libertad de vivir y no ser maltratada, sino también de disfrutar y beneficiarse de las oportunidades, a recibir pago equitativo por el esfuerzo realizado y disponer sobre su uso. La inequidad de género es un problema de limitación de libertades, más que de acceso a los recursos. Es un área en la que República Dominicana tiene serias cuentas pendientes, pues a pesar de que las mujeres han alcanzado niveles más elevados de educación, su acceso al empleo y a la remuneración no es congruente con ello.

Finalmente, es de notar que las provincias más pobres evidencian una situación de mayor desigualdad laboral en detrimento de las mujeres, puesto que tienen una menor participación en los empleos remunerados. En el Anexo V.36 se muestra la relación negativa que existe entre el porcentaje de mujeres que participan en el mercado de trabajo y disponen de empleo remunerado y el nivel de pobreza de una provincia: a mayor tasa de pobreza en la provincia, menor participación laboral de la mujer, aunque a mayor ingreso promedio de una provincia, mayor la participación de las mujeres en el trabajo remunerado (Anexo V.37).

La posibilidad de tener empleo remunerado influye de manera positiva en la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre el uso de los ingresos. Según ENDESA 2007, el 57% de las mujeres casadas o unidas con empleo remunerado decide sobre los ingresos percibidos, el 39% lo hace de manera conjunta con el compañero o esposo y apenas el 3% informó que lo maneja su pareja. Este comportamiento es similar entre las mujeres por grupo de edad, nivel educativo y quintil de pobreza, aunque existen algunas excepciones. Por ejemplo, se destacan diferencias importantes entre las mujeres de zona urbana (58.5%) y rural (52.5%) y entre las más jóvenes y las más adultas (56.4% de 15 a 19 años y 60.8% para el grupo de 25 a 49 años) que deciden sobre el uso de los recursos. Estos porcentajes son comparables con otros países de la región. De acuerdo con esta encuesta, el ingreso de las mujeres constituye un aporte fundamental a la capacidad económica del hogar.

²¹ Para una discusión más amplia sobre este tema, véase el Capítulo VI sobre la seguridad social y la asistencia social.

Alrededor de las dos terceras partes de las mujeres que trabajan y reciben una remuneración que aporta por lo menos la mitad del presupuesto del hogar.

V.3.2 El empleo de las personas jóvenes²²

El paradigma de desarrollo humano hace especial énfasis en la persona como portadora de las capacidades y habilidades imprescindibles para alcanzar mayores grados de libertad y mayor eficiencia económica. Es por ello que en la actualidad, donde la fuente de la eficiencia económica es el conocimiento y el cambio tecnológico, la población joven tiene un papel central en la medida en que tiene una enorme capacidad para aprender y adaptarse a los cambios tecnológicos.

Existen diferentes criterios para definir el grupo poblacional joven. Por ejemplo, la Secretaría de Estado de la Juventud define como personas jóvenes a las que están entre 15 y 35 años, mientras el Programa Juventud y Empleo de la Secretaría de Estado de Trabajo considera jóvenes a las personas que están entre 16 y 29. Este análisis se focalizará en aquellas personas que están en un rango de edad de entre 15 y 24 años cumplidos.

Según cifras de CELADE²³, en el 2007 la población dominicana era de 9.7 millones de personas, con una edad mediana de 24 años y una relación de personas de mayor edad a jóvenes de 17.5%²⁴. De esta población, alrededor de 1.8 millones estaban entre 15 y 24 años cumplidos, lo cual representaba alrededor del 18% de la población total.

La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del Banco Central estimaba que en 2007 había 7.5 millones de personas en edad de trabajar (10 a 65 años) y el 24.2% (1.8 millones) era joven de entre 15 y 24 años. De este total de personas jóvenes, 952 mil podían trabajar y deseaban hacerlo, pero solamente 664 mil de este grupo estaban ocupadas (458 mil hombres y 205 mil mujeres). Por otro lado, del total de personas de entre 15 y 24 años, 863 mil estaban inactivas, de las cuales se estima que 615 mil (71%) realizaban sus estudios.

De acuerdo con la ENFT, la tasa global de participación de los jóvenes de entre 15 y 24 años (PEA/PET) ha sido en promedio 52.5% entre 2000 y 2007, lo que equivale a las tres cuartas partes de la tasa global de participación (TGP) de las personas 25 años y mayores. En los hombres jóvenes, la tasa de participación era de 63%, una vez y media superior a la tasa global de participación de las mujeres (42%) (Cuadro V.18).

La diferencia entre la tasa global de participación de las personas comprendidas entre 15 y 24 años y las mayores de 25 años se podría explicar en parte por el costo de la oportunidad de estudiar, ya que para el período 2000-2007, el 82% de las personas inactivas de entre 15-19 años y el 41% de aquellas entre 20 y 24 años aún estudiaban.

Cuadro V.18			
Tasa global de participación y tasa de ocupación, por edad, promedio 2000-2007			
Grupo de edades		TGP	Tasa Ocupación
15-24	Total	52.5%	36.9%
	Hombres	63.1%	50.1%
	Mujeres	41.6%	23.3%
25 y más	Total	68.7%	60.2%
	Hombres	86.8%	81.2%
	Mujeres	51.6%	40.4%
Total	Total	55.5%	46.4%
	Hombres	69.0%	62.3%
	Mujeres	42.3%	30.8%

TGP = PEA/PET
Tasa Ocupación = Ocupados/PET
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

²² Véase Capítulo X sobre cohesión social, donde se realiza un análisis más amplio sobre el impacto de la situación del empleo en los jóvenes.

²³ CELADE 2007, p. 154

²⁴ Población de 65 años y más dividida entre la población de 0 a 14 años.

La tasa de ocupación promedio del grupo de 15 a 24 años durante el período 2000-2007 era de 36.9%, esto significa que poco más de la tercera parte de las personas jóvenes que buscan empleo encuentran donde trabajar, mientras que a nivel nacional la tasa de ocupación es de un 46%. Las diferencias de la tasa de ocupación por sexo mantienen el mismo patrón de proporcionalidad en las diferentes edades: una relación de 2 a 1, entre hombres y mujeres.

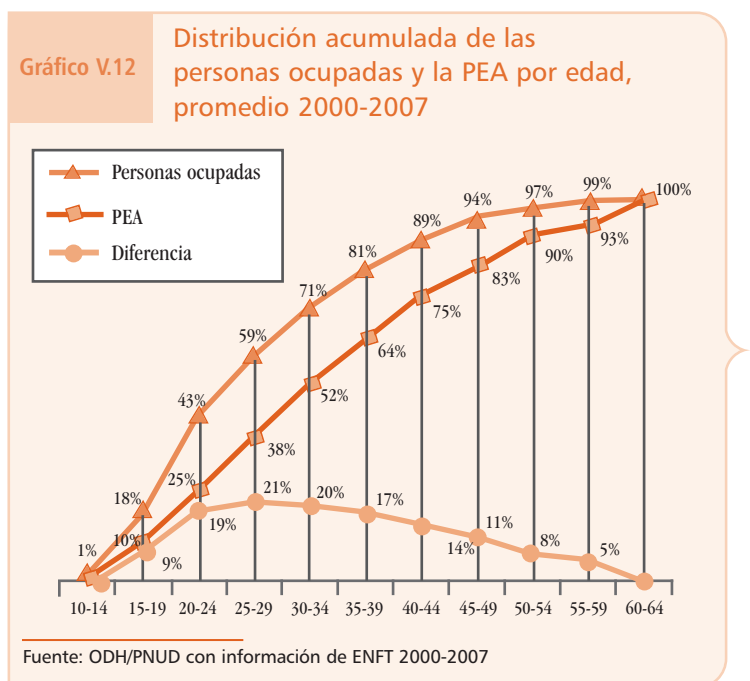
Cuadro V.19 Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años, comparado con otros grupos de edad, promedio 2000-2007				
Grupos	10-14	15-24	25 y más	Nacional
Total	11.8%	29.7%	12.4%	16.4%
Hombres	8.7%	20.5%	6.5%	9.7%
Mujeres	23.6%	44.1%	21.7%	27.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en la ENFT 2000-2007

Cuando se analiza la distribución del incremento del empleo según grupos de edad, se observa que la población más joven tiene un acceso limitado a las nuevas oportunidades de empleo. De los 72 mil empleos adicionales que se crearon anualmente entre 2000 y 2007, solamente el 4% fue ocupado por jóvenes, quienes aportaron el 19% de la PEA adicional. Esto significa que de 13,817 jóvenes que se incorporaron anualmente a la PEA, sólo 2,586 encontraron trabajo en ese período.

Al analizar la tasa de desocupación promedio entre 2000 y 2007, se observa un marcado sesgo negativo contra los jóvenes y las mujeres. Para las personas de 15 a 24 años la tasa de desempleo es de 29.7%, lo cual es 1.8 veces mayor que el promedio nacional. En el caso de los varones, el desempleo promedio dentro de este grupo poblacional es de 20.5%, 2.1 veces superior el total de los hombres, mientras que para las mujeres jóvenes el desempleo es de 44.1%, 1.63 veces superior el promedio nacional para las mujeres (Cuadro V.19 y Anexo V.35).

Al ampliar el rango de edad hasta 29 años, la distribución de los desocupados por edad muestra que el 59% de los desempleados está por debajo de 29 años y más de 2 de cada 5 (43.1%) tienen menos de 24 años. En el caso de las mujeres la proporción llega al 39%. Este panorama refleja claramente la necesidad de políticas específicas con enfoque de género para atender las necesidades de las mujeres y de las personas más jóvenes de la sociedad dominicana que están desempleadas. (Gráfico V.12 y Anexos V.38 y V.39).



¿En cuales sectores se ocupan las personas jóvenes?

Primero, durante el período 2000 a 2007, 3 de cada 4 personas jóvenes de 15 a 24 años trabajaban fundamentalmente en el comercio, en la manufacturera, en otros servicios y en la agricultura, lo cual es un comportamiento similar a la población de 25 años y más, aunque en algunas de esas ramas es más intenso²⁵ que en los mayores de 25 años, como en comercio (20% más intensa) y manufacturas (36%) (Cuadro V.20 y Anexo V.40).

²⁵ La intensidad se calcula como el cociente entre el porcentaje del total de la población de 15 a 24 años ocupada en una rama, con relación al porcentaje del total de la población de 25 y más ocupados en la misma rama. Por ejemplo, del Anexo V.20 la intensidad en la manufactura es igual a: $36\% = 18\%/14\%$.

Cuadro V.20 | Algunos indicadores por rama de actividad de personas de 15 a 24 años, 2000-2007

Rama	Distribución de la población total y jóvenes por ramas según edad		Distribución de la población por edad según ramas		Incremento promedio anual por edad y rama		Distribución del incremento por edad		Distribución del incremento por rama y edad	
	15 a 24	Total	15 a 24	Total	15 a 24	Total	15 a 24	Total	15 a 24	Total
Agricultura y ganadería	13%	15%	17%	100%	2,139	4,598	47%	100%	83%	6%
Explotación de minas y canteras	0%	0%	13%	100%	8	-7	-122% ^a	100%	0%	0%
Industrias manufactureras	19%	15%	25%	100%	-6,403	-3,579	179% ^a	100%	-248%	-5%
Electricidad, gas y agua	1%	1%	14%	100%	388	973	40%	100%	15%	1%
Construcción	7%	7%	19%	100%	1,105	7,990	14%	100%	43%	11%
Comercio al por mayor y menor	24%	21%	22%	100%	1,540	9,929	16%	100%	60%	14%
Hoteles, bares y restaurantes	6%	6%	19%	100%	1,170	8,928	13%	100%	45%	12%
Transporte y comunicaciones	7%	7%	20%	100%	-302	9,990	-3%	100%	-12%	14%
Intermediación financiera y seguros	2%	2%	19%	100%	425	2,319	18%	100%	16%	3%
Administración pública y defensa	3%	4%	14%	100%	38	3,508	1%	100%	1%	5%
Otros servicios	18%	22%	16%	100%	2,477	27,811	9%	100%	96%	38%
Total	100%	100%	19%	100%	2,586	72,459	4%	100%	100%	100%

^a Participación de la disminución del grupo de 15 a 24 en la disminución total.

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007 y Anexos V.40 a 44

Cuadro V.21 | Ocupación por sector formal, informal y no remunerada por rango de edad, 2000-2007

Distribución por mercado de la población por edades				
Grupos	10-14	15-24	25 y más	Total
Informal	1%	17%	81%	100%
Formal	0%	21%	79%	100%
Total Remunerado	1%	19%	80%	100%
No Remunerado	21%	47%	31%	100%
Total	1%	19%	80%	100%
Distribución por grupos de edad según mercado				
Informal	51%	46%	54%	53%
Formal	14%	48%	45%	45%
Total Remunerado	65%	94%	99%	98%
No Remunerado	35%	6%	1%	2%
Total	100%	100%	100%	100%
Incremento promedio anual				
Informal	-1,195	3,880	43,865	46,549
Formal	-557	-5,218	25,900	20,125
Total Remunerado	-1,752	-1,339	69,765	66,674
No Remunerado	1,081	3,925	779	5,785
Total	-671	2,586	70,544	72,459
Distribución del incremento				
Informal	-2%	5%	61%	64%
Formal	-1%	-7%	36%	28%
Total Remunerado	-2%	-2%	96%	92%
No Remunerado	1%	5%	1%	8%
Total	-1%	4%	97%	100%

Fuente: ODH/PNUD con información del ENFT

Segundo, de todas aquellas personas que trabajan en la industria manufacturera, el 25% tiene entre 15 y 24 años; de todos los que trabajan en la rama de comercio, el 22% pertenece a este segmento poblacional, así como el 20% de aquellos que trabajan en la rama de transporte y comunicaciones. En las demás ramas, este rango de edad mantiene una participación que oscila entre un 19% y 13%.

Tercero, de los 72.5 mil nuevos empleos que se crearon anualmente entre 2000 y 2007, solamente 2,586 fueron ocupados por jóvenes de 15 a 24 años. En la industria manufacturera se registró el mayor impacto en cuanto a pérdidas de empleos para las personas jóvenes. Los 25,054 puestos de trabajo netos perdidos en ese sector en ese período resultan del balance de 50,611 empleos perdidos en total, de los cuales 44,823 empleos correspondían a personas de 15 a 24 años, menos 25,557 ganados por personas mayores de esa edad. Por tanto, los perdedores netos de la crisis en el sector de las manufacturas de la década del 2000 han sido los jóvenes de entre 15 y 24 años, a razón de 6,403 empleos perdidos anualmente.

Cuarto, las nuevas ocupaciones de los jóvenes fueron principalmente en las ramas de otros servicios, agricultura y comercio al por mayor y detalle; pero estas nuevas ocupaciones no compensan los empleos perdidos en la manufactura. Es decir, los nuevos empleos se dirigen hacia ramas de baja productividad y donde predomina la informalidad.

Al analizar los datos del empleo de las personas de 15 a 24 años según sector formal e informal entre 2000 y 2007, las cifras indican que el 17% de todas las personas que trabajaban en el sector informal eran jóvenes. A su vez, casi la mitad de los jóvenes trabaja en el sector informal (Cuadro V.21). El 47% de las personas que trabajaban sin remuneración eran jóvenes. Las personas jóvenes se incorporan cada vez más a través del sector informal y del empleo no remunerado, mientras disminuye su inserción a través del sector formal. En efecto, las personas jóvenes ocupadas en el sector informal aumentaban a un ritmo promedio de 3,880 anual, los no remunerados lo hacían a un ritmo de 3,925 empleos adicionales anualmente y los empleos formales caían a una velocidad de 5,218 puestos de trabajo en promedio anual.

V.3.3 Personas con discapacidad y empleo²⁶

El estado dominicano reafirma en la Ley General sobre la Discapacidad en República Dominicana (Ley No. 42-2000) que las personas con discapacidad tienen iguales derechos y deberes humanos, constitucionales y civiles que aquellas que no se encuentran en esta condición. La Organización Mundial de la Salud (OMS) entiende la discapacidad como “toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano”. Y el artículo 30 de la Ley 42-00 establece que los tipos de discapacidades seguirán la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías adoptada por la OMS.

Las personas con discapacidad no constituyen un grupo homogéneo. Hay diferentes tipos de discapacidades, tanto congénitas como de otra naturaleza, que en muchos casos no constituyen una limitación a la capacidad para trabajar y participar en la sociedad, y en otros, por el contrario, puede tener una repercusión importante y requerirán apoyo y ayuda considerable.

No se dispone de información actualizada acerca de la cantidad de personas con discapacidad en el país en función de su condición, edad, género y zona geográfica. Los datos más recientes provienen del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002, que estimó la existencia de 358,341 personas con algún tipo de discapacidad (con una tasa de prevalencia de 4.6% de la población). Según esas estadísticas, las mujeres representaban el 52% y los varones el 48% de las personas con discapacidad. Del total de este segmento poblacional, el 14% presenta discapacidad visual, 9% auditiva, 24% discapacidad físico-motora, y 11% mental, en tanto que el 40% tiene otras discapacidades no especificadas. Este censo evidenció que apenas dos de cada diez (20.9%) personas con discapacidad estaban insertadas laboralmente.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) estima que al 2003 existían alrededor de 850,000 personas con algún tipo de discapacidad, lo que equivale a aproximadamente el 10% de la población del país²⁷. Sin embargo, al 2008 las limitadas estadísticas disponibles no permitían tener un estimado razonable sobre el número de personas según tipo de discapacidad, por género, edad, área geográfica y otros datos necesarios para el diseño y ejecución de políticas y proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de este grupo poblacional. Esta realidad es, en alguna medida, reflejo de la escasa atención que se brinda a este segmento de la población y del incumplimiento de normas o reglamentaciones establecidas, como el artículo 4 de la Ley

²⁶ Este es un tema transversal en el informe, de forma que en cada capítulo se trata el aspecto relativo a las personas con discapacidad.

²⁷ CONAPOFA 2003

Cuadro V.22

Personas inactivas que no buscan trabajo debido a una discapacidad, como % del total de la población inactiva, 2000-2007

Años	Permanentes		Temporal		Total inactivos
	Personas con discapacidad	Como % de los inactivos	Personas con discapacidad	Como % de los inactivos	
2000	123,317	4.3%	71,589	2.5%	2,857,093
2001	117,708	3.9%	66,243	2.2%	2,988,901
2002	112,869	3.7%	72,913	2.4%	3,021,780
2003	110,251	3.5%	57,699	1.8%	3,127,900
2004	116,705	3.8%	73,522	2.4%	3,048,208
2005	136,380	4.3%	82,740	2.6%	3,152,547
2006	147,654	4.6%	83,643	2.6%	3,220,003
2007	145,941	4.4%	75,190	2.3%	3,282,530

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

42-00, el cual asigna al Estado la responsabilidad de establecer sistemas de registro estadístico de esta población y los mecanismos para su actualización mensual a fin de ofrecer atención oportuna y adecuada.

Ante las severas limitaciones estadísticas, las cifras de la ENFT del BC indican que entre 2000 y 2007 alrededor de 6.5% de la población inactiva, equivalente a unas 200 mil personas, no buscó trabajo porque tenía alguna forma de discapacidad. De hecho, 4.1% de todas las personas inactivas tiene discapacidad permanente y 2.4% tiene una discapacidad temporal (Cuadro V.22)

Tal como se ha evidenciado en páginas anteriores, la baja calidad del empleo predominante en República Dominicana (informal) se torna aún más desventajosa para las personas con algún tipo de discapacidad. Esta situación se origina en las barreras y formas de discriminación física, cultural e institucional y en las dificultades específicas para la inserción de las personas con discapacidad en el empleo. Entre estas limitaciones resaltan la escasa formación escolar, las barreras arquitectónicas, la falta de apoyo de la familia por desconocimiento de la condición especial²⁸, la falta de escuelas y maestros con el entrenamiento adecuado, la falta de adiestramiento especial para el trabajo y la inexistencia de políticas para promover la igualdad de oportunidades y el trato, así como la escasa sensibilidad y entendimiento para enfrentar esta problemática, cuyo grado de vulnerabilidad varía en función de variables como el género, la ubicación geográfica y el entorno familiar²⁹.

V.3.4 Trabajo de niñas, niños y adolescentes

Se reconocen los avances logrados hasta el momento para erradicar la inserción laboral de niños, niñas y adolescentes (NNA) en República Dominicana. Aunque es un problema que obedece a múltiples causas de índole económico, social y cultural, su actual magnitud aún es alta, a pesar de los esfuerzos en materia legal. Las acciones realizadas dan cuentas de la limitada capacidad nacional para cumplir las normativas vigentes, para formular políticas y garantizar su aplicación. Desde la perspectiva del desarrollo humano el trabajo infantil se constituye en una fuente multiplicadora de privaciones a lo largo de la vida.

Los adelantos en materia legal son evidentes al adecuarse la legislación interna a los convenios internacionales para erradicar la explotación laboral, sexual y comercial infantil y de adolescentes. Desde inicios de la década de los noventa, República Dominicana ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (junio 1991), el convenio 138 “Sobre la Edad Mínima

²⁸ En el capítulo de X sobre cohesión social se determina que uno de los principales problemas es la falta de información de los padres para buscar un diagnóstico a tiempo.

²⁹ International Development Research Centre y Centre de Recherches pour le Development International. Y en el informe elaborado por CIECA para la Red Latinoamericana de Personas con Discapacidad.

de Admisión al Empleo” (Junio 1999) y el 182 “Sobre las Peores Formas de Trabajo infantil” (Noviembre 2000). En adición, en el 2003 se aprobó el Código de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03) y en el 2004, la resolución No. 52 del Secretario de Estado de Trabajo sobre trabajos peligrosos e insalubres para menores de 18 años.

Hay varias estimaciones de la magnitud del trabajo infantil para República Dominicana en los años recientes:

Estimaciones

Los resultados de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil del 2000, realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), arrojaron que 436,000 personas de entre 5 y 17 años eran explotados laboralmente en República Dominicana, lo cual equivalía a una tasa de incidencia del 18%³⁰ con relación al total de personas en ese rango de edad. De acuerdo con esa encuesta, existen diferencias marcadas en las tasas de participación según género y ubicación geográfica. Del total de niños, niñas y adolescentes, 26.2% de los varones y 9.1% de las mujeres trabajaban. En el grupo que trabajaba, predominaban los varones (75%) y la mayor parte de esta población residía en zonas urbanas (56%), y el restante 44% en zonas rurales.

Al comparar diversas fuentes, como las encuestas ENDESA y ENHOGAR, se determina que la incidencia del trabajo infantil en personas de entre 7 y 27 años era de 16% en el 2000 y bajó a 7.3% para el periodo 2005-2006. Entre las personas de 10 a 17 años la incidencia pasó de 19.4% en el 2000 a 9.7% en el 2005-2006, lo que significa que en términos absolutos se alcanzó una magnitud de 165 mil personas para el primer grupo etario y 168 mil para el segundo. Es mucho más intenso para hombres que para mujeres, ya que de 7 a 17 años, la incidencia en los hombres alcanzaba el 11.2% y en las mujeres el 3.3% en el período 2005-2006. En la categoría de “estudiar y trabajar al mismo tiempo”, se determinó que en el periodo 2005-2006 el 7.8% de las personas de 10 a 17 años estudiaba y trabajaba, el 1.9% sólo trabajaba, el 85.3% sólo estudiaba y el 5.1% ni estudiaba ni trabajaba.

A partir del 2004, la ENFT del Banco Central muestra una tendencia sostenida a la reducción del trabajo infantil, al pasar la tasa de incidencia de 9.3% a 5.8% del 2004 al 2008. Esto implica que, a pesar de los avances, todavía en abril del 2008³¹ unos 155 mil niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años trabajaban (85% de este grupo tenían entre 14 y 17 años), la mayoría de ellos en labores agrícolas, en el comercio al por mayor y detalle y en industrias manufactureras. Esta tendencia a la baja en la incidencia del trabajo infantil y de adolescentes es alentadora, aunque aún es alta y ligeramente superior a la registrada en otros países latinoamericanos, cuya tasa de incidencia promedio es de 4.2%³².

Recuadro V.1 ¿Qué es trabajo infantil?

Se entiende como trabajo infantil aquella actividad productiva o prestación de servicios que impliquen la participación de personas menores de 14 años, cualquiera que sea su condición laboral (asalariada, independiente o familiar no remunerado) y que impida su acceso, rendimiento y permanencia en la escuela, que se realice en ambiente peligroso que produzcan efectos negativos inmediatos o a futuro y que dicho trabajo se lleve a cabo en condiciones que afecten el desarrollo físico, psicológico, moral o social.

Fuente: ODH/PNUD con base en OIT e IPEC

³⁰ Se define la tasa de incidencia como la proporción de niños, niñas y adolescentes comprendidos entre 5 y 17 años que están económicamente activos.

³¹ Amargós 2008

³² OIT 2008 [<http://white.oit.org.pe/ipec>]

A partir de la encuesta del 2000 se identificaron actividades que involucran a niños, niñas y adolescentes en el país y que requirieron de investigaciones adicionales para profundizar sobre su naturaleza y sobre el peligro que implica para el bienestar físico y psicológico de los infantes, así como para su integridad. Estas actividades son la explotación sexual comercial de personas menores de edad, trabajo en agricultura comercial, trabajo informal peligroso en áreas urbanas y trabajo infantil doméstico en hogares de terceros.

Trabajo agrícola

El trabajo infantil en agricultura abarca desde la agricultura familiar de subsistencia hasta plantaciones comerciales a gran escala que utilizan intensivamente mano de obra en diferentes fases de producción. Los estudios realizados sobre este tema en la República Dominicana impulsados por la OIT³³ indican que aunque los varones adultos hacen la mayor parte de las actividades que requieren trabajo físico, en periodos de falta de mano de obra también hay participación de niñas, niños y adolescentes en labores de apoyo, recolección y otras tareas fuertes, que pueden ser inadecuadas para ellos, en cultivos de tomate, arroz y café. La participación de los NNA en la agricultura se origina en la pobreza de las áreas rurales, la falta de infraestructura y servicios suficientes, escasa mano de obra, la existencia de flujos migratorios permanentes, la falta o alto costo de oportunidades educativas y sociales y la creencia en una parte importante de padres y madres acerca de que el trabajo infantil ayuda a sus hijos e hijas a capacitarse para la vida.

Trabajo urbano

El trabajo informal en áreas urbanas involucra una variedad de actividades en las calles, mercados, talleres y vertederos, ya sea como vendedores ambulantes y en establecimientos, o como obreros en talleres, limpiabotas, empleados en restaurantes o tiendas. Estas actividades exponen a los infantes a un sinnúmero de peligros y riesgos asociados a la naturaleza del trabajo y al lugar donde se realiza. Esta población se expone a mayores riesgos de explotación sexual, al tráfico y consumo de drogas, así como también a ser víctima de abuso sexual y psicológico, embarazo no deseado a temprana edad, a verse involucrada en actividades ilícitas y delincuencia. El estudio realizado en Santiago y Santo Domingo en el 2002³⁴ determinó una mayor presencia masculina en el trabajo informal urbano, principalmente en espacios públicos y durante todo el año. Este tipo de trabajo es motivado principalmente por padres, madres u otros familiares que generalmente lo perciben y aceptan como normal, por razones culturales³⁵ y económicas³⁶.

El trabajo doméstico

El trabajo infantil doméstico en hogares de terceros³⁷ es una de las formas más antiguas y extendidas, pero también de las menos visibles de trabajo infantil. Es realizado principalmente por niñas y adolescentes mujeres e incluye un extenso rango de tareas relacionadas a la reproducción de la

³³ Zamora-Monge 2003 [www.ipec.oit.or.cr] [www.oit.or.cr]

³⁴ Centro de Estudios Padre Juan Montalvo S. J. y Centro de Estudios Urbanos 2002

³⁵ Al predominar la idea que el trabajo imprime valores como la disciplina, la honradez, la responsabilidad y el deseo de superación.

³⁶ La necesidad de aumentar los ingresos del hogar

³⁷ Pineda, Magaly, Carmen Julia Gómez y Alina Ramírez 2002 [http://www.publicaciones.ipec.oit.or.cr]

familia, tareas tradicionalmente asignadas y realizadas por mujeres. Este trabajo se caracteriza por largas jornadas de trabajo, exposición a riesgos y accidentes, así como también a situaciones de violencia, abuso físico y psicológico y, en muchos casos, a abuso sexual. Las consecuencias, según el estudio arriba mencionado, es que a pesar de que generalmente estas niñas son enviadas a hogares de terceros que les procuran mejores oportunidades para su vida, la separación de sus familias de origen trae como resultado problemas psicológicos de identidad, de autoestima, limitado acceso a la recreación y al tiempo libre, y situaciones sociales que limitan su desarrollo presente y futuro como mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos.

Explotación sexual y comercial

Los estudios³⁸ realizados en torno a la explotación sexual y comercial no dan cuenta de la magnitud de esta problemática a nivel nacional, dada la naturaleza oculta de la actividad. Sin embargo otros estudios de casos, realizados en Santo Domingo y Puerto Plata, identificaron que las más afectadas son niñas y adolescentes mujeres. El impacto es variado: desde afectar el rendimiento académico hasta provocar, incluso, la deserción escolar. Además de que las niñas y mujeres adolescentes que trabajan enfrentan mayor riesgo de abuso físico y psicológico y de adquirir infecciones de transmisión sexual y VIH/Sida y quedan expuestas a embarazos a edad temprana, así como aun mayor riesgo al abuso de alcohol y drogas. También se evidenció una serie de factores que ponen en riesgo a niños, niñas y adolescentes para ser explotados sexualmente con fines comerciales, entre los que destacan: la pobreza, la violencia intrafamiliar, su procedencia de estructuras familiares complejas, historia de abuso sexual, la expulsión del hogar y escolar, entre otros. A lo anterior se adicionan elementos relacionados con la demanda del comercio sexual, los cuales están asociados a la existencia de patrones irresponsables del ejercicio de la sexualidad por parte de adultos explotadores. Finalmente, el estudio citado concluye que esta situación podría estar en aumento ante la promoción del turismo sexual y la tolerancia social y cultural que existe en el país.

En sentido general, los niños, niñas y adolescentes que trabajan combinan la actividad laboral y educativa (74.5%) o abandonan sus estudios (26.5%), según la evaluación de la OIT, lo que influye en el bajo rendimiento escolar, las elevadas tasas de repitencia, retraso y deserción, sobre todo a nivel de la educación media. Todo esto limita el desarrollo de sus capacidades y compromete su futuro. Además, por la naturaleza del trabajo que realizan pueden estar expuestos a sustancias nocivas para su salud (herbicidas y pesticidas), largas jornadas laborales, accidentes, condiciones que dañan su seguridad o su dignidad y a mayor desintegración familiar, entre otros riesgos.

V.3.5 En resumen

Las ideas principales de este apartado que trató sobre el empleo para las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y el trabajo infantil se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- A pesar de que las mujeres continúan su inserción en la actividad laboral, existen evidencias de discriminación de género que limitan el desarrollo de sus capacidades y libertades. Acceden a empleos más inestables y en condiciones de mayor vulnerabilidad, principalmente en el sector informal; realizan trabajos menos valorados y aún existen brechas salariales importantes, pese a que realizan igual labor que los hombres, lo cual hace más bajos e inseguros sus ingresos y su protección social.

³⁸ Cáceres, Francisco I, Leopoldina Cairo y Antonio De Moya 2002 [h <http://www.publicaciones.ipec.oit.or.cr>]

- Existe una relación negativa entre el porcentaje de mujeres que participan en el mercado de trabajo y disponen de empleo remunerado y el nivel de pobreza de una provincia: a mayor tasa de pobreza en la provincia, menor participación laboral de la mujer, y a mayor ingreso promedio de una provincia, mayor es la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.
- De las 1.8 millones personas jóvenes de entre 15 y 24 años, 952 mil forman parte de la PEA y sólo 664 mil están empleadas, lo que equivalente a una tasa de ocupación de 37%. En tanto que la tasa de desempleo es de 29.7% y afecta de manera más dramática a las mujeres, cuya tasa de desocupación es de 44%. Las personas jóvenes trabajan fundamentalmente en otros servicios, en el comercio, en la industria manufacturera y la agricultura. La crisis del sector de manufacturas ha afectado principalmente a esta población.
- Por otro lado, del total de personas de entre 15 y 24 años, 863 mil estaban inactivas, de las cuales se estima que 615 mil (71%) estudiaban.
- No se dispone de información actualizada acerca de la cantidad de personas con discapacidad en el país, de su condición, edad, género y zona geográfica, lo que dificulta la definición de políticas efectivas para su intervención. Según los datos del Censo del 2002, a principios de siglo había 358,341 personas con algún tipo de discapacidad. Para el 2003, la CONAPOFA estimaba que esta población ascendía a 850 mil personas. En el país se dispone de una legislación para regular la política de intervención para este segmento poblacional.
- Las cifras indican una tendencia sostenida a la reducción de la incidencia del trabajo infantil y adolescente, que varió del 9.3% a 5.8% del 2004 al 2008. Esto implica que a pesar de los avances, todavía a abril del 2008³⁹ unos 155 mil niños, niñas y adolescentes con edades de entre 5 y 17 años trabajaban (85% de este grupo tenía de 14 a 17 años), la mayoría de ellos en labores agrícolas, en el comercio al por mayor y detalle y en industrias manufactureras. Su magnitud es alta en comparación con otros países latinoamericanos.

V.4 Dinámica y tendencias del empleo

Como ya se indicó, una de las características del crecimiento sectorial de la economía dominicana es que la expansión se ha dado en sectores que generan pocos empleos (Anexos V.50 a 52).

En esta sección se analizará la dinámica y las tendencias del empleo dominicano. En la primera parte, se describen las características del empleo creado en los sectores dinámicos de generación, la calidad de estos, la participación femenina y las remuneraciones pagadas en comparación con otros sectores de menor dinamismo.

La segunda parte aborda las micro y pequeñas empresas y su capacidad de generar empleos y analiza, entre otros aspectos, el papel de estas empresas como espacios para ampliar oportunidades y convertirse en entes de empoderamiento para un grupo importante de la fuerza laboral, en particular las mujeres.

V.4.1 Sectores dinámicos y la capacidad para generar empleos

Cuando se compara la estructura del incremento del PIB, su tasa de crecimiento promedio anual y la del empleo por ramas de actividad durante el período 2000-2007 (Cuadro V.23), a la par con la

³⁹ Amargós 2008

Cuadro V.23 PIB y empleo: estructura promedio, estructura del incremento promedio anual y tasa de crecimiento promedio anual 2000-2007

Sector	Estructura promedio		Estructura del incremento promedio anual			Tasa de crecimiento promedio	
	PIB	Empleo	PIB	Incremento empleo (promedio anual)	Empleo	PIB	Empleo
Transporte/comunicaciones	17.1%	7%	44.5%	9,990	13.8%	13.8%	4.9%
Intermediación financiera y seguros	7.3%	2%	7.9%	2,319	3.2%	5.8%	4.1%
Hoteles, bares y restaurantes	7.9%	6%	7.8%	8,928	12.3%	5.1%	4.9%
Administración pública y defensa	1.4%	5%	1.3%	3,508	4.8%	5.0%	2.8%
Agropecuario	9.4%	15%	7.0%	4,598	6.3%	3.9%	1.3%
Comercio	10.1%	21%	7.8%	9,929	13.7%	4.0%	1.5%
Otros servicios	9.9%	22%	5.6%	27,811	38.4%	2.8%	4.0%
Industria manufacturera	28.5%	15%	14.9%	-3,579	-4.9%	2.6%	0.5%
Minas y canteras	0.9%	0%	0.4%	-7	0.0%	2.6%	3.0%
Construcción	5.6%	7%	2.4%	7,990	11.0%	2.6%	4.1%
Electricidad, gas y agua	1.9%	1%	0.5%	973	1.3%	2.1%	4.0%
Total	100.0%	100%	100.0%	72,459	100.0%	5.0%	2.2%

Fuente: ODH/PNUD con información del Banco Central 2000-2007 y Anexos V.45 a 48

ocupación según las ramas de actividad y el aporte al aumento total de empleos desagregado por sexo (Cuadro V.24) se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Las ramas que más participan en el PIB

Las tres ramas con mayor participación en el PIB son:

- Industrias manufactureras
- Transporte y comunicaciones
- Comercio

Estas tres ramas de actividad generaron, en promedio, el 55.7% del PIB y el 43.3% del empleo durante el periodo 2000-2007. Aunque han sido los responsables del 67.1% del incremento promedio anual del PIB entre 2000 y 2007, apenas aportaron el 22.5% del incremento del empleo (16.3 mil empleos adicionales). Esto evidencia una tendencia a la recomposición de los sectores económicos generadores de empleos.

Las ramas que más crecen

El aumento del PIB se debe principalmente a tres sectores:

- Transporte y comunicaciones
- Intermediación financiera y seguros
- Hoteles, bares y restaurantes

Estas tres ramas son responsables del 60.2% del aumento del PIB promedio anual entre 2000 y 2007, pero solamente aportaron el 29.3% del aumento del empleo para el mismo período, equivalente a unos 21.2 mil empleos adicionales anuales. Lo que significa que los sectores de mayor crecimiento económico⁴⁰ aumentan poco la cantidad de personas ocupadas.

⁴⁰ Estas tres ramas representan el 32.3% del PIB para el período, sin embargo registran una participación en la generación de empleos de apenas 14.9% en promedio entre 2000 y 2007.

Cuadro V.24

Ocupación por ramas de actividad económica (estructura, incremento, distribución del incremento y tasa de crecimiento acumulativa anual) 2000-2007

Ramas ordenados de mayor a menor, por distribución del incremento	Estructura	Incremento anual	Distribución. Incremento anual	TCAA
Total	100%	72,459	100.0%	2.2%
Otros servicios	22%	27,811	38.4%	4.0%
Transporte y comunicaciones	7%	9,990	13.8%	4.6%
Comercio. (mayor y menor)	21%	9,929	13.7%	1.4%
Hoteles, bares y restaurantes	6%	8,928	12.3%	4.8%
Construcción	7%	7,990	11.0%	3.7%
Agricultura y ganadería	15%	4,598	6.3%	0.9%
Administración pública y defensa	4%	3,508	4.8%	2.5%
Intermediación financiera y seguros	2%	2,319	3.2%	3.6%
Electricidad, gas y agua	1%	973	1.3%	3.6%
Explot. minas y canteras	0%	-7	0.0%	-0.1%
Industrias manufactureras	15%	-3,579	-4.9%	-0.7%
Hombres	Estructura	Incremento anual	Distribución. Incremento anual	TCAA
Total	66%	43,828	60.5%	2.0%
Transporte y comunicaciones	7%	9,202	12.7%	4.7%
Construcción	6%	7,508	10.4%	3.6%
Otros servicios	8%	5,735	7.9%	2.3%
Comercio (mayor y menor)	14%	5,260	7.3%	1.1%
Hoteles, bares y restaurantes	3%	4,947	6.8%	5.9%
Agricultura y ganadería	14%	4,626	6.4%	1.0%
Industrias manufactureras	10%	2,868	4.0%	0.9%
Administración pública y defensa	3%	2,134	2.9%	2.5%
Intermediación financiera y seguros	1%	778	1.1%	2.6%
Electricidad, gas y agua	1%	495	0.7%	2.5%
Explot. minas y canteras	0%	-30	0.0%	-0.5%
Hombres	Estructura	Incremento anual	Distribución. Incremento anual	TCAA
Total	34%	28,631	39.5%	2.6%
Otros servicios	14%	22,076	30.5%	4.8%
Comercio (mayor y menor)	7%	4,669	6.4%	2.1%
Hoteles, bares y restaurantes	3%	3,980	5.5%	3.9%
Intermediación financiera y seguros	1%	1,541	2.1%	4.5%
Administración pública y defensa	1%	1,069	1.5%	2.5%
Transporte y comunicaciones	1%	787	1.1%	4.0%
Construcción	0%	482	0.7%	9.0%
Electricidad, gas y agua	0%	478	0.7%	7.1%
Explotación de minas y canteras	0%	23	0.0%	
Agricultura y ganadería	1%	-28	0.0%	-0.1%
Industrias manufactureras	5%	-6,447	-8.9%	-3.7%

Fuente: ODH con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.49

Las ramas que generan más empleos

El 65.9% del empleo adicional entre 2000 y 2007, equivalente a 47.8 mil empleos anuales, fue generado en los siguientes tres sectores:

- Otros servicios
- Transporte y comunicaciones
- Comercio al por mayor y al detalle.

Estos tres sectores también contribuyeron con el 57.8% del aumento promedio anual del PIB, aunque tenían una ponderación de 37% del PIB y absorbían la mitad de los empleos de la economía.

Es de notar que las ramas de la economía que más contribuye al aumento del empleo son actividades de “apoyo” a ramas productivas, como la agropecuaria, la industria, la construcción y el turismo. De manera que más de la mitad de los empleos adicionales que se crearon en la década de 2000 han sido en ramas que no tienen la capacidad para ser ejes dinámicos de crecimiento a largo plazo, a la vez, que tienen poca capacidad para crear nuevas competencias que respondan a los retos de globalización y de la competitividad.

Las actividades tradicionales

Las actividades más tradicionales de la economía dominicana en las últimas décadas son:

- Industria manufacturera
- Agropecuaria
- Hoteles, bares y restaurantes
- Construcción

Estas actividades han perdido parte de su capacidad de generar empleos. Aunque participan con 51.4% del PIB y el 42.2% de los empleos, en términos del incremento promedio anual muestran un comportamiento relativamente pobre, pues solamente fueron responsables del 32% del aumento anual del PIB y del 24.8% del aumento del empleo entre 2000 y 2007 (alrededor de 17.9 mil). Lo cual da cuenta de una pérdida de importancia relativa de los “sectores productivos” tradicionales de la economía dominicana.

La actividad que genera más empleos

La actividad económica que más empleo ha generado entre 2000 y 2007 es “otros servicios”. Poco más de 1 de cada 5 está empleado en este sector (819 mil en 2007) y casi 2 de cada 5 de los nuevos puestos de trabajo que se crearon en el período fue en esa actividad, con un ritmo de crecimiento de 27.8 mil personas ocupadas, lo cual implica que la participación de “otros servicios” en el empleo total aumentó de 20.5% en 2000 a 23.1% en 2007 (Anexo V.52).

El trabajo doméstico y los salones de belleza

Las tres actividades más relevantes dentro de “otros servicios” son hogares privados con empleados, otras actividades de servicios y educación. El primero se refiere al trabajo doméstico; el segundo incluye fundamentalmente actividades de lavado y limpieza (a seco) de textiles y pieles, cortes de pelo y otros tratamientos de belleza, servicios funerales y afines; y finalmente la tercera nos refiere a personal docente en la educación en todos los niveles (primaria, secundaria, superior, de adultos y otros).

Estas tres actividades representan el 56% de todas las personas ocupadas en “otros servicios” y se incrementaron a un ritmo anual de 22.5 mil nuevos empleos, con un aporte del 80.8% del empleo adicional (Cuadro V.25).

Como se indicó más arriba, las cifras evidencian que casi 2 de cada 5 nuevos empleos creados en toda la economía dominicana entre 2000 y 2007 se concentraron en “otros servicios” (38%) y más de 1 de cada 5 nuevos empleos (22.5%) fue en trabajo doméstico y salones de belleza. Lo dramático de estas cifras es que el trabajo doméstico y en los salones de belleza también crece como porcentaje del total de personas ocupadas: en el 2000, el trabajo doméstico y en salones de belleza agru-

Cuadro V.25

Otros servicios: estructura, incremento promedio anual, distribución del incremento promedio anual y tasa de crecimiento acumulativa anual, 2000-2007

Actividades	Estructura	Incremento anual	Distribución del incremento anual	TCAA
Hogares privados con empleados	21.1%	9,696	34.9%	6.3%
Otras actividades de servicio	14.4%	6,577	23.6%	6.7%
Educación	20.5%	6,209	22.3%	4.3%
Desagües, recogida de basura, saneamiento	4.8%	2,277	8.2%	6.4%
Actividades culturales, recreativas y deportivas	10.6%	1,667	6.0%	2.2%
Otras actividades comerciales	9.8%	737	2.7%	1.1%
Bienes raíces	1.5%	656	2.4%	6.2%
Salud y trabajo social	13.9%	602	2.2%	0.6%
Organismos internacionales	0.1%	100	0.4%	9.5%
Actividades de membresía en organizaciones	1.7%	-237	-0.9%	-2.4%
Actividades relacionadas a la informática	0.8%	-301	-1.1%	-5.6%
Total	100.0%	27,811	100%	4.0%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007 y Anexo V.53

paba a 206.9 mil personas (6.8% de la PEA ocupada), mientras que en el 2004 se incrementó a 262.9 mil (8.2% de la PEA ocupada) y en el 2007 eran 320.8 mil personas, lo que equivalía al 9.0% de la PEA ocupada (Anexo V.52).

Como era de esperar, el 79% de los nuevos empleos de “otros servicios” fue ocupado por mujeres: de los 27.8 mil empleos anuales adicionales de la rama, unos 22.1 mil fueron ocupados por ese sector de la población.

Esta cifra representa a su vez el 77% de los 28.6 mil empleos nuevos ocupados, en promedio, por mujeres entre 2000 y 2007. “Otros servicios” se constituyó así como la principal fuente de ocupación.

En conclusión, la actividad de mayor crecimiento en la economía dominicana durante la década del 2000 está asociada a actividades de escaso impacto productivo y poco soporte a la creación de riqueza.

Transporte y comunicaciones

El segundo sector que más empleos genera es transporte y comunicaciones, cuya estructura de ponderación promedio para la década del 2000 es 88% transporte y 12% comunicaciones. Esta fuente de ocupación fue responsable de casi 10 mil nuevos empleos anuales entre 2000-2007. Además de que los hombres representaban el 92% de la fuerza laboral en esta rama, transporte y comunicaciones se constituyó como la principal fuente de ocupación para los hombres, ya que 1 de 5 nuevos empleos (21%) se ha generado en esa actividad (Anexo V.53)

El comercio al por mayor y detalle

Es el tercer sector que más aportó al aumento del empleo entre 2000 y 2007, cuando representaba el 21% de la ocupación total y el 13.7% del incremento del empleo, al generar unos 9.9 mil empleos anuales adicionales. Estos empleos han sido ocupados en similar proporción por hombres y mujeres, aunque esta rama se convirtió en la segunda fuente de empleo que más aumenta para la población ocupada femenina (4.7 mil) y la cuarta para la masculina (Anexos V.55 y V.56).

El 75% de todos los empleados en este sector se concentraba en el comercio al por menor (553 mil personas en el 2007) y en promedio generaba 9.9 mil nuevos empleos cada año, 13.7% del total de puestos de trabajo adicionados anualmente. Es decir, más de 1 de cada 10 de los empleos nuevos creados entre 2000 y 2007 era en colmados, ventas en la calle, en tiendas de bienes usados y reparación de bienes personales y del hogar (Anexos V.55 y V.56).

Trabajadoras domésticas, peluqueras de salones de belleza y choferes, ya sea de camiones, guagua, motoconchos o conchitos, vendedores de colmados, colmadones y ventorrillos

Si asumimos que la categoría “transporte terrestre” corresponde básicamente a choferes y personal de apoyo (por ejemplo, los cobradores de las voladoras), y se le suma a las personas del trabajo doméstico y salones de belleza más aquellas que trabajan en los colmados, colmadones, ventorrillos y casa de empeños, había en 2007 unos 1.1 millones de personas dedicadas a esas actividades. Es decir, que en el 2007 el 30.2% de todos los ocupados estaban en estas tres actividades (Anexos V.52 y 53).

Lo dramático de la situación es que 45.9% de los empleos nuevos creados entre 2000 y 2007 corresponde a domésticas, peluqueras, choferes y colmaderos. En términos absolutos, de los 72.4 mil nuevos empleos creados, unos 33.3 mil fueron creados en esas cuatro categoría de trabajo. Aunque es obvio que es mejor estar empleado que desempleado, estas cifras evidencian la mala calidad de los nuevos empleos, el escaso impacto en el desarrollo humano y en la economía dominicana, así como lo poco que contribuye a lograr una inserción exitosa en la economía mundial. Pero más importante aún es la sostenibilidad en el largo plazo de este tipo de empleo de baja productividad (Cuadro V.26).

Cuadro V.26 Personas que trabajan como choferes, trabajadoras domésticas, peluqueras, colmaderos, 2000-2007				
Actividad	Estructura	Incremento anual	Distribución del incremento	TCAA
Choferes	6%	7,557	10%	4.6%
Trabajadores domésticos	5%	9,696	13%	6.3%
Peluqueras	3%	6,577	9%	6.7%
Colmaderos	16%	9,441	13%	1.8%
Subtotal	29%	33,272	46%	3.6%
Otras ocupaciones	71%	39,187	54%	1.7%
Total	100%	72,459	100%	2.2%

TCAA: tasa de crecimiento acumulativa anual
Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT 2000-2007

El turismo

El sector de hoteles, bares y restaurantes representa el 6% de la población ocupada (2000-2007) y se incrementa a un ritmo anual de 8.9 mil empleos, de los cuales 55% corresponde a los hombres y 44%, a las mujeres. Es además la tercera fuente de empleos para las mujeres (Anexos V.46 y V.49).

Construcciones

El sector construcciones representa en promedio al 7% de la población ocupada durante el período 2000-2007. El empleo total en la actividad aumentó a un ritmo de casi 8 mil empleos anualmente y se convirtió en la segunda fuente de trabajo para la población masculina. De la nueva fuerza de trabajo ocupada en esta rama, el 93% corresponde a los hombres. (Anexos V.46 y V.49).

El agropecuario

El sector agropecuario es la tercera fuente de empleos en República Dominicana después de “otros servicios” y “comercio al por mayor y al detalle”. Agrupa al 15% de la fuerza de trabajo ocu-

pada. Sin embargo, es una actividad poco dinámica ya que creció a una tasa acumulativa anual de 0.90%, equivalente a las dos quintas partes de la tasa de crecimiento promedio anual de todo el empleo. Esta actividad adiciona unos 4.6 mil nuevos empleos anualmente, esencialmente mano de obra masculina.

La manufactura

La rama de manufacturas ha explicado el 15% del empleo total durante el período 2000-2007. Sin embargo, en ese período el número de personas ocupadas en la actividad disminuyó a un ritmo promedio de 3.6 mil empleos por año. Esto ha afectado principalmente a las mujeres, cuya reducción fue de 6.4 mil puestos por año, en promedio, mientras el empleo de hombres se incrementó en 2.9 mil empleos anualmente. Esta recomposición refleja el impacto de la caída del empleo en las empresas de confecciones textiles de las zonas francas, las cuáles ocupan mayoritariamente fuerza laboral femenina (Anexo V.57).

La productividad media

El producto por persona ocupada (equivalente a la productividad media de la economía) aumentó a un ritmo promedio de 2.7% por año entre 2000 y 2007. En el sector agropecuario, lo hizo a un ritmo de 3.4% y en las manufacturas, a 2.8% (Anexo V.55). A su vez, la rama de hoteles, bares y restaurante registró un crecimiento del producto por persona muy bajo, de apenas 0.4% por año, y el sector de la construcción disminuyó. En todas las ramas se registró una caída durante el 2004 y recuperación posterior. En general se puede afirmar que el aumento del producto medio por persona ocupada se debe a una recomposición de las ramas hacia actividades más intensivas en capital, como ocurre en el sector de la industria manufactura, donde se desmonta progresivamente el sector textil, el cual había sido muy intensivo en mano de obra (Anexo V.57).

El salario y la productividad media de trabajo

La comparación entre el crecimiento del salario real y la productividad por hombre empleado permite concluir que (Cuadro V.27):

- El crecimiento del salario real por hora de todos los sectores de la economía ha sido negativo entre 1996 y 2007, con excepción de la minería, electricidad, gas y agua, y la administración pública.
- La productividad creció en todos los sectores, con excepción de electricidad y otros servicios.
- La diferencia entre el crecimiento del salario y el creci-

Sector económico	Tasa de crecimiento	
	Salario real promedio	Productividad media del trabajo
Total	-1.5%	2.2%
Agricultura y Ganadería	-2.9%	3.2%
Explotación de Minas y Canteras	2.6%	10.2%
Industrias Manufactureras	-0.8%	4.0%
Electricidad, Gas y Agua	2.7%	-1.8%
Construcción	-1.3%	1.0%
Comercio al por Mayor y Menor	-3.1%	0.9%
Hoteles, Bares y Restaurantes	-1.3%	0.5%
Transporte y Comunicaciones	-1.1%	9.3%
Intermediación Financiera y Seguros	-4.2%	3.8%
Administración Pública y Defensa	3.8%	0.4%
Otros Servicios	-0.5%	-2.1%

Fuente: Banco Central

miento de la productividad refleja un aumento de las ganancias brutas de la actividad. El crecimiento de la ganancia bruta se acelera porque el salario real disminuye y aumenta la productividad, lo cual ocurre en todos los sectores de la economía con excepción de la administración pública y otros servicios. En síntesis la tendencia de la economía es que la productividad aumenta y el salario real disminuye, acelerando el crecimiento de la ganancia bruta.

- Finalmente, si se repiten en el futuro las mismas tendencias registradas en la década pasada, el desempleo aumentará y la calidad del empleo se deteriorará aún más, lo cual plantea la necesidad de una revisión a profundidad del modelo económico que se ha seguido en el país (Recuadro V.2).

En resumen, los cambios recientes en la estructura del empleo muestran una tendencia que compromete los avances hacia un mayor desarrollo humano. Las ramas que más participan en el PIB generan cada vez menos empleos, las que más rápido crecen también generan menos empleos, las

Recuadro V.2 Tendencias del mercado laboral

¿Cómo sería la estructura del mercado laboral en el 2014 si se repiten las mismas tendencias que se registran entre 2000 y 2007?

Si las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar, ocupada en diferentes sectores de la economía permanecen igual para los próximos 8 años. La tasa de desocupación aumentaría de 15.6% en el 2007 a 17.2% en el 2014, lo que significa que habrá unos 859 mil personas desempleadas, frente a las 654 mil que había en el 2007, es decir, unos 205 mil más.

La rama de otros servicios absorbería el 26% de todos los ocupados, la de comercio, el 20%, la agropecuaria bajaría a 13% y la industria de manufacturas a 11%.

Aproximadamente 1.4 millones de personas estarán empleadas como choferes, en el servicio doméstico, como peluqueras y como colmaderos en el 2014, frente a 1.1 millones que había en el 2007.

Algunas tendencias hacia el 2014. Si se repite lo mismo que ocurrió entre 2000-2007

Sectores	Cantidad de empleos (miles)		Estructura en %		Incremento promedio anual (miles)		Distribución del incremento	
	2007	2014	2007	2014	2000-2007	2007-2014	2000-2007	2007-2014
Transporte/ comunicaciones	257	353	7%	9%	10.0	13.7	14%	16%
Intermediación financiera y seguros	74	94	2%	2%	2.3	3.0	3%	4%
Hoteles, bares y restaurantes	222	309	6%	7%	8.9	12.4	12%	15%
Administración pública y defensa	153	182	4%	4%	3.5	4.2	5%	5%
Agropecuario	515	549	15%	13%	4.6	4.9	6%	6%
Comercio	731	807	21%	20%	9.9	11.0	14%	13%
Otros servicios	819	1,074	23%	26%	27.8	36.5	38%	43%
Industria manufacturera	494	471	14%	11%	-3.6	-3.4	-5%	-4%
Minas y canteras	6	6	0%	0%	0.0	0.0	0%	0%
Construcciones.	247	319	7%	8%	8.0	10.3	11%	12%
Electr., gas y agua	31	40	1%	1%	1.0	1.2	1%	1%
Total	3,548	4,140	100%	100%	72.5	84.5	100%	100%
Transporte terrestre (choferes)	197	269	6%	6%	7.6	10.3	10%	12%
Hogares privados con empleados (servicio doméstico)	195	299	5%	7%	9.7	14.9	13%	18%
Otras actividades de servicio (peluqueras)	126	199	4%	5%	6.6	10.4	9%	12%
Comercio al detalle (colmaderos)	553	628	16%	15%	9.4	10.7	13%	13%
Subtotal	1,070	1,395	30%	34%	33.3	46.3	46%	55%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

Entre 2007 y 2014, el 55% de todos los nuevos empleos que se crearán serán de choferes, servicio doméstico y peluqueras, frente a al 46% que se crearon para estas mismas categorías entre 2000 y 2007. Esta es una tendencia que hay que revertir.

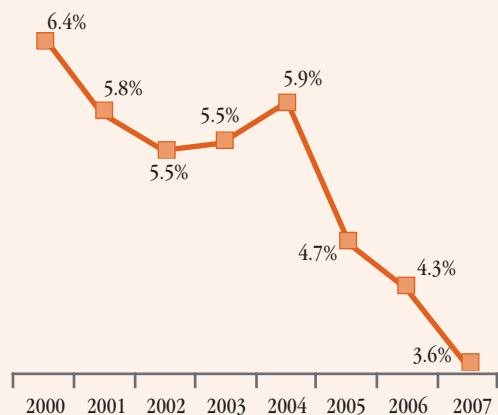
que más empleos generan son los servicios, como comercio, transporte y otros, que se caracterizan por ser actividades de apoyo a las labores productivas. Ni en las manufacturas ni en la agricultura aumenta el empleo. En general se aprecia un crecimiento de la productividad de la mano de obra frente a una reducción del salario real en el largo plazo. El hecho de que casi 5 de 10 de los nuevos empleos creados entre 2000 y 2007 haya surgido en áreas que no contribuyen a crear capacidades y a elevar el nivel de la productividad, la competitividad y el bienestar de las personas (trabajo doméstico, choferes, peluqueras y colmaderos, apunta a un importante incremento en el empleo inseguro, de baja calidad y baja productividad y remuneración).

El empleo de zonas francas

Las zonas francas fueron consideradas por muchos años como una estrategia efectiva para la generación de empleo. Sin embargo, el empleo en este sector se ha disminuido aceleradamente. En el 2000, en esta actividad se empleaban de forma directa 196 mil personas, cantidad que se redujo a 127.7 mil en 2007. Esto significa una pérdida neta de 68 mil empleos en 8 años, y su participación en la PEA total cayó de 6.4% al inicio del presente siglo a 3.6% en el 2007. Esta reducción ha afectado principalmente a las mujeres, las cuales representan el 62% de las personas que han perdido sus empleos (Gráfico V.13).

La reducción del empleo en el sector de zonas francas se debe a la caída sufrida en la actividad de confecciones textiles, el subsector más importante en la generación de empleo dentro de esta rama. Cifras oficiales colocan la pérdida total de empleos en esa actividad en 83.4 mil, de los cuales 56% corresponde a mujeres. Sin embargo, la importancia de la actividad de confecciones textiles es todavía considerable ya que en 2007 representaba el 46% del empleo total directo de zonas francas, cuya generación de empleos era 3.2 veces mayor que la actividad que inmediatamente le sigue en orden de generación total de empleo. No obstante, algunas actividades de zonas francas, como la elaboración de productos del tabaco, la fabricación de productos farmacéuticos, agroindustrias y otras industrias, han aumentado el nivel de ocupación. En conjunto, éstas aportaron unos 18.6 mil nuevos puestos de trabajo entre 2000 y 2007 y con ello compensaron en parte las pérdidas registradas en las confecciones textiles (Gráfico V.14).

Participación del empleo de zonas francas en la PEA ocupada Gráfico V.13



Fuente: ODH/PNUD con información del Banco Central

Factores internacionales y locales han sido determinantes en el desempeño reciente en la actividad de confecciones textiles. En el ámbito internacional, cabe mencionar la desaparición del Acuerdo Multifibras y la entrada de China a la OMC, que implicó una significativa pérdida de ventaja relativa en el acceso de las confecciones textiles al mercado de los Estados Unidos. A esto se suman factores internos, especialmente de orden institucional y de costos.

Entre los factores internos están los altos costos relacionados con la tarifa eléctrica y el transporte, las dificultades de acceso a créditos, la situación de los puertos más cercanos al lugar de la empresa (Puerto Plata) entre otros, los cuales no solamente afectan al sector de zonas francas. Algunos sectores productivos,

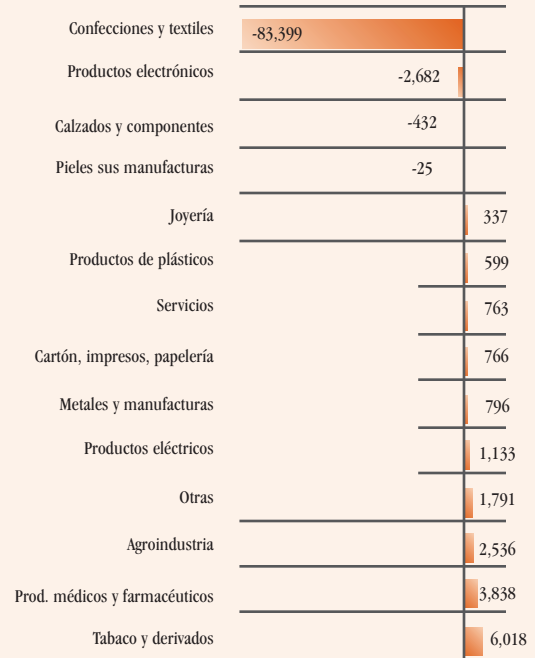
como el industrial, enfrentan también limitaciones para acceder a financiamiento debido al endurecimiento de las normas bancarias después del fraude financiero de 2003, lo que redujo el desempeño de los sectores productivos y su capacidad de generar empleos. En el caso de los sectores exportadores de bienes y servicios, la apreciación de la moneda ha afectado a los exportadores. Todos estos factores contribuyen a reducir el dinamismo de los sectores productivos, limitando así su demanda de empleo, por lo que los desocupados tienen menos posibilidades de insertarse en el mercado laboral y generar desarrollo humano.

El impacto de la crisis de las confecciones y del vestido de zonas francas significó una disminución del empleo total en el sector de industria de manufacturas a un ritmo de 3,579 puestos anualmente. A pesar de los obstáculos de costos e institucionales que ya se mencionaron, hay que destacar que el resto del sector de manufacturas, con excepción de vestimenta y procesamiento de pieles dentro y fuera de las zonas francas, aumentó el empleo a un ritmo de 9,338 anualmente, con un crecimiento promedio anual de 2.8%, según la ENFT.

Las ramas de muebles, productos de metal excepto maquinarias y equipos, textiles, productos de papel, productos químicos, maquinarias y equipos electrónicos, entre otras, crearon alrededor de 10 mil nuevas plazas anualmente. Esta dinámica diferenciada en el sector manufacturero nacional determinó que cuando se descuenta la actividad de “vestimenta y procesamiento de pieles” de la ocupación manufacturera, el nivel de ocupación total de 2007 es 20% superior al nivel del año 2000, lo cual es ligeramente superior al aumento de 17% de la PEA ocupada total (Gráfico V.15). Estos movimientos indican que el empleo del sector “manufacturero sin vestimenta” se comportó en promedio como el empleo de la economía total, manteniendo constante su participación en alrededor de 10.5% entre 2000 y 2007, con una muy ligera tendencia a aumentar a lo largo del período (Cuadro V.28).

Desafortunadamente, no hay razones para suponer que los factores internacionales y locales que han determinado la pérdida de competitividad relativa de las confecciones textiles de zonas francas vayan a variar en el corto y mediano plazo. De ser así, es probable que en los próximos años continúe la caída en la ocupación de

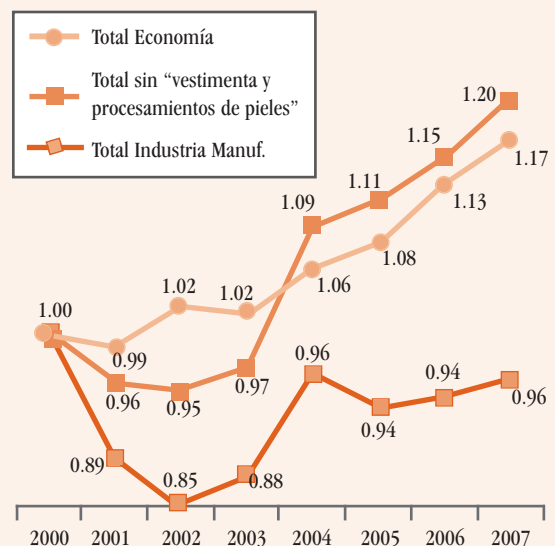
Gráfico V.14 Cambio en el empleo directo de las zonas francas, 2000-2007



Fuente: ODH/PNUD con información de CNZFE 2000-2007 y Anexos V.59

Gráfico V.15

Índice del empleo en la industria de manufactura con y sin la rama de “vestimenta y procesamientos de pieles” (base año 2000), 2000-2007



Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT.

Cuadro V.28 Participación de la industria manufacturera en la PEA ocupada (en porcentaje), 2000-2007

Años	Industria Manufacturera en % de la PEA ocupada	
	Total	Sin "Vestimenta y procesamiento de pieles"
2000	17.0%	10.5%
2001	15.4%	10.2%
2002	14.2%	9.8%
2003	14.7%	10.0%
2004	15.4%	10.9%
2005	14.9%	10.9%
2006	14.2%	10.7%
2007	13.9%	10.9%

Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT 2000-2007 y Anexo V.61

esta actividad, la cual en los últimos tres años disminuyó a un ritmo 23%, equivalentes a 11.4 mil empleados anualmente. Este desempeño ha afectado principalmente a las provincias de Santiago, San Cristóbal, La Romana, La Vega y San Pedro de Macorís. En contraste, en Santo Domingo el empleo de las zonas francas aumentó a un ritmo de 9.1 mil anualmente entre 2000 y 2007. (Anexos V.58 y V.59)

V.4.2 Las Mipymes como generadoras de empleo

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) constituyen desde hace varios años la principal opción de empleo del país. Estas se definen

como las unidades de producción, comercio o servicio que emplean de 1 a 50 trabajadores y trabajadoras, incluidos propietarios y propietarias. Aunque las Mipymes no constituyen un sector en sí mismo, sino una dimensión productiva, han adquirido una relevancia cada vez mayor por ser espacios de generación de ingresos para trabajadores y trabajadoras formales e informales. Además, una de las características más relevantes de las Mipymes es su heterogeneidad: se trata de unidades productivas con una estructura flexible y diversa en sus grados de formalización y de adaptación al entorno donde ofrecen sus bienes y servicios.

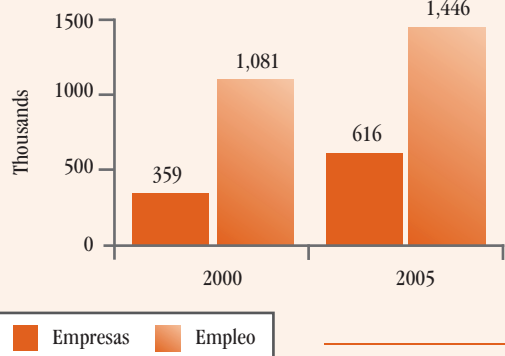
Las micro, pequeñas y medianas empresas difieren del concepto de sector informal en que no incluyen a las personas que realizan trabajos domésticos y abarcan empresas formales e informales.

La informalidad en el ámbito empresarial puede ser entendida desde diferentes vertientes. Por un lado, se asume que la diferencia fundamental entre el sector formal y el informal radica en su con-

dicción legal. Se considera como empresas informales a aquellas que no han cumplido con los requisitos legales establecidos para las operaciones comerciales y productivas⁴¹. Muchas veces la falta de cumplimiento está relacionada con las barreras de orden burocrático y de las regulaciones vigentes del gobierno, tanto a nivel fiscal y laboral como sanitario⁴². Por otro lado, se considera como unidades informales a aquellas que requieren poco capital, tienen tecnologías simples, se manejan bajo precarias modalidades de gestión operativa y administrativa, y apenas permiten la subsistencia de su propietario y los trabajadores⁴³.

En 2005, había más de 600 mil micro y pequeñas empresas (Gráfico V.16). Pero además, si se asumen como empresas informales a las que tienen 5 trabajado-

Cantidad de micro y pequeñas empresas y empleo, 2000 y 2005 (miles) Gráfico V.16



Fuente: Fondo Micro

⁴¹ En la legislación dominicana sólo se reconoce con personalidad jurídica a las compañías por acciones o a las sociedades anónimas, lo cual es inadecuado para formalizar las empresas unipersonales o familiares.

⁴² De Soto 1991

⁴³ Tokman 2007

res o menos, de acuerdo con la CEPAL⁴⁴, estamos ante una estructura productiva netamente informal, dado que el 94.3% de las empresas corresponde a ese rango de trabajadores.

Al margen de su condición de formalidad, las micro y pequeñas empresas constituyen la opción para la inserción laboral del 36.2% de la población económicamente activa, según datos del año 2005⁴⁵, que estimaron la existencia de más de 1.4 millones de puestos de trabajo vinculados a estas empresas. Así, las Mipymes representan el sector con más empleos directos generados en la economía, por encima de zonas francas, agricultura e incluso el Estado.

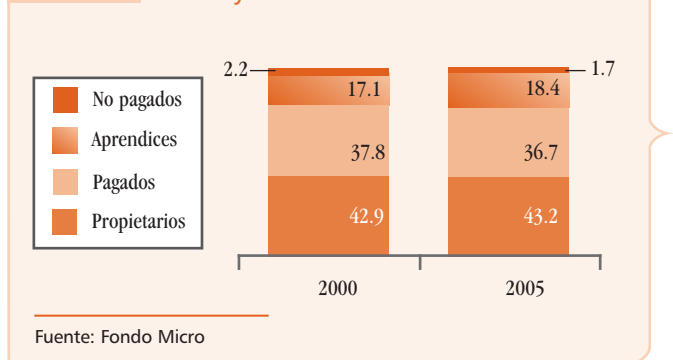
Entre el 2000 y el 2005 este sector experimentó un incremento de 364,352 empleos, en condición de propietarios de empresas o de trabajadores y la mano de obra ocupada en estas empresas se incrementó de 1.1 millones de personas a 1.4 millones durante el quinquenio.

La fuerza laboral de las microempresas se sustenta principalmente en los propietarios y propietarias del negocio, quienes representaban casi la mitad de los puestos de trabajo (43.2%) (Gráfico V.17) y en el 95% de las empresas trabajaban directamente. En su condición de empresarios y empresarias deciden cómo, dónde y cuándo emplean su fuerza de trabajo y bajo cuáles condiciones. Esto les permite controlar los diferentes procesos, aunque implica un bajo nivel de especialización y productividad. Por su parte, las personas ocupadas no remuneradas, que en la mayoría de los casos son familiares del propietario, tenían en 2005 una participación laboral con el 18.4% de la fuerza de trabajo ocupada en estas unidades productivas. En cambio, la mano de obra pagada constituía el 36.7% de los empleos, aunque sólo 29% de las empresas contaba con este tipo de trabajadores y trabajadoras.

Al analizar estas informaciones por el tamaño de la empresa, se observan diferencias importantes que deben ser tomadas en consideración en la formulación de una política de empleo. Las pequeñas empresas tienen mayor capacidad de generar empleo pagado, lo que implica regularmente condiciones de formalización y beneficios laborales, tales como acceso a seguridad social, prestaciones laborales, vacaciones, licencia por maternidad. En cambio, las microempresas generan menos empleo pagado, pero incorporan mayor volumen de fuerza laboral, aunque en condiciones laboralmente precarias (Cuadro V.29).

Entre 2000 y el 2005 se observó que las microempresas no habían podido incorporar más trabajadores pagados y que su principal fuerza de trabajo eran los propietarios. Asimismo, se nota una mayor dependencia de los trabajadores no pagados dentro de la estructura laboral de estas empresas.

Gráfico V.17 Estructura del empleo en las micro y pequeñas empresas, (en porcentaje), 2000 y 2005



Cuadro V.29 Estructura del empleo por tipo de trabajador en las empresas, 2005

	Microempresas (1 a 10 trabajadores)	Pequeñas Empresas (11 a 50 trabajadores)
Empleo total	1,301,908	143,254
Propietarios	48.0%	5.7%
Trabajadores No Remunerados	20.8%	1.7%
Trabajadores Pagados	29.5%	91.2%
Aprendices	1.7%	1.4%

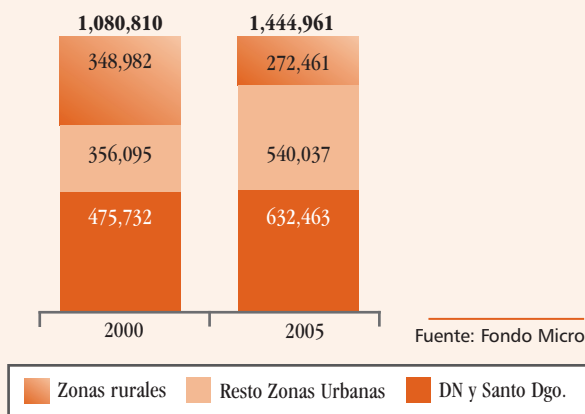
Fuente: Fondo Micro 2005

⁴⁴ Tokman 2007

⁴⁵ Ortiz y Mena 2007

Población ocupada en las micro y pequeñas empresas según localización, 2000 y 2005

Gráfico V.18



Por otro lado, los entornos urbanos constituyen los espacios de mayor proliferación de las Mipymes y, por consiguiente, del empleo. De hecho, la mayor concentración de la fuerza laboral ocupada en la Mipymes se ubica en el Distrito Nacional y en la provincia Santo Domingo (Gráfico V.18). Los crecientes procesos de urbanización, así como la limitada capacidad del sector formal de satisfacer la demanda de bienes y servicios de la población ubicada en nuevos asentamientos urbanos en las principales ciudades han servido de incentivos para la creación de nuevas micro y pequeñas empresas. Por el contrario, las zonas rurales experimentaron una pérdida de más de 76 mil empleos, posiblemente a causa de la migración hacia zonas urbanas, lugares con mayor dinamismo económico y con más concentración del gasto público y privado.

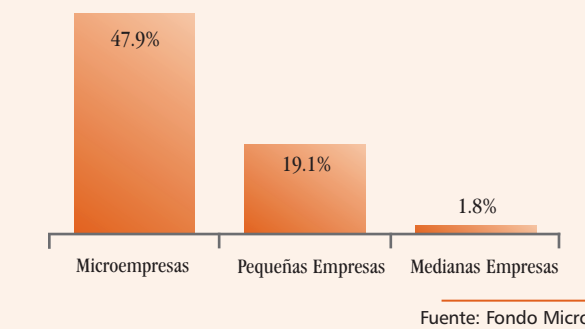
Una política de empleo en la perspectiva del desarrollo humano debería estar orientada al fomento del trabajo remunerado en las microempresas con potencial de crecimiento, y a la promoción de pequeñas y medianas empresas. El objetivo es reducir de manera significativa la proporción de empleos precarios y de subsistencia. Por tanto, se deben establecer apoyos diferenciados que tomen en consideración la diversidad en las estructuras de las empresas, así como los sectores que tienen mayor potencial competitivo.

Mipymes como espacios para ampliar oportunidades y generar capacidades

Algunas actividades del ámbito microempresarial tienen pocas barreras de entrada, operan en el mismo hogar y requieren habilidades y capital limitados. Además, la persona propietaria de una de estas empresas centraliza muchas funciones y se auxilia de trabajadores familiares no remunerados para poner en funcionamiento sus iniciativas, lo que permite que sea relativamente fácil iniciar un negocio.

Porcentaje de empresas con mujeres como propietarias, según tamaño de la empresa, 2000 y 2005

Gráfico V.19



Bajo este esquema operativo, las mujeres han logrado insertarse en el mercado laboral, desempeñar actividades productivas y generar ingresos propios a través de las microempresas. Las mujeres tienen la propiedad de cerca de la mitad de las microempresas (47.9%) (Gráfico V.19). La alta flexibilidad de estas unidades productivas les permite a las mujeres realizar diferentes actividades relacionadas con el cuidado del hogar y los hijos e hijas, operando bajo una dualidad espacial donde la vivienda constituye también el espacio físico del negocio.

Asimismo, el incremento en los niveles educativos, la necesidad de generar ingresos adicionales o principales en el hogar y los limitados puestos de trabajo en el sector formal pueden explicar la fuerte incidencia de mujeres en las micro y pequeñas empresas. (Recuadro V.3)

Además de la función económica que tienen estas empresas, constituyen también espacios de

Recuadro V.3 Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y el género

La situación general

Existen 365,000 micros, pequeñas y medianas empresas en República Dominicana, las cuales representan cerca el 43% del total de empleos. Esto se traduce en 1,060,000 empleos a nivel nacional, con un participación del 27% del Producto Interno Bruto.

En términos generales, en el país la participación de las mujeres en las Mipymes es alta. Sin embargo, su participación como propietarias es menor a medida que aumenta el tamaño de la empresa. De esta forma, el 50% de las microempresas pertenece a mujeres y tiende a concentrarse en el comercio minorista y de servicios, sin embargo, las mujeres son propietarias de apenas el 4% de las pequeñas y medianas empresas. Los hombres, por su lado, son propietarios de Pymes y Mipymes en cerca de 41% para ambos casos.

Las políticas y financiamiento para mujeres

El 71% de la totalidad de los préstamos otorgados durante el 2006 estuvo por debajo de 50 mil pesos y el 45% de estos benefició a micro, pequeñas y medianas empresas encabezadas por mujeres. En el 2007 el financiamiento total fue similar y el 46% fue destinado a mujeres, mientras el 54% a hombres.

En la actualidad, Promipyme en coordinación con otras instancias gubernamentales (Despacho de la Primera Dama) y de la sociedad civil (Agencia Española de Cooperación Internacional, Mujeres en Desarrollo Dominicana, Asociación de Desarrollo de la Mujer) ofrece créditos flexibles en términos de requisitos para las mujeres. La mayoría de este financiamiento se otorga para actividades productivas tradicionalmente femeninas. Algunos están destinados a micro, pequeñas y medianas empresas de grupos vulnerables, especialmente mujeres y población de la zona fronteriza.

Particularidades de las mujeres en las Mipymes

A pesar de la existencia de niveles de financiamiento importantes, algunas especificidades relacionadas con la condición de género de las mujeres y su inserción en el mercado productivo generan tensiones a superar:

- La modalidad de concreción de las micro y pequeñas empresas de mujeres, que combina el trabajo reproductivo del hogar y el trabajo productivo remunerado en un mismo espacio y tiempo, sobrecarga a la mujer en términos de cantidad de trabajo y responsabilidades y genera niveles importantes de ineficiencia, y en consecuencia de improductividad que puede estar asociada al abandono de sus proyectos.
- Adicionalmente, esta modalidad reproduce la división sexual del trabajo, en tanto mantiene la carga doméstica bajo exclusiva responsabilidad de la mujer. Generalmente las microempresas de mujeres han concentrado su labor en actividades que constituyen una prolongación de los roles tradicionalmente femeninos, reforzando esta tendencia.
- En términos generales las micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres generan escasos ingresos. En este sentido, el impacto de las micro y pequeñas empresas en la reducción de la pobreza de las mujeres no es significativo, pero se traduce en niveles de empoderamiento y autonomía susceptibles de potenciar si se incorpora en las políticas de equidad de género, más allá del financiamiento de iniciativas de mujeres a nivel micro y pequeño.
- Los escasos recursos, conjuntamente con las precarias condiciones generales de partida de las mujeres (niveles educativos, acceso a servicios, etc.) dificulta su competitividad aún al nivel de pequeña empresa.
- El hecho de que las políticas de promoción de las Mipymes operen sobre la base de una pretendida neutralidad, perpetúa la inequidad en las oportunidades de acceso de las mujeres, al no reconocer las desventajas (mayores dificultades para el crecimiento empresarial por un problema de acceso a recursos superiores, menor disponibilidad de tiempo) y actuar en su superación.
- El déficit en información desagregada por sexo evidencia falta de voluntad y dificulta la superación de la inequidad en el acceso de las mujeres a oportunidades en el mundo empresarial.

Documentación de referencia

- Situación Actual de las Pequeñas y Medianas Empresas en La República Dominicana. Programa de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPyme).
- www.iberpymeonline.org/Documentos/COLOMBIA/RepublicaDominicana.pdf -
- Diagnóstico "Enfoque de Equidad de Género en Políticas Públicas sobre Reducción de Pobreza en la República Dominicana. Versión Preliminar. Elaborado por: Alina Ramírez. Centro de Estudio del Género. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Santo Domingo, abril 2008.
- Informe Sobre la Pobreza en República Dominicana, Logrando un Crecimiento que Beneficie a los Pobres. BM/BID, 2006.
- "Informe Equidad de Género en la República Dominicana: Resultados del Informe Sobre la Pobreza". Memoria, Promipyme, 2006. [<http://www.promipyme.gov.do>]

cohesión social cuando permiten establecer redes de solidaridad entre los miembros de una familia que se integran a un proyecto familiar del cual dependen los ingresos para su manutención. Igualmente, son ámbitos de transferencia de conocimientos en la medida que integran a los miem-

bros más jóvenes a las actividades empresariales, en las que adquieren habilidades y capacidades para insertarse en el mercado laboral, ser productivos y aumentar su estima como individuos vinculados a la vida económica.

Otro aspecto que contribuye a la cohesión social a través de estas unidades productivas es la asociatividad que, aunque es limitada en las microempresas, registra niveles más considerables que en las empresas de mayor tamaño, como las pequeñas y medianas⁴⁶. A través de estos grupos y de manera individual, también se establecen colaboraciones entre las empresas que les permiten aprovechar mejor sus capacidades mediante la subcontratación de trabajos, del uso en conjunto de asistencia técnica y financiera, así como de insumos y maquinarias.

Remuneraciones en las Mipymes: los aprendices y el trabajo no remunerado

Las diferencias entre las micro y pequeñas empresas se ponen nuevamente de manifiesto en las

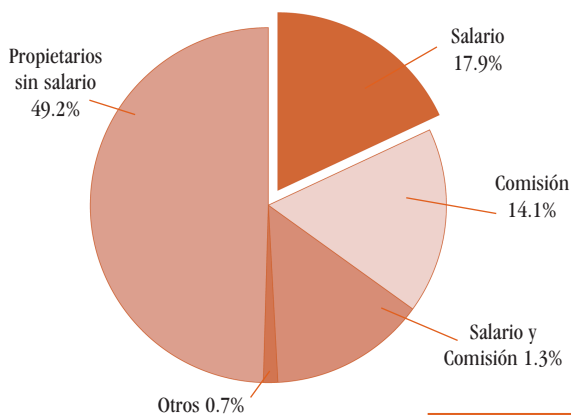
modalidades de pago de los trabajadores. Apenas 18% de los trabajadores de las microempresas devengan un salario fijo mensualmente, proporción que alcanza al 86% de la fuerza laboral de las pequeñas empresas. Las microempresas se apoyan principalmente en el trabajo no remunerado, ya sea de sus propietarios que no tienen salarios asignados o de trabajadores que no perciben ingresos en efectivo por su trabajo. En esta situación operaban dos de cada tres microempresas (66%) mientras que ninguna pequeña o mediana utilizaba mano de obra en condiciones similares (Gráficos V.20 y V.21).

Asimismo, otro tipo de mano de obra que se incorpora al mercado laboral a través de este tipo de empresas son las llamadas aprendices, regularmente personas menores de 15 años que trabajan para aprender un oficio y encuentran espacios de trabajo en las empresas de carpintería y ebanistería, herrería, producción de alimentos, reparación de automóviles, construcción y colmados, principalmente. Esta fuerza laboral (trabajo infantil) se inserta en estas empresas en condiciones de precariedad y muchas veces los infantes se ven obligados a abandonar los estudios, o porque sus familiares prefieren que estén involucrados en una actividad productiva para sacarlos del entorno barrial en donde, según argumentan, están expuestos a situaciones de violencia e inseguridad.

Los altos niveles de informalidad y precariedad del mercado laboral en las microempresas se ponen también de manifiesto cuando se consigna que 6.1% de los trabajadores percibía “algo” cuando realizaba diversos

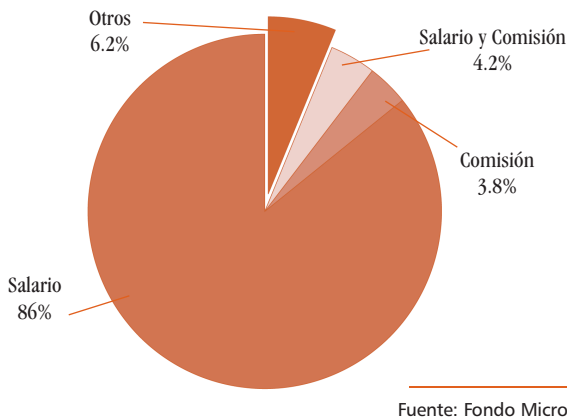
Modalidades de pago a trabajadores de microempresas, 2005

Gráfico V.20



Modalidades de pago a personas trabajadoras de pequeñas empresas, 2005

Gráfico V.21



⁴⁶ Ortiz 2001

trabajos, pero sin ninguna obligación salarial fija ni una comisión claramente establecida. Esto ocurre con mayor regularidad cuando las empresas tienen aprendices o si son del sector comercial, donde se establecen precios variables a las mercancías y ese margen adicional es recibido por el trabajador sin compromisos salariales. En menos de un tercio de los negocios, los trabajadores y trabajadoras tienen una relativa certeza de sus ingresos.

Estos ingresos se constituyen en la principal fuente de recursos de los hogares, los cuales son precarios e imponen privaciones. No obstante, en el caso específico de los dueños de empresas, las microempresas constituyen una alternativa para generar más ingresos que los recursos que pudieran obtener con su fuerza laboral en el mercado de trabajo, tomando en consideración sus capacidades y nivel educativo⁴⁷.

Mipymes y calidad del empleo

La precariedad del empleo es una característica muy destacada del mercado de trabajo en las microempresas, lo que afecta las libertades reales de las personas dado que en la mayoría de los casos se establecen condiciones de trabajo con escasa o nula protección, sin la cobertura adecuada de la legislación laboral, sin protección social ni beneficios laborales, tales como indemnizaciones por despido, vacaciones y enfermedad, entre otros.

La afiliación de dueños de microempresas y sus trabajadores y trabajadoras a un seguro médico y a un fondo de pensiones es reducida y aumenta en la medida en que se incrementa el tamaño de la empresa. Por un lado, en el 2005 apenas 2.9% de las microempresas de subsistencia⁴⁸ pagaban igualas médicas para la cobertura de imprevistos de salud y 2.2% tenían a sus trabajadores afiliados a un fondo de pensiones (Cuadro V.30) y, de éstas, menos de la mitad cotizaba regularmente. En las microempresas de acumulación y en las pequeñas empresas aumenta la proporción de trabajadores que accede a servicios de previsión de salud y pensiones, aunque nunca toda la fuerza laboral de estas empresas tiene plena cobertura.

Un aspecto a destacar es que en las microempresas, las personas propietarias están afiliadas a seguros médicos y fondos de pensiones en mayor proporción que sus trabajadores y trabajadoras, mientras que en la pequeña empresa ocurre lo contrario. En la medida en que las empresas son de mayor tamaño, éstas son más visibles y las autoridades pueden dar mayor seguimiento a sus operaciones, por lo que las personas propietarias optan por cumplir con los requisitos legales establecidos sobre seguridad social. En adición, el ausentismo laboral por razones médicas impacta en el normal desarrollo de las actividades empresariales, con repercusiones en los esquemas productivos con menor capacidad de adaptación, como son las empresas de más tamaño (Recuadro V.4). La situación de no afiliación ni cotización vulnera los derechos de los trabajadores y trabajadoras, ya que propicia la exclusión del sistema de seguridad social a la vez que profundiza las brechas, debilitando la cohesión social.

Cuadro V.30 Cobertura de salud y pensiones en propietarios y trabajadores, porcentaje de empresas, 2005			
Afiliación	Microempresas Subsistencia	Microempresas Acumulación	Pequeñas Empresas
Seguro médico propietarios	19.9	38.1	69.1
Seguro médico trabajadores	2.9	24.0	73.4
Fondo pensiones propietarios	8.9	29.8	57.1
Fondo pensiones trabajadores	2.2	28.3	60.5
Fuente: Fondo Micro 2005			

⁴⁷ Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, Banco Central de la República Dominicana y Banco Mundial.

⁴⁸ Definidas como unidades de hasta 5 trabajadores, incluido el propietario.

Principales hallazgos sobre cobertura de seguridad social en trabajadores y propietarios de micro y pequeñas empresas

Recuadro V.4

- En promedio, la afiliación de los dueños de micro y pequeñas empresas al sistema de pensiones es baja, pues sólo el 10.2% estaba afiliado a un fondo de pensiones y, de ese grupo, sólo 55% hacía sus contribuciones mensuales. Mientras el 57.1% de los dueños de pequeñas empresas está afiliado a una AFP, sólo el 9.8% de los propietarios de microempresas está en similar condición. La baja cobertura contra los riesgos de la vejez de los microempresarios está asociada al hecho de que afiliarse a un fondo de pensiones, para ellos implicaría un costo adicional que no estarían dispuestos o que no podrían cubrir, además de que muchos corresponderían a otros regímenes que no son el contributivo, único que actualmente está en vigencia.
- La proporción de microempresas que tiene seguro médico para sus empleados es muy baja, aunque aumenta según se incrementa el tamaño de la empresa. En general, sólo el 7.4% de las microempresas paga seguro médico para sus trabajadores, porcentaje que se incrementa a 73.4% en el caso de las pequeñas empresas. Esto refleja la alta vulnerabilidad de los trabajadores, la reducida calidad del empleo generado en las empresas de hasta 10 trabajadores y la poca capacidad económica de muchas empresas para asumir los costos adicionales de la cobertura de seguridad social. Hay que señalar que los datos se tomaron previamente a la entrada en vigencia del plan de salud del régimen contributivo.
- El 63.3% de los dueños de pequeñas empresas afirmó estar dispuesto a contratar un seguro médico para sus empleados, porcentaje que es de 19.5% para el caso de los microempresarios. Esto indica que si el seguro familiar de salud del régimen contributivo entra en vigencia, 80.5% de los propietarios de microempresas estaría renuente a cumplir con esta obligación legal.
- El 60.5% de las pequeñas empresas paga una cuota mensual para el régimen de pensiones de sus trabajadores, porcentaje que es de apenas un 6.3% en el caso de las microempresas. La baja afiliación de los trabajadores de microempresas al régimen contributivo del sistema de pensiones está presente en todos los negocios, independientemente del género del propietario o de la actividad que realice la empresa, aunque se nota una mayor cobertura para los trabajadores en las empresas de servicios y en las de propiedad conjunta de hombres y mujeres.
- El 76.1% de los propietarios de pequeñas empresas y el 10.9% de los dueños de microempresas estarían en disposición de cubrir los costos que les corresponden y contribuir al fondo de pensiones para sus trabajadores. Entre los demás empresarios existe la percepción de que éste es un costo más para la empresa que ellos no están en capacidad de asumir.

Fuente: Ortiz y Mena 2007

En resumen

Las Mipymes se han convertido en la principal opción de empleo. Estas se definen como las unidades de producción, comercio o servicio que emplean de 1 a 50 trabajadores y trabajadoras, incluidos propietarios y propietarias. En 2005, más de 600 mil empresas eran micro y pequeñas empresas (y generaban 1.4 millones de empleos). Además entre 2000 y 2005 se experimentó un incremento de 364 mil empleos, incluidos los propietarios de las empresas. En general se observa que las pequeñas empresas tienen capacidad para generar empleo pagado, lo que implica mejores condiciones laborales; las microempresas generan menos empleo pagado, pero incorporan un mayor volumen de fuerza laboral, aunque en condiciones de mayor precariedad.

Al margen de su condición de formalidad, las micro y pequeñas empresas constituían en el 2005 la opción para la inserción laboral del 36.2% de la población económicamente activa y no constituyen una dimensión productiva con más empleos directos generados en la economía, por encima de zonas francas, agricultura e incluso el Estado.

Entre 2000 y el 2005 se observó que las microempresas no habían podido incorporar más trabajadores pagados y que su principal fuerza de trabajo son los propietarios. Asimismo, se nota una mayor dependencia de los trabajadores no pagados dentro de la estructura laboral de estas empresas.

Estas actividades tienen menos barreras de entrada, operan en el mismo hogar y requieren habilidades y capital limitado, es decir en condiciones de mayor flexibilidad que permiten mayor participación de las mujeres.

V.4.3 Acuerdos comerciales y su capacidad de generar empleos: el caso del DR-CAFTA

Hasta la fecha, República Dominicana ha suscrito y puesto en vigor tres acuerdos de libre comercio. El primero fue establecido con los países de Centroamérica hacia finales de los noventa, seguido por un segundo acuerdo con los países de la CARICOM. Finalmente, un tercer acuerdo fue firmado con los Estados Unidos y los países de Centroamérica (conocido como DR-CAFTA por sus siglas en inglés), el cual fue puesto en vigor en 2006 y subroga el acuerdo entre República Dominicana y Centroamérica. Además, el país ha suscrito un acuerdo de alcance parcial con Panamá y se encuentra en negociación de un acuerdo de libre comercio con Canadá. Sin embargo, debido a la importancia del comercio con los Estados Unidos y a su alcance temático y normativo, el DR-CAFTA es, por mucho, el acuerdo comercial más importante suscrito por República Dominicana en su historia.

Aunque el DR-CAFTA fue activamente promocionado en el país como una pieza que implicaría importantes beneficios de empleo y consumo, hasta la fecha no se han producido los resultados previstos en términos de reducción de precios y aumento de las exportaciones de bienes y servicios. Sin embargo, cualquier análisis sobre el impacto del DR-CAFTA es todavía prematuro pues apenas tiene poco más de un año de vigencia⁴⁹. En efecto, fue aprobado por el Congreso Nacional en septiembre del 2005, mediante resolución No. 375-05 y entró en vigencia en enero del 2007.

Independientemente de la valoración que se haga de la naturaleza e implicaciones fundamentales del acuerdo, existe consenso en que para aprovechar las oportunidades que el acuerdo provee en materia de acceso a mercados, urge resolver limitaciones que impiden aprovechar la oportunidad⁵⁰:

- Propiciar una significativa reorganización de las actividades productivas que termine con el carácter dual y poco integrado del aparato productivo.
- Transformación sustantiva del papel del Estado y de las políticas públicas para mejorar los niveles de institucionalidad.
- Resolver los problemas de la calidad educativa⁵¹ y de salud.
- Enfrentar problemas tecnológicos y de infraestructura (eléctrico).

A lo anterior se le agrega la reciente crisis financiera internacional que afecta a los principales mercados a los que exporta República Dominicana.

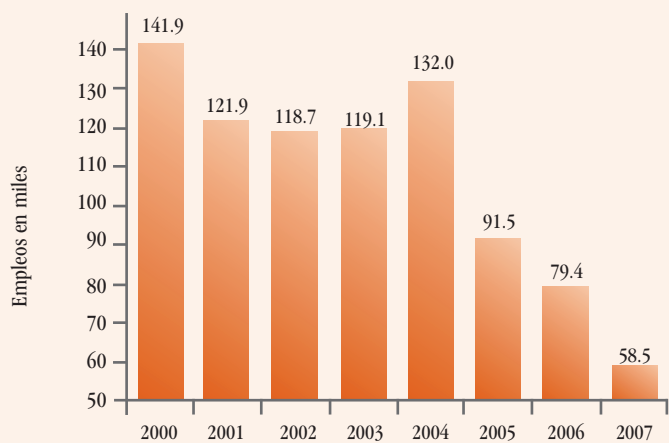
Diferentes estudios realizados en torno a los posibles impactos del DR-CAFTA, auspiciados por la USAID, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, identificaron algunos sectores que estarían en mejores condiciones que otros para aprovechar las ventajas del DR-CAFTA.

⁴⁹ Paredes 2008

⁵⁰ En el INDH 2005 se hizo un exhaustivo análisis de los factores que impiden el crecimiento de las exportaciones nacionales y de zonas francas a través de un análisis de competitividad sistémica.

⁵¹ Véase el capítulo Ver los Capítulos III y IV de este informe.

Cantidad de personas empleadas en las zonas francas de confecciones y textiles (miles), 2000-2007 **Gráfico V.22**



Dentro del sector de manufacturas, se identificaron como potenciales sectores beneficiarios del DR CAFTA a la producción de calzados, muebles y algunas actividades de zonas francas, en particular la de confecciones textiles. El sector de producción agroindustrial también se ha identificado como uno que pudiera obtener ventajas del DR-CAFTA, así como algunas actividades del sector servicios.

Finalmente, en la actividad de confecciones textiles del **sector de zonas francas**, el DR-CAFTA logró consolidar las preferencias en acceso a mercados que otorga Estados Unidos a través del Programa de Producción Conjunta impulsado en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). En adición a esto, el

acuerdo permite el acceso preferencial de confecciones textiles elaboradas con materiales originarios de México y Canadá hasta 100 millones de metros cuadrados equivalentes (SME), con la posibilidad de aumentar este límite hasta 200 millones de SME anualmente. También permite el uso de hilaza y otros insumos provenientes no sólo de Estados Unidos sino también de República Dominicana y de otros país de la región (y del mundo, según sea el tipo de insumo), lo que podría ser un incentivo para dinamizar la producción de telas y otros insumos locales, así como la integración a otras cadenas productivas internacionales. Tales incentivos no han sido suficientes para la incursión de nuevas empresas textiles o para fortalecer las actuales. Desafortunadamente, a un poco más de dos años de haberse iniciado la implementación del acuerdo, las pérdidas netas de empleos en las empresas textiles han sido significativas (Gráfico V.22). Esta situación apunta a reorientar las zonas francas hacia una producción con mayor valor agregado y nivel tecnológico a fin de lograr mayor eficiencia y calidad. Como respuesta a la crisis del sector de zonas francas de la rama textil, el gobierno aplicó un conjunto de políticas (Anexo V.74) que tampoco ha podido detener el deterioro del sector.

V.4.4 En resumen

En este apartado se ha analizado la capacidad de la economía dominicana de generar empleos. Las evidencias presentadas se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- La economía tiende a generar cada vez menos empleos por unidad de producto. Tanto las ramas que más participan en el PIB como las que más crecen, contribuyen a la disminución de la capacidad de generar empleos, mientras que aquellas que más puestos de trabajo generan son de apoyo y de baja productividad.
- La capacidad de generación de empleos en las zonas francas disminuye, principalmente en la rama textil y confecciones, lo cual no es compensado por el aumento en otras ramas. La situación de las zonas francas es estructural y parece irreversible.
- Las Mypemes constituye una opción para generar empleos. En 2005 más de 600 mil empresas eran micro y pequeñas empresas, constituyen la opción para la inserción laboral del 36.2% de la población económicamente activa con más de 1.4 millones de puestos de trabajo. La fuerza laboral de las microempresas se sustenta principalmente en los propietarios y propietarias del nego-

cio, quienes representaban casi la mitad de los puestos de trabajo (43.2%) (Gráfico V.17) y trabajaban directamente en el 95% de las empresas.

En general, las pequeñas empresas tienen una mayor capacidad de generar empleo pagado, lo que implica regularmente condiciones de formalización y beneficios laborales, tales como acceso a seguridad social, prestaciones laborales, vacaciones, licencia por maternidad. En cambio, las microempresas generan menos empleo pagado, pero incorporan un mayor volumen de fuerza laboral, aunque en condiciones de mayor precariedad laboral.

Los entornos urbanos constituyen los espacios de mayor proliferación de las Mipymes y, por consiguiente, del empleo. La mayor concentración de la fuerza laboral ocupada en las Mipymes se ubica en el Distrito Nacional y en la provincia de Santo Domingo.

Las mujeres tienen una activa participación en las microempresas.

- El DR-CAFTA se presentó en la sociedad dominicana como una oportunidad que aumentaría el empleo y reduciría los precios. Aunque ha pasado poco tiempo para evaluar su impacto, no hay evidencias de que la situación de empleos haya mejorado y ni que los precios hayan disminuido.

V.5 Marco institucional del mercado laboral

Desde el punto de vista del desarrollo humano, dos aspectos se destacan como relevantes, al considerar los retos en materia laboral: la política salarial y la protección social en el mercado laboral. En la actualidad, República Dominicana cuenta con una política salarial que introduce diferencias entre los salarios mínimos, los salarios del sector público y privado, y los salarios del sector formal e informal. Estas discrepancias pudieran contribuir a mantener los bajos niveles de cohesión en el mercado laboral, en la medida en que crean incentivos dispares entre los trabajadores y trabajadoras, crean una mayor precariedad laboral, mayor informalidad y menores niveles de protección social, aspectos que atentan contra la consolidación de la cohesión social.

Tal como se establece en el Principio 1 del Código de Trabajo vigente, el trabajo es una función social que se ejerce con la protección del Estado, que está en la obligación de velar para que las normas del derecho al trabajo se encuentren dentro sus fines esenciales, definidos como el bienestar humano y la justicia social.

V.5.1 La Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y las regulaciones existentes en el mercado laboral

De acuerdo con el Código de Trabajo, la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) es la más alta autoridad administrativa en todo lo relativo a las relaciones entre el capital y el trabajo, así como el mantenimiento de la paz laboral. En tal sentido, establece normas y garantiza el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con el trabajo, incluida la determinación de la jornada laboral, descansos legales, vacaciones, cierre de las empresas, protección de la maternidad de las trabajadoras, protección de los menores de edad en materia de trabajo, salario mínimo, entre otros aspectos.

Entre las funciones de la SET se destacan velar por el cumplimiento de las normativas laborales, por el respeto de los derechos y obligaciones de las personas empleadoras y personas trabajadoras, garantizar el libre ejercicio de los derechos laborales, fomentar las disposiciones relativas a la seguridad e higiene en el lugar de trabajo, definir los salarios mínimos para las actividades productivas y supervisar su cumplimiento. Además de ser el órgano rector del mercado de trabajo, define y aplica

la política nacional de empleo y promueve políticas de empleo dirigidas a la población en general y a segmentos poblacionales más vulnerables, como la niñez y personas con discapacidad.

Para regir las políticas laborales se creó mediante el Decreto 1019 de 1983 la Comisión Nacional de Empleo⁵², la cual tiene diferentes funciones⁵³, entre las que destacan: elaborar planes y programas con recomendaciones para enfrentar el desempleo, sugerir lineamientos para armonizar las acciones que incidan en el empleo y la productividad, recomendar planes y medidas para la creación de empleos, fijar las normas conforme a las cuales se promueva un crecimiento generado de ocupación productiva y promover la equidad de género en el mercado laboral. Adicionalmente, otra institución que incide en el funcionamiento del mercado laboral es el Sistema Dominicano de Seguridad Social⁵⁴, cuya responsabilidad recae en el Consejo Nacional de la Seguridad Social, presidido por el Secretario de Estado de Trabajo.

Regulaciones relativas a salario mínimo

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el salario mínimo pudiera ser un medio para garantizar que la población trabajadora tenga acceso a un mínimo de bienes y servicios y para contribuir a la reducción las brechas salariales entre las diferentes ocupaciones y sectores de la economía. El Código de Trabajo establece que el salario mínimo “es el menor salario que se puede convenir en un contrato de trabajo” en el sector público y privado, el cual varía según la actividad económica.

El salario mínimo del sector público se establece por vía administrativa, generalmente por ley, mientras que el salario mínimo del sector privado debe revisarse cada dos años por el Comité Nacional de Salarios, organismo integrado por representantes del sector patronal, sindical y gubernamental.

Actualmente hay más de 17 diferentes salarios mínimos en función del sector económico, tipo de ocupación dentro del sector, tamaño y ubicación de las empresas. Para las empresas del sector privado no sectorizado se establecen tres salarios diferenciados según el nivel de los activos de la empresa, mientras que para los trabajadores del sector de la construcción se establecen diferencias según el nivel de calificación y el tipo de ocupación: operadores de máquinas pesadas, ayudantes, maestros, trabajadores a destajo (pintores, varilleros, albañiles que pegan ladrillos o blocks, carpinteros, plomeros, electricistas) y otros trabajadores del sector.

Los salarios mínimos del sector de zonas francas están diferenciados en función de la ubicación de la empresa: zonas no deprimidas y zonas económicamente deprimidas. En el sector agrícola, los salarios se diferencian también según el tipo de ocupación (operadores de máquinas pesadas o no), en tanto que se establecen también salarios diferentes para los trabajadores de la industria azucarera.

En el sector servicios, la tarifa de los salarios depende del tipo de servicios, con diferencias entre los trabajadores del sector hotelero según el tamaño de las empresas (incluye bares y restaurantes y empresas gastronómicas), del servicio doméstico y de las empresas de vigilancia privada. También se establecen diferentes salarios mínimos para los trabajadores de las industrias fabricantes y/o repara-

⁵² Tiene como Secretaría Ejecutiva a la Dirección General de Empleo de la SET y está conformada por representantes del Estado, el sector empleador y los trabajadores.

⁵³ Decretos 381-96 y 103-2003

⁵⁴ En el Capítulo VI se discute ampliamente la estructura de la seguridad social.

doras de calzados, de carteras, bultos, correas, cinturones y afines; de arrimo y de abordaje en el manejo de carga y descarga de los buques en todos los puertos del país, así como para los trabajadores que prestan servicios en asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la prestación de servicios de salud o a la formación profesional y rehabilitación de personas con discapacidad y otras organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que prestan servicios a terceros.

Los salarios mínimos en el sector privado no sectorizado se establecen de manera diferenciada según el monto de los activos de la empresa e incluye a empresas industriales, comerciales o de servicios. De acuerdo a esta clasificación, el Comité Nacional de Salarios considera tres tipos salariales:

- El salario mínimo más alto se aplica a las empresas consideradas como “grandes”, cuyas instalaciones o existencias o el conjunto de ambas igualen o excedan los RD\$4 millones.
- Un salario mínimo más bajo para las empresas medianas, donde el conjunto de existencias e instalaciones esté entre RD\$2 millones y RD\$4 millones.
- Un salario mínimo más bajo para empresas pequeñas, cuyas instalaciones o existencias o el conjunto de ambas no excedan los RD\$2 millones.

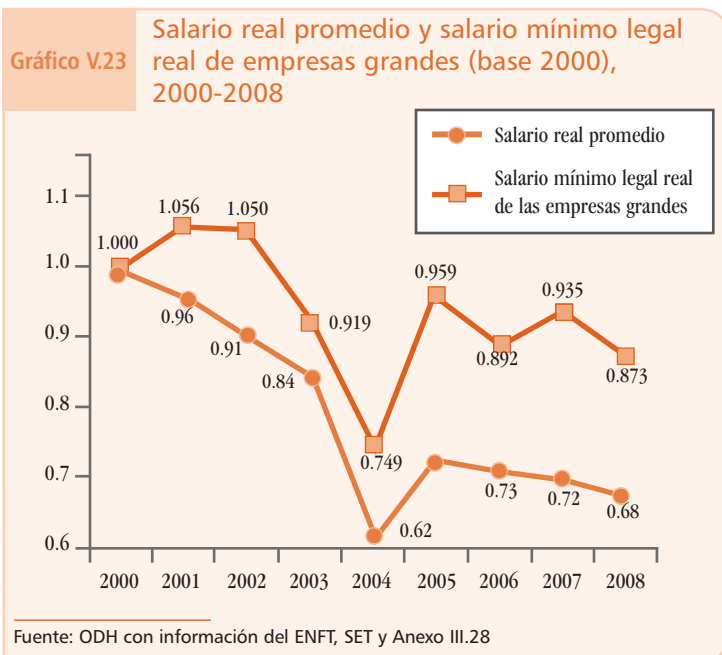
Esta definición del tamaño de la empresa según el monto de activos puede generar exclusión en el mercado laboral al no tomar en consideración el tipo de actividad de la empresa, ya que algunos sectores (como comercio) pueden mantener elevados niveles de inventario y estarían obligados a pagar salarios mínimos más elevados, aun cuando su nivel de ventas pudiera no estar en correspondencia con los activos del negocio. Por otro lado, los rangos de montos para diferenciar una empresa grande de una pequeña son reducidos y las empresas grandes tienen mayor capacidad productiva para pagar mejores salarios.

¿Qué significan estas brechas en términos de cohesión social? Para responder esta pregunta analizaremos, en primer lugar, la evolución del salario mínimo en los últimos años, en términos tanto nominales como reales. En segundo lugar, analizaremos de qué manera el establecimiento de salarios mínimos es un factor que pudiera ampliar diferencias sectoriales y contribuir al desempleo o a la informalidad. Finalmente se comparará el salario mínimo con el ingreso que perciben los trabajadores de sectores similares, de acuerdo con las informaciones del Banco Central.

Evolución del salario mínimo (Anexos V.61 a V.72)

Durante la presente década el salario mínimo legal real y el salario promedio muestran una tendencia al deterioro. Aunque en el primero es menos acentuada que en el segundo. (Gráfico V.23).

El salario real de las empresas grandes, que en julio de 2008 era de RD\$7,360, equivalía al 87% del valor adquisitivo de los RD\$2,895 del año 2000 (Anexo V.62 y Gráfico V.23). Aún más, según cálculos realizados por el PNUD, el salario mínimo de las empresas más grandes veinte a mediados de 2008 (RD\$7,360) no



Cuadro V.31 | Salario mínimo del sector privado vigente al final de cada año (en RD\$), 2000-2008

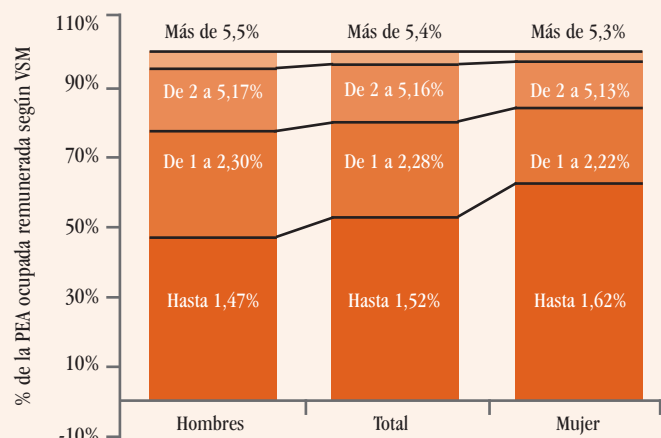
	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008*
Empresas sector industrial, comercio y servicios									
Empresas grandes	2,895	3,328	3,484	3,886	4,796	6,400	6,400	7,120	7,360
Empresas medianas	1,987	2,285	2,393	2,670	3,296	4,400	4,400	4,895	5,060
Empresas pequeñas	1,757	2,022	2,116	2,360	2,917	3,900	3,900	4,339	4,485
Zonas francas									
Zonas francas en áreas deprimidas	-	1,690	1,690	1,690	1,690	1,690	2,645	3,600	3,600
Hoteles, bares y restaurantes y demás establecimientos gastronómicos									
Empresas grandes	2,350	2,350	2,488	3,338	4,003	4,970	4,970	5,424	5,575
Empresas medianas	1,675	1,675	1,774	2,381	2,854	3,550	3,550	3,888	4,000
Empresas pequeñas	1,510	1,510	1,600	2,150	2,575	3,200	3,200	3,375	3,600
Trabajadores de campo									
Jornada 8 horas**	60.00	68.33	71.25	75.00	84.17	130.00	130.00	145.00	150.00
* A junio del 2008									
** Pasó a 10 horas en el 2004									
Fuente: SET, Banco Central y CNZFE									

alcanza a cubrir el costo de la canasta básica alimenticia de los hogares del quintil más pobre, la cual se ubica en RD\$8,156 (Cuadro V.31 y Anexo V.62).

La mayor parte de la población ocupada y remunerada recibe un pago que no supera el salario mínimo establecido. Entre 2000 y 2007, el 52% recibía hasta un salario mínimo, mientras que ese porcentaje era más alto en las mujeres (6 de 10 mujeres) que en los hombres (solamente 4.7 de cada 10 hombres). Tales diferencias salariales, según género, se presentan en los distintos niveles de ingresos y se acrecientan a medida que aumentan los niveles salariales: el 30% de los hombres recibía un ingreso laboral que estaba entre 1 y 2 salarios mínimos y en el caso de las mujeres, esta proporción era apenas un 22% (Gráfico V.24).

PEA ocupada remunerada, distribución en porcentaje según las veces que recibe el salario mínimo legal de empresas grandes (promedio 2000-2007)

Gráfico V.24



Fuente: ODH/ONUD con información de ENFT y Anexo V.67

En el largo plazo, se observa una tendencia al aumento de la cantidad de personas que ganan hasta un salario mínimo (Cuadro V.32). En efecto, este grupo crece a una tasa promedio anual de 6.6%, unas 3.38 veces superior al crecimiento total de la PEA ocupada remunerada, a la vez que muestra el crecimiento más estable dentro de los diferentes niveles de ingresos. En tanto que la población que recibe entre 1 y 2 salarios mínimos se estancó y la que recibe entre 2 y 5 salarios mínimos disminuyó, pero en el marco de una gran volatilidad.

El bajo nivel del salario mínimo con respecto a los precios es un factor a tomar en consideración para el diseño de políticas laborales que pretendan alcanzar un mayor nivel de integración social y mejorar el poder adquisitivo de esta población.

Al analizar los salarios mínimos establecidos según sector y tamaño de empresa se observa una desigualdad considerable entre los diferentes tipos salariales. Estos difieren entre un sector y otro: el sector agrícola es el que reporta menor pago por hora. Por otro lado, los salarios del sector turístico (hoteles, bares y restaurantes) están 25% por debajo del resto del sector servicios, lo que permite inferir que parte de los beneficios reportados por este sector se sustenta en el trato especializado que se le ofrece en el ámbito laboral, al igual que a las zonas francas, que pagan 70% del salario de las empresas grandes del sector industrial (Cuadro V.33).

Las desigualdades en la estructura salarial quedan de manifiesto al combinar los ingresos por hora de los trabajadores del sector formal con los ingresos por hora calculados con base en el salario mínimo establecido para las empresas del sector privado no sectorizado. Esto evidencia que quienes están localizados en el decil 1 percibían en 2008 un ingreso por hora (RD\$11.84)⁵⁵ inferior a lo establecido en el salario mínimo para empresas pequeñas (RD\$26.08).

Salarios en el sector público versus salarios en el sector privado

En los últimos años se ha ampliado la brecha entre los salarios del sector público y los salarios del sector privado. En este último, la política salarial está relacionada con factores como productividad, capacidades y experiencia laboral, entre otros, mientras que en el sector público no existe una política salarial clara y definida.

Cuando se analizan las brechas salariales entre ambos sectores se observa que a partir de 2005 el salario en el sector público creció a mayor tasa que el salario privado, situación que prevaleció también durante 2006, aunque no fue así para 2007 y 2008.

Estas diferencias están asociadas al hecho de que los salarios en el sector público se fijan de manera discrecional y diferenciada -en muchas ocasiones por relaciones políticas-, independientemente de que se trate de responsabilidades o posiciones similares (Cuadro V.34).

Las informaciones de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del Banco Central del 2007 evidencian que, dentro de un mismo nivel educativo, los trabajadores y trabajadoras obtienen ingresos

VSM	2000-2007		
	Media	DE	CV
Hasta 1	6.6%	12%	1.89
De 1 a 2	0.6%	12%	20.73
De 2 a 5	-0.4%	16%	-45.50
Más de 5	1.4%	54%	38.66
Total	1.9%	2%	1.28

Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT 2000-2007

Sector	En RD\$/Hora
Empresas del sector Industrial, Comercio y Servicios	
<i>Salario Mínimo</i>	
Empresas Grandes	42.79
Empresas Medianas	29.42
Empresas Pequeñas	26.08
<i>Ingreso medio por hora en el sector formal^a</i>	61.7
<i>Ingreso medio por hora en el sector informal^a</i>	54.7
Hoteles, Bares, Restaurantes y otros	
<i>Salario Mínimo</i>	
Empresas Grandes	32.41
Empresas Medianas	23.26
Empresas Pequeñas	20.93
<i>Ingreso medio por hora, sector hotelero formal</i>	52.6
<i>Ingreso medio por hora, sector hotelero informal</i>	48.9
Trabajadores del Campo	
<i>Salario Mínimo</i>	
Jornada 8/10 horas	15.00
<i>Ingreso medio por hora, sector formal</i>	43.8
<i>Ingreso medio por hora, sector informal</i>	31.6

^a Para comercio-manufactura
 Nota: salario por hora = salario mensual / 4.3 semanas por mes / 5 días / 8 horas por semanas
 Fuente: ODH/PNUD 2008 con información de la SET y los Anexos V.72, V.73 y V.74

⁵⁵ ENFT 2008

Cuadro V.34

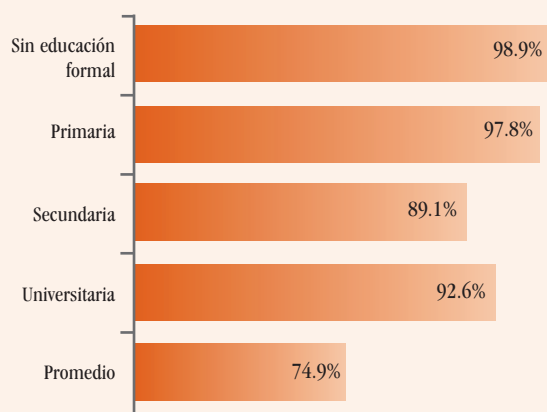
Ingreso laboral de los empleados del Estado y empleados privados, por hora, 2000-2008

Año	Empleado del Estado	Var %	Empleado Privado	Var %
2000	33.15	-	18.7	-
2001	37.03	11.7	20.76	11.02
2002	37.48	1.22	23.18	11.66
Oct-2003	44.79	19.5	31.57	36.19
2004	46.47	3.75	35.98	13.97
2005	56.18	20.9	42.91	19.26
2006	66.74	18.8	44.6	3.94
2007	65.01	-2.59	46.68	4.66
Abr-2008	69.25	6.52	51.78	10.93

Fuente: ODH/PNUD con base en Banco Central

Brecha salarial entre el sector público y privado, por nivel educativo (ingreso por hora promedio sector privado como porcentaje del sector público), 2007

Gráfico V.25



Fuente: ODH/PNUD con información del ENFT 2007

ligeramente mayores si trabajan en el sector público que en el sector privado. De manera general, el salario promedio por hora del sector privado representaba el 75% del salario promedio por hora en el sector público. (Gráfico V.25).

De acuerdo con un estudio realizado por Pro-Reforma⁵⁶, la ausencia de escalas salariales y uniformidad de los salarios es la distorsión más grave en materia salarial en el sector gubernamental. La importancia de estas discrepancias como elemento generador de polaridad en el mercado laboral se pone de manifiesto cuando se afirma que la práctica de establecer salarios distintos para cada ocupante de cargos con la misma denominación y atribuciones permite que los salarios y los beneficios se fijen de manera arbitraria, “rompiendo con la jerarquía salarial y, en consecuencia, con la equidad, racionalidad y justicia del vínculo entre salario, atribuciones y competencias y elimina el carácter de incentivo y la transparencia de la estructura de remuneraciones”⁵⁷.

Cabe señalar que en los últimos años se ha ensanchado la brecha entre el salario mínimo de los sectores público y privado (Gráfico V.26), de manera que en el 2008, el salario mínimo del sector público era equivalente al 36% del salario mínimo del sector privado para empresas grandes, y correspondía a alrededor del 20% del salario promedio por hora que reporta la ENFT para los trabajadores del Estado, lo que puede dar una idea de la amplitud en la escala de salarios que existe entre los empleados públicos. Lo anterior revela niveles de inequidad social tanto entre los mismos empleados y empleadas del sector público como con el resto de la sociedad.

Además de las diferencias salariales descritas, insertarse al sector público no obedece a un procedimiento competitivo y transparente de captación de personal. Según la encuesta realizada por el INAP a los empleados de entidades gubernamentales en Santiago y en Santo Domingo en el mes de abril de 2008⁵⁸ sólo el 11% de las personas de la muestra declaró haber ingresado por concurso o por las calificaciones académicas. Mientras que el 69% declaró que fue contratado por recomendación o por influencia política y el resto 19%, por traslado o porque solicitó empleo como cualquier persona.

⁵⁶ Marconi 2006 [www.proreforma.gov.do/productos_componente3/A1%20%20Equipo%20Mejoramiento%20ONAP/C3A1%20Análisis%20tendencias%20Política%20Salarial%20en%20el%20Sector%20Público.pdf]

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Esta encuesta se realizó con una muestra de 600 personas de 36 instituciones públicas que incluyen a 17 Secretarías de Estado, 9 Direcciones Generales, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y la Presidencia de la República, entre otras.

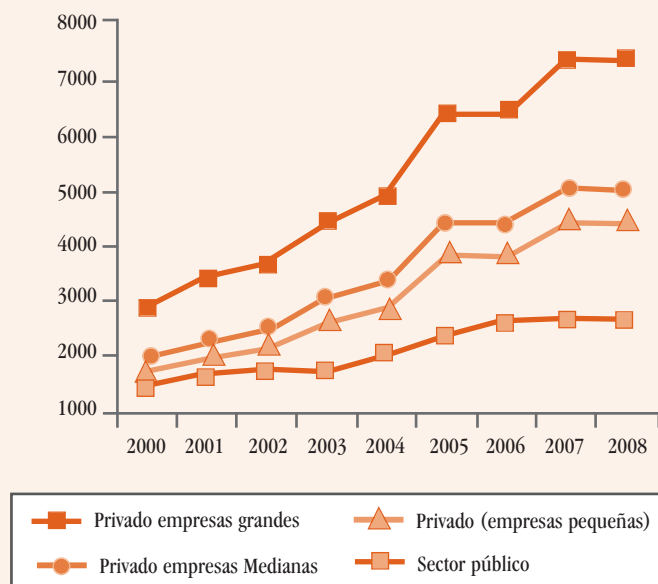
Estas cifras confirman la falta de institucionalidad del Estado dominicano, ya que más de 2 de cada 3 ingresaron al gobierno por prácticas clientelistas, como la “influencia política” o por “recomendación”. (Gráfico V. 27)

Finalmente, se debe indicar que hace falta hacer un estudio completo y detallado de los recursos humanos en el sector público dominicano, ya que a la fecha los estudios puntuales que existen no permiten sacar inferencias concluyentes sobre las características del empleo en el sector, el cual albergaba a febrero del 2009 a 417,866 personas en el gobierno central y 124,564 en el sector público descentralizado, para ocupar un total de 541,430 personas, según los datos de la Contraloría General de la República.

Consciente de esta realidad, en el mes de septiembre de 2007, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) elaboró un proyecto de ley para regular los salarios, dietas y viáticos y gastos de representación que reciben los funcionarios públicos, el cual sería sometido al Congreso en octubre. Dicho proyecto estaría orientado a eliminar las discrecionalidades existentes, así como la falta de transparencia y equidad entre los salarios de los empleados y empleadas del sector público, quienes representan una cifra del orden del 15% del total de personas ocupadas.

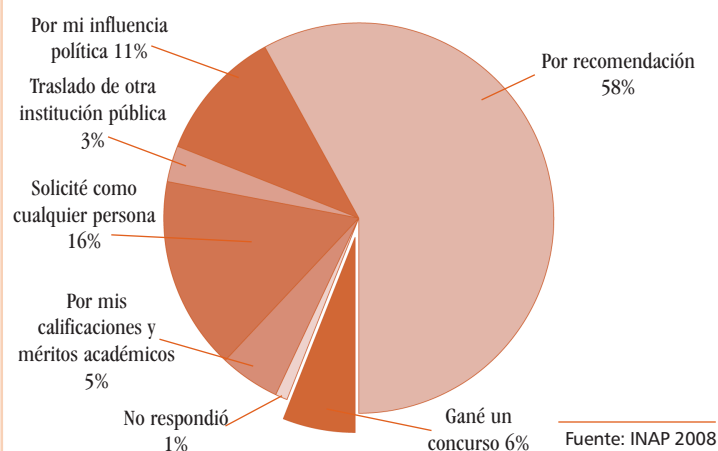
La definición de una política salarial en el sector público sería un paso de avance hacia la consecución de mayor integración social, ya que otorgaría mayor transparencia al mercado laboral y establecería criterios para remuneraciones similares a las que prevalecen en el sector privado, contribuyendo así a reducir las diferencias y discriminaciones imperantes en el mercado laboral.

Gráfico V.26 Evolución del salario mínimo en el sector privado y en el sector público, 2000-2008



Fuente: ODH con información del ENFT 2007

Gráfico V.27 Forma de ingreso a la institución pública, abril 2008



Fuente: INAP 2008

V.5.2 Seguridad social y mercado laboral ⁵⁹

El sistema de protección social dominicano se transformó considerablemente en el año 2001 con la implementación de la Ley 87-01, que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

⁵⁹ En el Capítulo VI se discute ampliamente el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Beneficios del Seguro de Riesgos Laborales

Recuadro V.5

- **Prestaciones en especie**
 - Atención médica y odontológica
 - Prótesis, aparatos ortopédicos, anteojos, y su reparación
- **Prestaciones en dinero**
 - Subsidios por discapacidad
 - Indemnización por discapacidad
 - Pensión por discapacidad

Esta legislación introdujo modificaciones sustanciales a la cobertura contra riesgos de salud, vejez, incapacidad y riesgos laborales de toda la población dominicana y muy en particular de la población trabajadora.

De acuerdo con los mandatos de esta Ley, la cobertura de los trabajadores y las trabajadoras depende de su condición laboral y su capacidad de generar ingresos. Para ello se definieron tres regímenes diferentes: (1) el régimen contributivo, que incluye a los trabajadores asalariados públicos y privados y sus dependientes; (2) el régimen contributivo-subsidiado, que incluye a los profesionales y técnicos independientes y los trabajadores por cuenta propia que devengan ingresos por encima del salario mínimo y, (3) en el régimen subsidiado, en el que se encuen-

tra la población que vive bajo condiciones de precariedad económica, que está desempleada o discapacitada.

Con base en el régimen al que esté afiliado el trabajador o la trabajadora, se definen los niveles de cobertura, tanto para los riesgos de salud como para los riesgos de vejez, en tanto que el seguro contra accidentes de trabajo cubre únicamente a los trabajadores y empleadores pertenecientes al régimen contributivo.

El seguro de riesgos laborales tiene como propósito prevenir y cubrir los daños ocasionados por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Comprende toda lesión corporal y todo estado mórbido que el trabajador sufra en ocasión o por consecuencia del trabajo que presta por cuenta ajena. Incluye los tratamientos por accidentes de tránsito en horas laborables y/o en la ruta hacia o desde el centro de trabajo. Comenzó su operación en el primero de marzo del 2004. Se aplica a empresas con 2 o más personas trabajadoras y son beneficiarios de este seguro las personas afiliadas, sus dependientes, hijos e hijas de la persona afiliada menores de 18 años o de 21 si son estudiantes.

Son beneficiarios del Seguro contra Riesgos Laborales:

- Trabajadores dependientes y los empleadores, urbanos y rurales, en las condiciones establecidas por la ley.
- Los trabajadores por cuenta propia, los cuales serán incorporados en forma gradual.

La Ley 87-01 fue diseñada con el objetivo de no excluir a ningún ciudadano de los beneficios del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). Sin embargo, a pesar del amplio alcance de esta legislación, la lentitud con la que se han incorporado las instituciones del sistema, la gran variedad de agentes que participan, la falta de visión social y la lucha generalizada de intereses han generado distorsiones importantes en la aplicación de la Ley que distan mucho de su carácter universal, obligatorio y no discriminatorio. Las dificultades en la cobertura de los servicios de salud que enfrentan los trabajadores que cotizan al régimen contributivo, así como la situación de desprotección en la que se encuentran los trabajadores del sector informal son aspectos que perjudican el desarrollo humano y la equidad que se esperaba lograr con dicha legislación.

Con respecto a las pensiones, la seguridad social sólo ha comenzado en el régimen contributivo, lo cual es un avance significativo, pero dada la estructura salarial y la precariedad del trabajo, los montos de pensiones previsibles son bajos además de que su posible rentabilidad real futura depende de la política monetaria. La lentitud en el régimen subsidiado y contributivo subsidiado es una fuente de exclusión de los trabajadores por cuenta propia y del sector informal que, como se ha visto, representan cerca de la mitad de la fuerza laboral dominicana.

De seguir el ritmo actual de aplicación, el seguro familiar de salud no alcanzará el objetivo de cubrir a toda la población para el 2011. El sistema funciona para el régimen contributivo con una cobertura del 45% de la población objetivo, mientras que el régimen subsidiado ha cubierto al 56% de la población objetivo y el contributivo subsidiado todavía no se ha puesto en marcha, afectando a más de 2 millones de personas.

Más aún, existe una percepción por parte de los empleadores de que la cotización al Seguro Familiar de Salud constituye un costo adicional para sus empresas y no ha implicado una mejora en las condiciones de contratación de servicios de salud de sus trabajadores. El tema de la seguridad social en pensiones y salud, su situación actual, los conflictos que se han generado alrededor de él y las proyecciones hacia el futuro son ampliamente analizados en el Capítulo VI de este informe.

V.5.3 Normativas y derechos laborales

Dentro de las funciones de la SET se destaca la aplicación de los convenios internacionales de la OIT que el país ha ratificado, así como garantizar el libre ejercicio de los derechos laborales consignados en el Código Laboral. Actualmente, el país ha firmado y ratificado 35 convenios internacionales que cubren un conjunto de aspectos que modernizan la normativa laboral y fortalecen el respeto a los derechos. Entre estos se encuentran normativas para horas de trabajo, edad mínima, fijación de salarios mínimos, trabajo forzoso, examen médico, inspección de trabajo, protección del salario, descanso semanal, entre otros. En el Recuadro V.6 se detallan los acuerdos vigentes.

Recuadro V.6 Convenios internacionales en materia laboral vigentes en República Dominicana			
No. Convenio	Área	Entrada en vigencia	Ratificado
Conv. 01	Convenio Sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919	13/06/1921	02/04/1933
Conv. 05	Convenio Sobre la Edad Mínima (Industria), 1919	13/06/1921	02/04/1933
Conv. 07	Convenio Sobre la Edad Mínima (Trabajo marítimo), 1921	27/09/1921	02/04/1933
Conv. 10	Convenio Sobre la Edad Mínima (Agricultura), 1921	31/08/1923	02/04/1933
Conv. 19	Convenio Sobre la Igualdad de Trato (Accidentes del trabajo), 1925	09/08/1926	12/05/1956
Conv. 26	Convenio Sobre los Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos, 1928	14/06/1930	12/05/1956
Conv. 29	Convenio Sobre el Trabajo Forzoso, 1930	05/01/1932	12/05/1956
Conv. 45	Convenio Sobre el Trabajo Subterráneo (Mujeres), 1935	30/05/1937	08/12/1957
Conv. 52	Convenio Sobre las Vacaciones Pagadas, 1936	22/09/1939	12/05/1956
Conv. 77	Convenio Sobre el Examen Médico de los Menores (Industria), 1946	29/12/1950	19/06/1973
Conv. 79	Convenio Sobre el Trabajo Nocturno de los Menores (Trabajos No Industriales), 1946	29/12/1950	22/09/1953
Conv. 80	Convenio Sobre la Revisión de los Artículos Finales, 1946	28/05/1947	29/08/1947
Conv. 81	Convenio Sobre la Inspección del Trabajo, 1947 [Y Protocolo, 1995]	04/07/1950	22/09/1953
Conv. 87	Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948	07/04/1950	12/05/1956
Conv. 88	Convenio Sobre el Servicio del Empleo, 1948	08/10/1950	22/09/1953
Conv. 89	Convenio (Revisado) Sobre el Trabajo Nocturno (Mujeres), 1948 [Y Protocolo, 1990]	27/02/1951	22/09/1953
Conv. 90	Convenio (Revisado) Sobre el Trabajo Nocturno de los Menores (Industria), 1948	06/12/1951	08/12/1957
Conv. 95	Convenio Sobre la Protección del Salario, 1949	24/09/1952	19/06/1973
Conv. 98	Convenio Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949	18/07/1951	22/09/1953
Conv. 100	Convenio Sobre la Igualdad de Remuneración	23/05/1953	22/09/1953
Conv. 104	Convenio Sobre la Abolición de las Sanciones Penales (Trabajadores Indígenas), 1955	06/07/1958	02/10/1958
Conv. 105	Convenio Sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957	17/01/1959	23/06/1958
Conv. 106	Convenio Sobre el Descanso Semanal (Comercio y oficinas), 1957	03/04/1959	23/06/1958

Convenios internacionales en materia laboral vigentes en República Dominicana

Cont. Recuadro V.6

No. Convenio	Área	Entrada en vigencia	Ratificado
Conv. 107	Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957	06/02/1959	23/06/1958
Conv. 111	Convenio Sobre la Discriminación (Empleo y ocupación), 1958	15/06/1960	13/07/1964
Conv. 119	Convenio Sobre la Protección de la Maquinaria, 1963	21/04/1965	03/09/1965
Conv. 159	Convenio Sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas inválidas), 1983	20/06/1985	20/06/1994
Conv. 171	Convenio Sobre el Trabajo Nocturno	01/04/1995	03/03/1993
Conv. 167	Convenio Sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988	01/11/1991	06/04/1998
Conv. 172	Convenio Sobre las Condiciones de Trabajo (Hoteles y restaurantes), 1991	07/07/1994	06/04/1998
Conv. 144	Convenio Sobre la Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo), 1976	15/06/2000	15/06/1999
Conv. 150	Convenio Sobre la Administración del Trabajo, 1978	15/06/2000	15/06/1999
Conv. 138	Convenio Sobre la Edad Mínima, 1973	15/06/2000	15/06/1999
Conv. 182	Convenio Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y de la Acción Inmediata para su Eliminación.	15/11/2000	15/11/2000
Conv. 122	Convenio Relativo a la Política de Empleo.	29/03/2001	29/03/2001

Fuente: [http://www.set.gov.do/legislacion/conv_internacionales.asp]

En materia de aplicación del Código de Trabajo, está establecido el Sistema Nacional de Inspección del Trabajo con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la ley laboral, en sus funciones preventiva, asesora y educativa. El Sistema Nacional de Inspección del Trabajo también verifica el grado del cumplimiento de estas obligaciones y hace las recomendaciones y seguimiento correspondiente en caso de incumplimiento de las normas establecidas. Las áreas de derechos más relevantes a inspeccionar incluyen contrato de trabajo, jornada laboral y horas extraordinarias, traslados y sanciones disciplinarias, salarios, protección a la maternidad de las trabajadoras, trabajos de personas menores de edad, no discriminación, entre otras (Recuadro V.7).

Cumplimiento de derechos

Los estudios en materia de cumplimiento de los derechos laborales en el país son muy escasos. El Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) realizó en el 2005 un breve diagnóstico sobre los problemas laborales de las zonas francas en República Dominicana⁶⁰, según el cual los problemas laborales de ese sector conforme a lo expresado por dirigentes y operarios entrevistados son:

- La resistencia a la sindicalización, principalmente en las empresas de tamaño mediano o pequeño.
- Los despidos masivos y dificultades para el pago de prestaciones.
- Restricciones a efectuar negociaciones colectivas.
- Presión a trabajar horas extras.
- Despidos a operarias embarazadas.

Las personas entrevistadas también plantearon que debido a la situación de crisis por la que atraviesa el sector textil, entre los mismos hombres y mujeres operarios ha crecido la renuencia a la sindicalización, por temor a la pérdida de sus empleos.

⁶⁰ El estudio fue encomendado por la Alianza Desarrollo Global (GDA) como insumo básico para el Proyecto “Mejoramiento Continuo del Lugar de Trabajo Centro Americano (CIMCAW)”.

Recuadro V.7 Derechos a preservar mediante inspección

Derechos a preservar	Referencia Normativa
Contratos de trabajo: claridad de los contratos de trabajo acorde con la ley laboral vigente para garantizar la no inclusión de cláusulas encaminadas a instar al trabajador(a) a limitar o renunciar a los derechos que la ley le confiere. Contrato de un máximo de 20% de personal de nacionalidad diferente a la dominicana, formalización de los contratos ante la SET.	Código de Trabajo, Art.: 22, 24, 32,33,34, 37, 38, 48, 49, 55, 135, 136. Principio V
Jornada laboral y horas extraordinarias: la duración de la jornada laboral máxima que establece la ley, descansos y trabajo extraordinario de manera voluntaria a los fines de evitar el trabajo forzado.	Código de Trabajo, Art.: 147, 148, 149, 151, 150, 153, 154, 156,157, 203, 2004
Traslados y sanciones disciplinarias: respeto de la normativa vigente y con el consentimiento de la persona trabajadora.	Código de Trabajo, Art.: 41, 42 y 132
Descansos y vacaciones: respeto del descanso entre jornadas, el descanso semanal y el pago de trabajo realizado en horas de descanso.	Código de Trabajo, Art.: 147, 163, 164, 165, 178, 179 y 181
Salarios: pago de salario con base en el salario mínimo establecido por el Comité Nacional de Salarios, el salario número 13, los descuentos realizados, la participación en los beneficios de la empresa, entre otros temas de interés.	Código de Trabajo, Art.: 193, 201, 219, 223 y 224
Protección a la maternidad de las trabajadoras: no realizar pruebas de embarazo antes o durante su permanencia en la empresa, garantizar que el embarazo no sea motivo de despidos por lo que debe preservar su permanencia en el empleo dentro del tiempo establecido, protegiéndola de realizar labores que puedan afectar su salud y la del infante, y respeto del periodo de descanso con disfrute salarial.	Código de Trabajo, Art.: 232, 232, 234, 235, 236, 238 y 239
Trabajos de personas menores de edad: respetar la edad mínima establecida en la ley, la cantidad de horas trabajadas, la actividad realizada y el salario pagado; notificando a la SET, y garantizando que el trabajo a realizar no ponga en peligro su integridad y seguridad física y mental.	Código de Trabajo, Art.: 17, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, y principio VII. Ley 136-03, Convenio de OIT
Libertad de asociación y negociación colectiva: garantizar que el ejercicio de este derecho no sea motivo de despidos, persecución o de acoso laboral.	Código de Trabajo, Art.: 46, 47, 116, 118,333, 390, 391, 392, 393, Convenio 87 OIT
No discriminación por motivo de género, creencias religiosas o preferencias políticas, nacionalidad, status social, condición de salud (VIH/Sida) o estado de embarazo para fines de contratación, permanencia en el empleo y remuneración; pago de salario a trabajadoras y trabajadores que desempeñan labores iguales, en iguales condiciones, con la misma capacidad técnica y con el mismo tiempo de antigüedad de servicio.	Código de Trabajo Principios VII y VII, Ley 55-93
Seguridad Social: dar seguimiento a que la empresa realice su inscripción al Sistema Dominicano de Seguridad Social, a su pago mensual, que sus contribuciones sobre el seguro de riesgos laborales sean pagadas mensualmente por la empresa sin hacerle descuentos al trabajador, aporte de la empresa a la Administradora de Riesgos Laborales, el reporte de los accidentes de trabajo o accidentes en trayecto, dentro del plazo de 72 horas de haber ocurrido el accidente.	Ley 87-01 Art.36 Reg. Riesgos Laborales
Higiene y seguridad laboral: supervisar la existencia de cantidad de baños mínimos para hombres y mujeres; la iluminación, temperatura y ventilación adecuada en el área de trabajo; la protección ante tareas peligrosas e insalubres y el tiempo máximo para realizarlas; la dotación por parte de la empresa de equipos de protección adecuados a las tareas realizadas, la existencia de un comité de higiene y seguridad o un delegado de seguridad en la empresa, que se toman en cuenta las recomendaciones de dicho comité.	Reglamento 807 Código de Trabajo Art.: 148, 118, 116, 133,68
Reportes a la SET sobre personal, cambios de personal, horas extraordinarias, vacaciones, entre otros temas.	Reglamento 258

Fuente: Fundación para la Paz y la Democracia. "Formulario de Autoevaluación de cumplimiento de los derechos laborales". Proyecto Cumple y Gana: Fortalecimiento de los Derechos Laborales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, L. Secretaría de Estado de Trabajo.

De acuerdo con el estudio realizado por Development & Training Services, Inc. (DTS) en marzo del 2007 sobre el sector de zonas francas, se reporta que el índice de afiliación es bajo y muy variable debido a la vulnerabilidad de las organizaciones sindicales, las cuales han sido tradicionalmente débiles si se considera el riesgo de pérdida del empleo que históricamente ha estado presente entre trabajadores que se han organizado. Entre los factores que limitan el ejercicio del derecho a la organización colectiva en las zonas francas –según lo expresaron los dirigentes sindicales consultados- se destacan:

- La violación a la libertad sindical por parte de los empleadores.
- La falta de apoyo de las autoridades del trabajo como vigilantes del cumplimiento de los derechos laborales básicos.
- La carencia de unidad real en las organizaciones sindicales del sector.
- La imagen negativa que se ha creado a raíz de las prácticas de negociación entre líderes sindicales y representantes de las empresas.
- El miedo de los trabajadores y trabajadoras a perder el empleo.
- La existencia de “listas negras” de trabajadores (hombres y mujeres) que se han organizado y que circulan dentro de las empresas del sector.
- Adicionalmente se plantean otros elementos que influyen en la baja participación sindical, como la escasa conciencia organizativa entre los mismos trabajadores y trabajadoras.

Por su parte, en Centro de Investigación Económica para el Caribe (2007)⁶¹ llevó a cabo un diagnóstico sobre los derechos laborales en la agricultura dominicana para fomentar el diálogo social y la construcción de una cultura de respeto de los derechos laborales, con énfasis en la salud y seguridad en el trabajo. Entre las conclusiones de este estudio se destacan:

- La normativa laboral vigente es aplicable a todos los sectores económicos, aunque en esencia está concebida para regular la relación entre patrono y obrero en sectores formales de la economía, situación que contrasta con el peso de la informalidad en la economía dominicana. Esta visión repercute en la administración, cumplimiento y seguimiento de la ley laboral, particularmente en el sector agrícola, dado que el sistema está estructurado bajo la lógica de inspeccionar empresas formales, a lo que se suman las limitaciones propias de la SET para poner en práctica mecanismos de supervisión efectivos en términos de cobertura y sistematicidad.
- En el sector agrícola, la mayor parte de trabajadores no es reportada a la SET ni a la seguridad social, situación que coloca a los empleados condición vulnerable al momento de reclamar sus derechos laborales.
- Un problema importante es de documentación, ya que el sistema no permite reportar personas que no dispongan de cédula de identidad y electoral, documento del que no disponen muchos trabajadores agrícolas, principalmente de nacionalidad haitiana.
- Personas entrevistadas reportan que las principales violaciones al Código de Trabajo en el sector agrícola se producen por procedimiento de despidos de los trabajadores y trabajadoras, incumplimiento al pago de prestaciones por término de contrato y por dimisión, no pago de vacaciones y del salario navideño, no cobertura en la seguridad social, incumplimiento el artículo 135 del Código de Trabajo relativo a la proporción 80%-20% de mano de obra nacional y extranjera.

⁶¹ Para definir la implementación del proyecto “CULTIVAR: Avanzando los Derechos Laborales en la Agricultura en Centro América y República Dominicana”, ejecutado por Social Accountability International (SAI).

- La presencia de mano de obra de nacionalidad haitiana no documentada o con documentos de validez restringida aumenta la vulnerabilidad de esta población frente al irrespeto de sus derechos como trabajadores e inmigrantes. Al mismo tiempo, su situación se agudiza ante las constantes persecuciones por parte de las autoridades de inmigración y militares.
- En sentido general, se observó la inexistencia de una cultura de seguridad e higiene laboral, excepto en algunas de las grandes empresas y los pequeños y medianos productores que desarrollan su actividad bajo normativas de certificación internacional, sobretudo en la producción de banano.

En la práctica los sindicatos dominicanos participan en la determinación de los salarios mínimos y en lo que tiene que ver en la formación para el empleo. Están representados en el Comité Nacional de Salarios, en la Junta Directiva del INFOTEP y en el Consejo de Seguridad Social. En dos de estas instituciones las resoluciones se deben adoptar por consenso, por lo que los sindicatos tienen un peso significativo.

En general el proceso de sindicalización⁶² en el país se ha debilitado, fenómeno que también está presente en América Latina. Existe una crisis en el movimiento sindical en América Latina y el mundo, lo que se evidencia en diversas áreas, incluidos los bajos niveles de representatividad, la no adaptación a las transformaciones de la economía moderna, las dificultades para responder a las demandas de las bases, y la carencia de concertación, entre otras características. Tal y como afirma el estudio de CIECA, esto puede relacionarse con el desarrollo actual de las economías y los procesos de modernización y de globalización que “no han ido de la mano con la modernización de las relaciones laborales ni con el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la gente”.

En el país ha disminuido el registro de sindicatos en la SET. Entre 1980 y 1989 se registraron en la SET 1,402 sindicatos⁶³, equivalentes al 49% del total de organizaciones de trabajadores que se formaron entre 1950 y el 2005 en el país. Sin embargo, en las décadas posteriores este número se redujo significativamente e incluso sólo se reportaron 123 sindicatos registrados o inscritos en la SET durante el periodo del 2000-2005.

Según las cifras reportadas por la ENFT, en el 2007 había unas 157 mil personas afiliadas a sindicatos, las cuales representaban el 10% del total del empleo formal. El 12.9% de las mujeres ocupadas en el sector formal y el 8.3% de los hombres estaban sindicalizados. Se aprecia que en los tres últimos años la cantidad de afiliados ha aumentado, sin embargo la cantidad total aún es muy exigua (Cuadro V.35).

Cuadro V.35 | Ocupados sindicalizados, 2005-2007

Año	Sexo	Ocupados sindicalizados	Total formal	Sindicalizados / formales
2005	Total	124,115	1,437,260	8.6%
	Mujeres	60,648	548,842	11.1%
	Hombres	63,467	888,418	7.1%
2006	Total	142,528	1,505,583	9.5%
	Mujeres	72,301	580,621	12.5%
	Hombres	70,227	924,962	7.6%
2007	Total	157,479	1,571,911	10.0%
	Mujeres	76,912	595,557	12.9%
	Hombres	80,567	976,354	8.3%

Fuente: ODH/PNUD con base en la ENFT 2005-2007

⁶² La Constitución de la República y el Código de Trabajo establecen la libertad de los trabajadores a organizarse libremente. En el Artículo V, el Código de Trabajo consigna que los trabajadores y empleadores “tienen derecho a organizarse libremente, bajo el principio del pluralismo sindical, el cual permite constituir varios sindicatos de un mismo oficio, una empresa o una rama de actividad”.

Sin embargo se establece que los directores, gerentes o administradores de una empresa o aquellos que desempeñan funciones de dirección, inspección, seguridad, vigilancia o fiscalización, de carácter general o relacionado a trabajos rendidos directamente al empleador, no pueden ser miembros de un sindicato de trabajadores.

⁶³ CIECA 2007

Algunas de los impactos que tiene el debilitamiento de los sindicatos en el desarrollo humano se pueden resumir en:

- Se debilita el tejido social y las posibilidades de creación de capacidades colectivas de la sociedad.
- Los mecanismos de representación pierden legitimidad debido a la exigua membresía de los sindicatos.
- Afecta la distribución del ingreso y el poder y de esa manera contribuye a que la sociedad sea más desigual, además de que fortalece la tendencia a convertir al desarrollo humano en una cuestión de poder y no de derechos.
- Se fortalece la tendencia a hacer más precario el trabajo, con sus implicaciones en la pérdida de derechos o por lo menos a su debilitamiento, como sería el caso de la seguridad social.
- La inadecuación de las instituciones y los mecanismos de representación clásico tripartito: Estado, empresarios y trabajadores. ¿Cómo incorporar en los mecanismos institucionales de participación a los sectores sociales que no están representados en los sindicatos?

En síntesis, el debilitamiento de los sindicatos disminuye la democracia, el tejido social y fortalece la tendencia que hace al desarrollo humano una cuestión de poder, cuando debería ser de derechos.

V.5.4 Políticas para la generación de empleo decente y de atención a grupos vulnerables

Recientemente se inició la ejecución del Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD) de República Dominicana con la asistencia técnica de la OIT, el cual está previsto a ejecutarse entre 2008 y 2011. Este programa tiene como propósito “contribuir al desarrollo económico y social del país a través de la generación de empleo y trabajo decente de forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social”⁶⁴. Se pretende fortalecer la aplicación de la legislación laboral y las normas internacionales de trabajo en la generación y creación de empleos de calidad, en la protección social y el diálogo social.

En el PNTD se definieron tres líneas prioritarias de trabajo:

- Promover el cumplimiento de las normas internacionales de trabajo para mantener la paz laboral.
- Fortalecer al gobierno y a las organizaciones de trabajadores en el desarrollo de las capacidades para ejecutar el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente.
- Fortalecer la incidencia de las organizaciones tripartitas existentes en la formulación de políticas de desarrollo socio-laboral.

En el área de la promoción de cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, se busca comprometer a la SET, al empresariado y a las organizaciones de trabajadores para adecuar la legislación nacional a los compromisos internacionales en materia laboral, de manera consensuada entre el gobierno y los diferentes interlocutores sociales, así como capacitar en materia de aplicación de la normativa (de manera particular a la SET, al Poder Judicial y a otros actores del mercado laboral).

Para desarrollar las capacidades del gobierno y de los diferentes actores en la ejecución del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNE), se trabaja en la definición y puesta en marcha del proyecto, además de que se requiere promover una efectiva coordinación interinstitucional y desarrollar un mecanismo de seguimiento y evaluación de dicho plan. Dentro del mismo se tiene previsto darle prioridad a la promoción del trabajo y el empleo decente para jóvenes y mujeres y desarrollar

⁶⁴ OIT 2007

el sistema de servicio público y de desarrollo de recursos humanos a fin de facilitar el flujo entre oferta y demanda de trabajo.

Sistema Nacional de Empleo

La SET emprendió recientemente esfuerzos tendentes a ejecutar una política de empleo y establecer un Sistema Nacional de Empleo. Con esa meta, la SET ha reorientado su quehacer institucional e incluso redefinió su estructura, contrató el personal necesario para poner estas estrategias en marcha e implementó el proyecto de Mercados Laborales y Transferencias Sociales que procura “mejorar las condiciones de participación de la población en el mercado laboral y el impacto distributivo de la inversión en asistencia social”.

El Sistema Nacional de Empleo se propone fortalecer a la SET para la formulación de políticas activas de empleo, crear del Observatorio del Mercado de Trabajo y mejorar su capacidad institucional para vincular la oferta y la demanda de trabajo con los servicios de capacitación suministrados por la propia SET y el INFOTEP. Además tiene como meta crear el Servicio Nacional de Empleo mediante la modernización del sistema de intermediación laboral, para lo cual se necesita una bolsa electrónica de empleo, e instalar oficinas territoriales de empleo; así como celebrar las llamadas ferias de empleo⁶⁵.

Este sistema fue lanzado oficialmente en octubre del 2007 para proporcionar servicios directos de orientación y asesoría para la búsqueda de empleo, orientación ocupacional y emprendurismo, promoción del empleo, colocación a nivel nacional e internacional, colocación de colectivos especiales (personas mayores de 50 años, con discapacidad, temporeros, etc.), orientación profesional, formación para el empleo, reconversión profesional, producción de datos sobre el mercado laboral, entre otros⁶⁶.

Se crearon también las llamadas bolsas de empleo, que son un tipo de “agencias de empleo” virtuales. Este mecanismo funciona a través de la página web de la SET, donde se puede conocer la oferta de puestos de trabajo del mercado, quiénes son los ofertantes y, en ocasiones, los salarios ofrecidos. En adición, los usuarios de las bolsas de empleo pueden también colocar una hoja de vida para que las empresas que buscan trabajadores puedan conocer a posibles candidatos. Asimismo, las empresas pueden registrar sus necesidades laborales y consultar la oferta disponible registrada en el portal de este programa (¡Empléate ya!). Con este tipo de mecanismo se busca facilitar la integración de la oferta con la demanda laboral existente. No obstante hay que reconocer que el programa solo está disponible para la población que tiene acceso a Internet, por lo que su cobertura es muy limitada. Los registros del Sistema Nacional de Empleo indican que hasta diciembre del 2008 mediante el servicio virtual se tenían registros de 28,682 solicitantes, 2,188 vacantes y 931 empresas.

Esta labor de vincular la oferta y la demanda de trabajo por parte de la SET se ha extendido al ámbito internacional. En tal sentido, la institución da seguimiento al Acuerdo sobre Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales, firmado por los gobiernos dominicano y español. A través de este acuerdo se beneficiaron en 2005 unas 366 personas (el 72% corresponde a hombres y el 28%, mujeres), quienes fueron contratadas para laborar en España en empresas comerciales y de hotelería. En 2006, el número de beneficiarios con empleo en España por medio de este acuerdo ascendió a 334, de los cuales 39% eran mujeres; 43% irían al sector comercio, 33% realizarían labo-

⁶⁵ Secretaría de Estado de Trabajo 2009

⁶⁶ *Ibíd.*

res domésticas y 24% trabajarían como camareros y cocineros⁶⁷. Aunque es un buen esfuerzo para integrar la mano de obra dominicana a puestos de trabajo en otros países, realmente tiene poco impacto en la reducción del desempleo general.

También la SET se encuentra en el proceso de instalación de las oficinas territoriales de empleo. La primera oficina funciona en la sede principal de la SET, en el Distrito Nacional. Durante el 2009 se tiene previsto abrir oficinas similares en Higüey, Bávaro, Santiago, Distrito Nacional, Azua y La Romana, hasta cubrir las principales regiones del país. Los resultados alcanzados por estas oficinas aún son modestos, pues a diciembre del 2008 sólo se habían registrado 2,305 personas, 6,316 vacantes y 668 empresas⁶⁸.

Programa de emprendedurismo

Recientemente se creó el Programa de Emprendedurismo, el cual trabaja directamente con aquellas personas desempleadas interesadas en abrir su propio negocio y/o desarrollar o consolidar proyectos de negocios productivos. Este apoyo implica ofrecer capacitación, asesoría técnica, administrativa y de gestión. Se dispone de un conjunto de recursos para ayudar a operativizar los proyectos empresariales, tales como un modelo de plan empresarial que facilita la elaboración del proyecto, herramientas para identificar los riesgos o sus necesidades tecnológicas, acciones de formación encaminadas a la definición del plan de empresa, asesoría personalizada, entre otras.

Observatorio Nacional del Mercado Laboral

La creación de este observatorio⁶⁹ en 2005 surge ante la necesidad de realizar estudios sistemáticos y confiables del mercado de trabajo, como base para orientar la intervención del Estado y del sector privado. Se espera que los productos resultantes del observatorio sirvan de apoyo en todo el proceso de definición y aplicación de políticas públicas de empleo, se constituya en un servicio público de información sobre mercado laboral y permita inducir cambios en las políticas educativas y económicas de manera que sean coherentes con las políticas y planes de desarrollo del país.

Entrenamientos de INFOTEP

Dentro de las políticas para incrementar las capacidades de la oferta laboral se encuentran los entrenamientos que provee el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP) con sus centros operativos y talleres móviles. El INFOTEP es una institución semi-autónoma que se financia en parte con las contribuciones de los empleadores y tiene un rol protagónico en materia de capacitación para el trabajo, además de su función rectora del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Productivo. Su oferta formativa comprende carreras técnicas, maestrías técnicas y cursos técnicos a los fines de atender las necesidades de diferentes sectores, principalmente el industrial, el comercio y servicios.

Para desarrollar su oferta formativa el INFOTEP cuenta con los centros operativos organizados en Gerencias Regionales (Central, Norte, Sur y Este), así como en algunas “oficinas satélites”, Centros Tecnológicos, talleres y otros. A mayo del 2008, INFOTEP disponía de 198 centros operativos en todo

⁶⁷ Secretaría de Estado de Trabajo 2005 y 2006

⁶⁸ Base de registros del Servicio Nacional de Empleo de la SET.

⁶⁹ Forma parte del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL), una iniciativa regional que se ejecuta en Centroamérica y República Dominicana con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

el país, entre los cuales se incluyen universidades, asociaciones empresariales, centros tradicionales de formación de la zona, entre otros tipos de organizaciones.

A la formación promovida por el INFOTEP se asocian limitaciones relativas a su cobertura y a la diversidad formativa, que están por debajo de las demandas de las empresas y de la economía en general. Por otro lado, se destaca que la mayor parte de los cursos impartidos tiene como prerrequisito un nivel escolar de octavo grado, lo que de hecho excluye a una porción significativa de la población económicamente activa. También existe un sesgo a favor del sector formal, ya que los empleadores del sector informal no tienen los recursos para ofrecer capacitación a sus empleados, ya sea en un centro del INFOTEP, en un taller móvil o en otra institución.

Política activa de empleo para personas jóvenes

Los jóvenes están en desventaja relativa en el mercado de trabajo. Su tasa de desempleo es la más altas dentro de los distintos grupos poblacionales (29% en promedio y 38% para las mujeres), pero al mismo tiempo presentan mayores posibilidades para aprender y adaptarse en un contexto cambiante. Esta situación obliga a establecer políticas públicas y programas específicos dirigidos a fortalecer las capacidades y potencialidades de la población joven para su inserción laboral. En ese sentido, con el apoyo técnico y financiero del BID y del Banco Mundial, la Secretaría de Estado de Trabajo ha estado ejecutado desde el 2001 el programa “Juventud y Empleo”, con sus componentes de modernización laboral, fortalecimiento institucional y capacitación y orientación laboral.

Este programa consiste en capacitar a personas jóvenes de escasos recursos, de 16 a 29 años de edad, para que logren una mejor inserción en el mercado laboral. En 2007 la población de 15 a 29 años en edad de trabajar (PET) se estimaba en 2.5 millones de personas, de las cuales 1.5 millones formaban parte de la PEA, 45% estaba ocupada mientras que el 29% estaba desocupada (Cuadro V.36).

El perfil de las personas que participan en este programa se caracteriza por ser: jóvenes de ambos sexos, con edades entre 16 y 29 años, pertenecientes a hogares de los cuatro deciles más pobres de la población, sin título de bachiller, con seis meses o más de haber abandonado los estudios, desempleados y que saben leer y escribir. Estas personas jóvenes son capacitadas en las aulas y en entrenamientos prácticos, incluida una pasantía de dos meses en una empresa del ramo correspondiente, con lo que se busca entrenarlos en ocupaciones que requiere el sector privado.

Dentro del componente de capacitación laboral en el periodo 2003-2008⁷⁰ se ejecutaron 5 ciclos de cursos y un piloto mediante procesos de licitación. En ese periodo participaron 85 instituciones de capacitación laboral (ICAP) con un total de 1,341 cursos de capacitación, que abarcaron las familias ocupacionales de ventas, servicio de bares y restaurantes, belleza y peluquería, confección de prendas de vestir, contabilidad, informática y mantenimiento eléctrico. El 75% de los cursos se ofertó en el sector comercio, el 21% en industria, el 3% en agropecuaria y el 1% restante en otras áreas.

Cuadro V.36 Indicadores de empleo en la población joven de 15 a 29 años (datos en miles), 2007			
	Total	Hombre	Mujer
PET	2,537	1,279	1,259
PEA	1,533	918	615
Ocupado	1,141	761	381
Desocupados	392	157	235
Inactivos	1,004	361	643
Tasa global de participación	53%	72%	49%
Tasa ocupación	45%	59%	30%
Tasa de desempleo	29%	17%	38
Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT			

⁷⁰ Secretaría de Estado de Trabajo. Memoria del componente de capacitación laboral 2001-2006. Programa de Capacitación y Modernización Laboral. PRÉSTAMO BID 1183/OC-DR.

Hasta el 2008 habían ingresado al programa 30,794 jóvenes, de los cuales 26,549 completaron el proceso formativo, que incluye competencias básicas, habilidades técnicas a nivel teórico y la fase de pasantía en una empresa del ramo.

Para la implementación del programa, desde la primera fase (2003-2006) la SET estableció un acuerdo con el INFOTEP para realizar la supervisión técnica de los cursos y evaluar el currículo. La segunda fase de este programa, se inició en el 2008 y concluirá en 2011 a través del proyecto “Mercados Laborales y Transferencias Sociales” con el apoyo del BID y el Banco Mundial. Bajo este proyecto se promueve el desarrollo de los “jóvenes pobres y en riesgo social, a través de oportunidades de formación y educación para mejorar sus habilidades de vida en sociedad, con énfasis en la inserción laboral en el empleo y el autoempleo”. En esta segunda fase se ha previsto además incrementar el desarrollo de currículos pertinentes al sector productivo y fortalecer la relación empresarial con los centros de capacitación.

La inversión ejecutada en el programa durante la primera fase fue de US\$4.98 millones y para la segunda fase, comprendida entre 2008 y 2011, se ha previsto una inversión de US\$17.2 millones. Estos recursos permitirán realizar 1,927 cursos y proporcionar capacitación laboral a 28,000 jóvenes. Además se ha variado el contenido, para incluir el desarrollo de competencias básicas y de capacidades teórico-prácticas y se ha ampliado la duración de los cursos (225 horas, distribuidas en 5 horas diarias).

Las evaluaciones realizadas a la fecha⁷¹ al programa “Juventud y Empleo” concluyen que ha habido impactos variados. La primera, realizada en 2005, no encontró impacto consistente en la tasa de ocupación, aunque sí en la calidad del empleo (principalmente para los hombres) y también un impacto importante pero impreciso en salarios⁷².

En la segunda evaluación, realizada al final de la primera fase del programa, se mostraron ligeros impactos en las tasas de ocupación en el grupo de jóvenes beneficiarios con respecto a un grupo de control (61% contra 58%), pero la diferencia no era estadísticamente significativa. Al mismo tiempo se evidenció un aumento de la tasa de participación, que al momento del registro (línea de base) era 76% tanto para el grupo beneficiario como para el grupo de control, pero aumentó 14% para el grupo beneficiario y 6.5% para los miembros del grupo control. También se encontró una reducción en el período de búsqueda de empleo y mayor autoestima que en los miembros del grupo de control, entre otros aspectos⁷³.

Al analizar el moderado impacto logrado por el programa, la Oficina de Desarrollo Humano realizó una serie de consultas⁷⁴ y obtuvo las siguientes observaciones sobre los resultados del programa.

⁷¹ Secretaría de Estado de Trabajo. Memoria del componente de capacitación laboral 2001-2006. Programa de Capacitación y Modernización Laboral. PRÉSTAMO BID 1183/OC-DR p. 85-90.

⁷² SET 2005

⁷³ SET 2008 “Al momento de la encuesta, la tasa de ocupación de las personas beneficiarias ascendía a 61% mientras que en el grupo control era de 58%. También se observó impacto diferenciado en algunos aspectos importantes del Programa. Así, la tasa de ocupación de las mujeres beneficiarias superó en 3.6% a las mujeres del grupo control; las personas de 17 a 19 años de primer grupo tenían una tasa de ocupación en 9.1% por encima de los del segundo; quienes se beneficiaron de educación Básica prevalecieron en 5.6% al grupo control. Igual relación se presentó entre los residentes en Santo Domingo y el Este, cuya tasa de ocupación del grupo beneficiario fue de 6.3% y 12.9%, respectivamente, más alta que la de controles”.

⁷⁴ Se consultó al Ingeniero Douglas Hasbún, quien es asesor del programa de “Juventud y Empleo”, y en una nota remitida a la ODH respondió al cuestionamiento sobre los resultados del programa. Dicha nota se reproduce parcialmente.

- El escaso resultado en el nivel de empleo obedece a que los jóvenes que no hicieron el curso tuvieron un año para buscar trabajo, mientras que las personas egresadas solo tuvieron 6 meses, pues estuvieron el otro semestre en la formación. Esta situación cambia significativamente al cabo de un año (presentación del BID de marzo del 2007), ya que los jóvenes egresados, al cabo de ese tiempo, superan al grupo de control en términos de empleo. En la medida que se extiende el tiempo la diferencia se acentúa.
- Los egresados del programa tienen mayores ingresos, un empleo de mayor calidad (seguro médico, vacaciones, bonificaciones) y más estable en el tiempo.
- En la región Sur el programa no tuvo impacto. En el Cibao el impacto fue muy bajo. Santo Domingo y el Este (San Pedro de Macorís, La Altagracia y La Romana) fueron los lugares donde el impacto fue más significativo, alcanzando al 39% y 19% respectivamente de las personas egresadas. La lección es que este tipo de programa funciona en las zonas donde hay mayores ofertas formativas y posibilidades de empleos, es decir donde la economía es más dinámica y genera una cantidad importante de empleos nuevos.
- En la zona de alta pobreza, el programa debe ajustar las estrategias y en vez de orientar los cursos hacia el empleo, debe orientarse hacia el autoempleo. Por eso en la segunda fase del programa se incluyeron 100 cursos para el autoempleo, con énfasis en los jóvenes rurales, destinado a la zona Sur fronteriza.
- En ambos casos, tanto en el grupo de control como en los beneficiarios, existe un desempleo friccional ya que muchos jóvenes no saben adónde ir a buscar empleo o creen que no lo encontrarán. Para esto, la segunda fase del proyecto prevé la creación de la Bolsa Electrónica de Empleo.
- No se han evaluado las cohortes después de haber modificado el programa como resultado de las lecciones aprendidas. Las modificaciones principales consistieron en dar mayor cantidad de cursos a las áreas técnicas con mayor demanda, aumentar la cantidad de cursos en las regiones de mayor oferta de empleo (Este y Santo Domingo) y disminuir y reenfocar la cantidad de cursos del Sur.
- Finalmente, otro problema que se encontró es que las empresas demandan jóvenes con título de bachiller. Sin embargo, la población beneficiaria del programa no es bachiller. Por esto, en la segunda fase del programa se hizo el ajuste de insertar en el Programa de Educación Básica y Bachillerato a distancia para Adultos (PREPARA) y en el Programa de Educación Básica Formal para Jóvenes y Adultos (EBA) a los jóvenes egresados, mediante una beca que incluye la extensión de la matrícula y la provisión gratuita de libros y una mochila. Lo mismo ocurrió con las mujeres. El mercado de trabajo tiene una fuerte discriminación hacia la mujer, pero el programa previó una matrícula del 50% de mujeres aún a sabiendas de que esto podría implicar una reducción en los indicadores de inserción laboral.
- Si bien estas son buenas iniciativas, los bajos niveles de capacitación de la mano de obra dominicana requieren de esfuerzos adicionales para poder colocar a la oferta laboral en el nivel que requiere la demanda, formada por sectores cada vez más especializados y que, por tanto, necesitan una mano de obra de mayor calificación y tecnificación.

Políticas públicas para personas con discapacidad en el ámbito laboral

La inserción en el mercado laboral de las personas con discapacidad ha sido motivo de atención de organismos multilaterales, como las Naciones Unidas y de manera particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este organismo estableció en 1983 el Convenio 159 Sobre la

Readaptación Profesional y el Empleo de personas con discapacidad, el cual entró en vigencia en República Dominicana en junio de 1985. A través de ese convenio, todos los países miembros de la OIT debían permitir que la población con este tipo de limitaciones “obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad”.

Del mismo modo, en República Dominicana también se disponen de instrumentos legales dirigidos a promover la inserción económica y social de este grupo poblacional. En el año 2000 se promulgó la Ley General sobre Discapacidad (Ley No. 42-00)⁷⁵, la cual se convirtió en el principal instrumento para establecer las políticas y otras normativas en beneficio de la población con discapacidad. Esta ley es un paso de avance, en el plano laboral consigna que el Estado dominicano adquiere el compromiso de propiciar la igualdad de oportunidades, asegurar la aplicación de medidas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas con discapacidad, promover oportunidades de empleo en el mercado regular de trabajo o, en su defecto, su incorporación a un sistema de empleos protegidos o reservados que asegure a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo. También el Estado deberá asegurar la provisión de recursos económicos que faciliten a las personas con discapacidad el acceso a incorporarse de manera efectiva al sistema productivo nacional.

Mediante esta ley se creó el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) como organismo rector, responsable de la aplicación de dicha normativa. Este organismo tiene entre sus funciones verificar que los programas de integración socioeconómica para personas con discapacidad comprenda, aunque no se limite solo a ello, el tratamiento de rehabilitación médico-funcional, orientación profesional, formación, readaptación y reeducación profesional; inserción laboral y seguimiento (Art. 39). El CONADIS, junto a la Dirección General de Empleo de la SET, también deberá llevar un registro de las personas con discapacidad en condiciones de ser insertadas en el mercado de trabajo (Art. 40).

La SET tiene la atribución de “fomentar programas dirigidos a informar, orientar y promover el trabajo de personas con discapacidades a fin de facilitar su integración a la actividad productiva” (Art. 3, acápite g). Adicionalmente, también debe velar por la aplicación de las disposiciones laborales relacionadas con las personas con discapacidad, establecidas en el Ley 42-2000.

En la evaluación realizada por CIECA⁷⁶ sobre la incorporación de las personas con discapacidad en el mercado laboral se concluye que a pesar de que la Ley tiene ocho años de vigencia, prácticamente no ha sido aplicada y carece de reglamentos, aunque sí existe una estructura burocrática en el organismo rector. Establece que “ni las instituciones estatales ni las entidades privadas vinculadas a la discapacidad han prestado suficiente atención al funcionamiento de dicho organismo y a la puesta en operación de la legislación vigente”. Resalta además la escasa coordinación entre dichas instituciones. También concluye que la falta de aplicación de la Ley es resultado de las debilidades institucionales, tanto en el ámbito público como a nivel de las organizaciones no gubernamentales y privadas que intervienen en este sector.

Es oportuno precisar que desde el Estado no existen políticas explícitas para la inserción laboral de las personas con discapacidad. En adición a las pocas posibilidades que tiene esta población de participar laboralmente, las limitaciones que enfrentan para interactuar en el entorno de las ciuda-

⁷⁵ Esta Ley es analizada en el Capítulo VI de este informe y en los Capítulos I y II

⁷⁶ CIECA 2008

des, con muy pocas facilidades para ellas (aceras inapropiadas, con obstáculos, edificios sin facilidades, etc.) y en una sociedad que desconoce sus necesidades y derechos, revelan los bajos niveles de inclusión social que tiene este grupo de personas.

Si bien el Estado es el que tiene la mayor responsabilidad para las políticas de empleo, éstas deberían hacerse en coordinación con organizaciones empresariales y no gubernamentales. En tal sentido, el CONADIS tiene la facultad de acreditar a las instituciones que puede recibir apoyo del Estado para ejecutar programas o acciones de integración a personas con discapacidad. Por el lado de las organizaciones no gubernamentales, en el país existen unas 20 instituciones de apoyo a la población con discapacidad, parte de las cuales desarrollan actividades de capacitación y gestiones de inserción laboral (Recuadro V.8). En sentido general, estas ONG carecen de capacidad institucional y financiera suficiente para brindar un servicio con la cobertura y calidad requeridas, por lo que no pueden incidir de manera efectiva en la ejecución de políticas, programas y proyectos públicos en beneficio de las personas con discapacidad.

Recuadro V.8 Principales organizaciones que desarrollan acciones en el área de formación e inserción laboral para las personas con discapacidad

La Asociación Dominicana de Rehabilitación (ADR). Desde su fundación en 1963 es una de las principales instituciones del país dedicadas a atender a la población con discapacidad y la más importante en las áreas de rehabilitación físico motora e intelectual. En el ámbito de la formación para el trabajo, cuenta con una Escuela de Educación Especial, dirigida a niños y niñas con dificultades de aprendizaje y con un programa de formación y colocación laboral. Este último funciona desde 1971 para propiciar la rehabilitación técnico-vocacional para personas con discapacidades físico-motoras e intelectuales y apoya su integración al mercado laboral mediante las modalidades de dependientes (contacta empresas y coloca egresados), independientes (apoya actividad por cuenta propia) y protegidos (en talleres de la ADR realizan tareas repetitivas de manera temporal para ocupar personas con una discapacidad intelectual severa o moderada). Su cobertura se ve limitada por los recursos disponibles para este tipo de programa. Entre 1974-2006 se habían capacitado 2,506 personas y se habían colocado en empleos a 2,121 personas. Más del 80% de las actividades de capacitación e inserción laboral tienen lugar en su sede principal, en Santo Domingo, y el resto en las filiales localizadas en Santiago, Bonaio, San Pedro de Macorís, La Romana y San Cristóbal.

El Instituto de Ayuda al Sordo Santa Rosa de Lima, Inc. Fundado en 1972, desarrolla actividades destinadas a lograr la integración social, educativa y económica de las personas con limitaciones auditivas. En la esfera de la capacitación y colocación laboral trabaja con personas adultas sordas para su inserción socioeconómica, hace contacto con las empresas para que los sordos ingresen como pasantes y promueven actividades por cuenta propia.

Patronato Cibao de Rehabilitación, Inc. Cuenta con un área de terapia ocupacional, en la cual, mediante el trabajo, el autocuidado, juego y otras actividades procura incrementar la función independiente, mejorar el desarrollo y prevenir la discapacidad.

Para la capacitación laboral busca apoyo de instituciones como la Escuela Nacional de Informática, el Instituto de Formación Profesional, floristerías y otros negocios. Su programa de formación se encuentra en proceso de reestructuración.

Patronato Nacional de Ciegos, Inc. Se dedica a la rehabilitación funcional y profesional de los no videntes en la República Dominicana y procura su integración socio-laboral. Para tales fines desarrolla programas de rehabilitación profesional e inserción laboral de personas con discapacidad visual que incluyen entrenamiento en técnicas de orientación y movilidad, comunicación y actividades de la vida diaria y preparación para un empleo competitivo acorde a sus necesidades y aptitudes. En el área de rehabilitación profesional e inserción laboral ha capacitado a 550 personas en oficios de masaje, fabricación de trapeadores, producción agropecuaria, artesanía, manualidades y percusión musical. Promueve el autoempleo, desarrolla diferentes acciones de autogeneración de empleo, como el centro de masajes corporales y terapéuticos "Tacto", y la fábrica de "suápers" y contacta empresas para realizar trabajos formales. Entre el 2001 y el 2007 había colocado en el mercado laboral a 330 personas con discapacidad visual.

Organización Dominicana de Ciegos (ODOCIN). Tiene por objetivo lograr la inserción social y económica de personas mayores de 18 años en la ciudad de Santo Domingo, Mao, Santiago y La Romana. Realiza actividades de capacitación para el trabajo e inserción social, para lo cual organiza cursos en oficios diversos y gestiona empleos a su membresía en instancias públicas y empresas privadas para realizar labores de recepcionista, operadores y operadoras de centrales telefónicas y de radio, y empacadores y empacadoras en zonas francas y supermercados.

Círculo de Mujeres con Discapacidad (CIMUDIS). Creado en 1998 para lograr la participación activa de las mujeres con discapacidad motora, visual y auditiva, promueve el liderazgo y eleva

Principales organizaciones que desarrollan acciones en el área de formación e inserción laboral para las personas con discapacidad

Cont. Recuadro V.8

la conciencia de género. Desarrolla actividades de educación para eliminar barreras mentales que impiden el desarrollo de sus asociadas y cursos de formación para su integración al trabajo. Desde el 2003 ha impartido 125 cursos para beneficiar a 200 socias y facilitarles su integración al trabajo.

Asociación de Personas con Discapacidad Físico-Motora (ASODIFIMO). Creada en 1983 para promover la igualdad de derechos y deberes, propiciar y contribuir a la integración plena de las personas con discapacidad físico-motora a la sociedad y sensibilizar a todas las esferas sociales. Desarrolla proyectos de inserción laboral para sus integrantes desde 1984, mediante la capacitación en autogestión y microempresa de artesanías, la

gestión de empleo para sus miembros en empresas de zona franca, Banco de Reservas, entre otras.

Escuela Nacional de Sordos. Tiene como misión la integración educativa, social y laboral de las personas con discapacidad auditiva. Ofrece servicios educativos en los niveles inicial, básico y medio, cuya matrícula actual es de alrededor de 600 alumnos, tanto hombres como mujeres. Alfabetiza adultos e imparte cursos para padres con hijos con discapacidad auditiva. Realiza actividades de capacitación e inserción laboral y gestiona la formación y colocación en diferentes instituciones que realizan entrenamiento ocupacional y en empresas.

Fuente: CIECA 2008

Se puede afirmar que los programas de inserción laboral de personas con discapacidad se basan fundamentalmente en un modelo centrado en “las deficiencias de las personas y en su incapacidad para realizar ciertas tareas cotidianas, incluidas las actividades profesionales, por lo que ofrecen programas de readaptaciones personalizadas y ejecutadas con escasa articulación y coordinación interinstitucional”. Por tanto, tal enfoque influye en que la mayoría de empleadores mantenga una actitud poco favorable a la contratación de personas con discapacidad, sin interesarse en conocer las capacidades productivas y competitivas del recurso humano, de tal suerte que predomina una visión de asistencia social en la contratación de este personal.

Finalmente es necesario superar el enfoque predominante, fragmentado y asistencial de integración de las personas con discapacidad, y avanzar hacia una perspectiva que “preste atención a los obstáculos resultantes de factores sociales, institucionales, políticos, económicos y culturales” de una forma integrada⁷⁷.

Políticas para erradicar el trabajo infantil y de adolescentes

Se han dado pasos importantes en el diseño e implementación de políticas públicas para el tratamiento del trabajo infantil y de adolescentes, pero los progresos han sido lentos.

En el año 1997, se inició el Programa de Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil, con la firma del memorando de entendimiento con la OIT/IPEC y la ratificación, por parte del Estado dominicano, del Convenio No.182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. En ese mismo año se creó el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (Decreto N° 144-97), conformado por 16 organizaciones públicas, no gubernamentales, empresariales y sindicales. Este Comité se encargaría de generar los diagnósticos necesarios sobre la realidad del trabajo infantil a nivel nacional, definir políticas y articular proyectos concretos. Tales intervenciones estarían dirigidas a eliminar la explotación sexual comercial, el trabajo agrícola peligroso, el trabajo urbano, el trabajo doméstico en casa de terceros y la trata y tráfico.

⁷⁷ CIECA 2008.

Desde el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT en el país, se han fortalecido las capacidades nacionales, la generación de conocimiento sobre el tema a nivel nacional (con el financiamiento de numerosos estudios para conocer la problemática en todas sus dimensiones) y se ha trabajado para incluir la problemática en la agenda de las políticas públicas. Hasta el 2006 se trabajó en la fase preparatoria, en asistencia técnica, patrocinio a investigaciones e intervenciones directas que permitieron retirar a 32,874 niños, niñas y adolescentes (NNA) de las actividades laborales.

En el período 2007-2009 el IPEC continuó las mismas líneas de trabajo: sensibilización, conocimiento, monitoreo, coordinación interinstitucional, además de intervenciones focalizadas para retirar 5,100 NNA del mercado laboral o evitar su ingreso a éste. Adicionalmente, el IPEC y organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales ejecutan varias iniciativas en comunidades de las provincias Bahoruco, Barahona, Independencia, Azua, San Juan, San Cristóbal, Santiago, Santo Domingo.

A finales del 2004 en la SET se creó la Unidad de Trabajo Infantil para apoyar los esfuerzos de coordinación y articulación interinstitucional en la ejecución de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil. Sus acciones se han concentrado en apoyar el comité directivo nacional de la lucha contra el trabajo infantil⁷⁸.

Por su parte, la protección de la persona adolescente trabajadora es responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, a través de la inspección de los lugares de trabajo con el fin de controlar y asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones (edad mínima, jornada diurna y que no exceda las 6 horas diarias, evitar peligros a su salud, etc.). De acuerdo a las estadísticas de este organismo, como resultado de la inspección durante el 2007 se detectaron 79,225 adolescentes en actividades laborales y de enero a abril del 2008 esta cifra alcanzaba los 34,468⁷⁹.

Desde agosto del 2006 se dispone de un Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (PEN) 2006-2016, elaborado mediante consultas con las instituciones que intervienen en el tema y cuyas líneas de acción se dirigen a sensibilizar al Estado, la sociedad y las familias, monitorear el marco legal e incidencia política, establecer un sistema de información eficiente, garantizar los derechos de los NNA y la protección laboral de adolescentes y propiciar alternativas de ingreso para familias de NNA trabajadores.

También se cuenta con un Plan para Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil elaborado de manera conjunta por las instituciones que participan en la Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de NNA, creada para trabajar esta problemática⁸⁰.

Por otro lado, la evaluación realizada por la OIT en el 2008 revela los avances logrados en el país en el ámbito normativo, no obstante se reconoce la necesidad de adecuar algunos artículos del Código de Trabajo de 1992 a las leyes y convenios posteriormente ratificados. De igual manera, la

⁷⁸ Según reportó la OIT en 2008, una evaluación reciente del desempeño de la Unidad de Trabajo Infantil recomienda mejorar las competencias técnicas de su personal y definir su estatus dentro de la estructura organizativa de la SET.

⁷⁹ OIT 2008

⁸⁰ Esta comisión está conformada por el CONANI, las Secretarías de Estado de Trabajo, Relaciones Exteriores, Turismo, Educación y Salud; el Instituto de la Familia, el Poder Judicial, la Asociación de Hoteles y Restaurantes de la RD, la coalición de ONG por la Infancia; la Policía Nacional y la Policía Turística (POLITUR); el Grupo Mais-ECPAT, el Proyecto Educativo Caminante, la Dirección General de Albergues y Residencias para la Reeducción Ciudadana, UNICEF y OIT como organismos asesores.

OIT concluye que estos planes constituyen el primer paso para que las instituciones incluyan en sus agendas el tema, pero a dos años de la aprobación del PEN y del Plan para Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, solo el CONANI y la SET habían reportado actividades realizadas dentro de estas iniciativas. Por tanto, la ejecución efectiva de tales planes dependerá de la voluntad política de las instituciones que se comprometieron a materializarlos y de la asignación de recursos para realizarlos. En el ámbito de las instancias ejecutoras de políticas públicas, instituciones claves como la SEE y SESPAS no han incorporado aún en sus planes de trabajo de manera visible el tema del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores. En definitiva, como ha sido una práctica en el Estado dominicano no es la falta de normas lo que impide la inclusión social, sino la falta de voluntad de ejecución.

Políticas para eliminar la discriminación por género en el empleo

La situación de las mujeres en el mercado laboral dominicano se caracteriza por avances y retrocesos (Recuadro V.9). A pesar de los avances en materia educativa y de inserción en el mercado laboral, se evidencian limitantes para el acceso de las mujeres a un trabajo decente y que contribuya a su autonomía económica.

Como se pudo verificar en los capítulos anteriores, las mujeres dominicanas han experimentado importantes cambios en sus roles en la sociedad, pero no se ha podido modificar la segregación ocupacional por género, ya que las mujeres aún realizan aquellas actividades que son menos valoradas y peor pagadas.

El estudio coordinado por Pineda en 2007 acerca de la discriminación laboral femenina con énfasis en las empresas textiles y/o maquiladoras, concluye que el país cuenta con un marco normativo que le garantiza a la mujer el derecho al trabajo en igualdad de condiciones, así como una protección especial para aquellas que ejercen su derecho a la maternidad. Este marco jurídico ha facilitado a que las mujeres, hoy más preparadas que nunca, se inserten de manera creciente en el mercado laboral (Recuadro V.9). Sin embargo, a pesar de las normativas “las mujeres siguen siendo discriminadas en el acceso al empleo y al tipo de ocupación. Además, una vez en el mercado laboral, las trabajadoras enfrentan el choque con sus roles tradicionalmente asignados, en especial el de madre”.⁸¹ Del mismo modo, el estudio presenta datos sorprendentes sobre la falta de conocimiento por parte de las trabajadoras de sus derechos laborales y de la falta de reclamo de los mismos, lo que refleja una falta de empoderamiento desde la perspectiva de desarrollo humano.

Se podría afirmar que eliminar la discriminación laboral de las mujeres y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo humano no ha sido un tema de agenda de políticas públicas en República Dominicana. Sin embargo, son destacables los esfuerzos desarrollados desde las organizaciones no gubernamentales, cuyos alcances son limitados.

Desde la Secretaría de Estado de la Mujer los esfuerzos dirigidos para impulsar la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral han sido reducidos, pese a que en el primer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG 2000-2004) se incorporó el componente económico como uno de los ejes de trabajo. Los logros alcanzados fueron muy exiguos en materia de empleo, más bien este plan fue utilizado como marco de referencia para avanzar en la construcción de la igualdad de género. Factores como la débil institucionalidad pública, el cambio de administración del Estado y la falta de voluntad política de las autoridades de los organismos responsables de la puesta en marcha

⁸¹ Pineda, Magaly. Et al. 2007, p. 9

Recuadro V.9 Situación laboral de las mujeres

- Un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, aunque todavía su inserción está por debajo de los hombres (la TGP masculina fue de 69.4%, en promedio, durante el periodo 2000-2008, frente al 33.7% de la TGP femenina).
- Las oportunidades de empleo han aumentado a un ritmo superior para las mujeres, de manera particular en actividades vinculadas a las exportaciones y al trabajo en el mercado informal.
- Se ha observado un aumento de la incorporación de las mujeres más pobres al mercado de trabajo.
- La inserción femenina en el mercado laboral se verifica fundamentalmente en el sector informal, en el comercio, servicios personales y domésticos. Las mujeres constituyen en la actualidad la mayoría de la fuerza laboral en sectores como otros servicios (67%), hoteles, bares y restaurantes (56%); y tienen una alta presencia en intermediación financiera y seguros (45%), comercio al por mayor y menor (33.05%), administración pública y defensa (33.9%) e industrias manufactureras (41.65%). En estos últimos sectores la tendencia de participación femenina ha sido decreciente. La reducción de la capacidad de generación de empleo en el sector industrial es una tendencia que marcó la década, pero en los últimos años la situación comienza a revertirse. Es decir, la inserción laboral de la mujer -salvo algunas excepciones- se ha mantenido y/o crecido en aquellos sectores tradicionalmente considerados como femeninos, los que se han caracterizado a menudo por el uso intensivo de mano de obra no calificada, salarios bajos, poco reconocimiento social y violaciones a las leyes laborales.
- Un incremento de la brecha de desempleo entre hombres y mujeres. En el periodo 2000-2008 la tasa de desempleo para las mujeres fue de 26.33% en comparación con el 16.9% de los hombres.
- Se concentran en los grupos ocupacionales de empleadas de oficina (66%) y profesionales e intelectuales (53.1%), aunque ha tendido a igualarse su participación con los hombres en los grupos de trabajadores en servicios (49.8%), y técnicos del nivel medio. Mientras los hombres predominan como gerentes y administradores (67%), operarios y artesanos (89.1%), agricultores y ganaderos (95.3%).
- Aunque la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres se reduce levemente, se mantiene una gran diferencia en todos los segmentos del mercado de trabajo.
- Aunque las mujeres han aumentado sus niveles educativos considerablemente, estos no les garantizan más y mejores empleos en comparación con los hombres. Para el año lectivo 2005-2006 las niñas y jóvenes mujeres eran el 48.5% de la matrícula de educación básica, el 55% de la media y el 54% de la formación para adultos. A nivel universitario la participación de las mujeres dominicanas ha alcanzado niveles sin precedentes y para el 2002 había sobrepasado la presencia masculina, al constituir el 62.6% de la matrícula universitaria. No obstante, las mujeres se mantienen en carreras denominadas feminizadas, como Humanidades, Ciencias Sociales y algunas ramas de Ciencias de Salud, contrario al caso de las Ingenierías, Veterinaria y Agronomía, donde ellas continúan subrepresentadas. En otras profesiones -algunas consideradas masculinas-, como Ciencias Jurídicas, Política y Negocios, para abril del 2008 el 34% de las mujeres de la PEA tenía solo estudios primarios frente al 46% de los hombres; el 33% de la PEA femenina tenía estudios secundarios en tanto la PEA masculina ascendía a 30%; y el 27% de las mujeres de la PEA poseía estudios universitarios, en comparación con apenas el 15% de los varones.
- Las mujeres dominicanas han reducido de manera considerable la tasa de natalidad, lo que ha disminuido el número de integrantes promedio por familia. Según ENDESA 2007, en 1986 la cantidad promedio de hijos era de 3.7, sin embargo para el 2007 se había reducido a 2.4. En investigaciones realizadas en otros países se ha demostrado la existencia de una fuerte vinculación entre el número de hijos y la participación de las mujeres en el mercado laboral, las cuales han optado por reducir el número de hijos e hijas como una de las estrategias para afrontar la carga en el hogar y poder insertarse en el mercado laboral y en los demás espacios de la vida pública.

Fuente: ODH/PNUD con base en diferentes fuentes citadas.

del PLANEG limitaron su ejecución. De igual manera no se asignaron los recursos necesarios para diseñar los proyectos y crear los mecanismos para su implementación y monitoreo⁸².

El PLANEG II 2006-2016 incluye 7 grandes temas prioritarios⁸³ que se deberían trabajar de manera integral y requieren intervenciones en los planos económico, educativo, de salud y seguridad

⁸² Secretaría de Estado de la Mujer, PLANEG II 2006-2016

⁸³ Los temas nacionales propuestos en el PLANEG 2006-2016 son: Promover una cultura de igualdad y equidad de género, garantizar todos los derechos de las mujeres y el pleno ejercicio de su ciudadanía, fortalecer el empoderamiento económico e impulsar la superación de la pobreza de las mujeres, promover el liderazgo, la participación y representación política y social de las mujeres en favor de la igualdad de género, favorecer el acceso y control de las mujeres a bienes y servicios de calidad, erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres en todo su ciclo de vida, promover la plena participación de las mujeres en la sociedad de la información y el conocimiento.

A partir de 1950, la normativa relativa al trabajo de las mujeres dejó de ser únicamente protectora y establece desde entonces las bases para promover la igualdad en favor de las mujeres. Las principales normas son:

Convenio No. 100 Sobre Igualdad de Remuneración (1951) para mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor. Este convenio fue aprobado por el Congreso Nacional dominicano y promulgado el 30 de junio del 1953.

Convenio N° 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958), destinado a promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, evitar cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en sexo, raza, etnia, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato. Ratificado en el país el 1 de junio de 1964.

Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) para promover la repartición de las responsabilidades familiares y la igualdad efectiva de oportunidades y trato para los trabajadores de ambos sexos. Este convenio no ha sido ratificado por la República Dominicana.

Convenio N° 175 relativo al trabajo a tiempo parcial, concertado en 1994 para proteger a los trabajadores y las trabajadoras a tiempo parciales. Dicha normativa no ha sido ratificada por el país.

Convenio No. 177 referente al trabajo a domicilio, establecido en 1996 para promover la igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras a domicilio y los demás asalariados y asalariadas. Este convenio no ha sido sancionado por la República Dominicana.

Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Recomendación No. 190 de 1999, mediante los cuales se procura erradicar las peores formas de trabajo infantil, incluidos el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso, la prostitución y demás actividades ilícitas en las que se involucre a niños y niñas. Ratificado el 31 de julio del 2000.

La Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, establece la obligación universal renovada de respetar, promover y aplicar principios y derechos fundamentales del trabajo, como la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio y la obligación efectiva del trabajo infantil.

Convenio No. 183, sobre la Protección a la Maternidad (antes Convenios 3 y 103), revisado en el 2000, en el cual se establece la protección de la maternidad para las mujeres en el trabajo, sin ningún tipo de exclusión. Sin embargo, cada país puede hacer exclusiones mediante acuerdo tripartito. Este convenio no ha sido ratificado por el Estado dominicano.

social, como mínimo. En tal sentido, se plantea fomentar el acceso a recursos económicos vía el empleo y el desarrollo empresarial, la eliminación de obstáculos que impiden a las mujeres su integración a cualquier tipo de ocupación y con igual paga que la percibida por los hombres en la misma actividad, eliminar las normativas que van en desmedro de la actividad laboral de las mujeres y la puesta en operación de reglamentaciones que establezcan, de manera explícita, la igualdad de oportunidades.

Como ocurre en otros ámbitos del Estado dominicano, en el tema de género no se trata de falta de planes y legislación, sino de voluntad, compromiso y de recursos.

Políticas para el mejoramiento de la competitividad⁸⁴

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) fue creado en 2001 mediante decreto con el objetivo de definir las prioridades y las estrategias competitivas, ejecutar un plan de competitividad, preparar análisis sobre la heterogeneidad tecnológica y sobre los obstáculos al aumento de la productividad, así como establecer un Sistema Nacional de Calidad. El CNC⁸⁵ se estableció, mediante una ley

⁸⁴ En el INDH 2005 hay una amplia discusión de los factores que afectan la competitividad sistémica en la economía dominicana, en particular para los sectores de exportaciones nacionales, de zonas francas y turismo.

⁸⁵ El CNC se financia a través del Fondo de Competitividad (FONDEC), el cual es un instrumento para co-financiar la puesta en ejecución de proyectos de competitividad a nivel nacional o sectorial, y actividades de desarrollo de “clusters” (estrategias competitivas e iniciativas específicas). Este fondo está constituido por recursos provenientes de

en 2006, como ente jurídico-institucional encargado de comenzar un proceso participativo para la concertación de políticas y estrategias que aumenten la competitividad y la ejecución de proyectos asociativos (Recuadro V.11).

En el año 2007 el CNC elaboró un Plan Nacional de Competitividad Sistémica en el cual se presenta una estrategia y diversas políticas para aumentar las capacidades competitivas de las empresas, de los sectores productivos integrados en “clusters”⁸⁶ estratégicos, del gobierno como agente económico y promotor del desarrollo, así como las capacidades competitivas de innovación y desarrollo tecnológico, infraestructura y logística del país, entre otras.

En el marco del Plan Nacional de Competitividad el CNC ha promovido un conjunto de leyes sobre aspectos comerciales, el fomento de las pequeñas y medianas empresas, prácticas comerciales, de cruceros, de defensa de la competencia, entre otras (Anexo V.74). Asimismo, a junio del 2008 el Consejo reportaba actividades asociadas a la elaboración de estrategias sectoriales, de manuales, la formulación de propuestas de leyes, capacitación, diagnósticos y creación de portales, entre otras (Anexo V.75).

Es prematuro evaluar el impacto que ha tenido el Consejo Nacional de Competitividad sobre el empleo, pero lo que es evidente es su rol fundamental para lograr una mejor inserción del país en la economía mundial y en la llamada reestructuración productiva. Tal reestructuración está basada en una Estrategia Nacional de Competitividad que fomente la creación del Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico, la formación de una red de incubadoras de empresas; así como un programa de competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y desarrolle los “clusters” de agronegocios, textiles, confecciones, calzado y construcción, entre otros⁸⁷.

Es oportuno resaltar que la agenda del Consejo Nacional de Competitividad puede derivarse en parte de los problemas identificados en dos mediciones internacionales del ambiente de negocios y competitividad del país. El primero fue realizado por el Banco Mundial y el segundo, por el Foro Económico Mundial.

Recuadro V.11

Las principales funciones de Consejo Nacional de Competitividad

- Recomendar políticas, estrategias y prioridades nacionales y sectoriales para mejorar el ambiente de negocios y para lograr avances tecnológicos.
- Identificar los factores que limiten el desarrollo de la competitividad.
- Facilitar los procesos de implementación de las políticas competitividad.
- Apoyar los Conjuntos Productivos (clúster) en el marco de la apertura comercial.
- Preparar un Programa Nacional de Competitividad que incorpore las propuestas de reformas, inversiones y fuentes de financiamientos.
- Resolver o dirimir los conflictos intersectoriales en el ámbito de las estrategias de competitividad.

un préstamo del BID, y contrapartida del gobierno dominicano; recursos de organizaciones internacionales y cooperantes para la competitividad (Unión Europea, Naciones Unidas, USAID, por ejemplo), y el aporte de los “clusters” y asociaciones empresariales privadas, como co-financiamiento de los proyectos. Está administrado por una firma privada, elegida mediante licitación, de acuerdo con las condicionalidades del préstamo que le dio origen. Según el CNC, entre septiembre del 2004 y diciembre del 2007, el FONDEC financió 68 proyectos por un monto total de 9.4 millones de dólares.

Consejo Nacional de Competitividad. Página Web. Consultada el 16 de agosto de 2008. [http://www.cnc.gov.do/vsd/system/contenido.php?id_cat=36]

⁸⁶ Consejo Nacional de Competitividad. “Plan Nacional de Competitividad Sistémica, en [www.cnc.gov.do] La estrategia se ha basado en la promoción y creación de conjuntos productivos (“clusters”) como espacios de concertación y participación para enfrentar los problemas que surgen en los diferentes sectores a fin de maximizar beneficios para el grupo en conjunto. A noviembre del 2007, había 23 cluster registrados en el CNC con diferentes grados de logros.

⁸⁷ Fernández, Leonel. Discurso de Toma de posesión el 16 de agosto del 2008. Tomado de la página web de la Presidencia de la República. Consultada el 16 de agosto del 2008. www.presidencia.gov.do

Posición dominicana en el "Doing Business" Recuadro V.12

- En la **apertura de negocios**, el país ocupa la posición 84 de 181, y la 2 de los 7 países de la región. En este ámbito es donde más avances ha logrado el país con relación a las otras naciones debido a la reducción del tiempo para empezar un negocio.
- En el **manejo de permisos para la construcción**, el país ocupa la posición 77 y la tercera en la región. En contrato de trabajadores, ocupa la posición 97, lo que representa una mejoría, y la 4 en la región.
- En **registro de propiedad**, ocupa la posición 106 de 181 y la 6 de los 7 de la región. Es de notar que en este aspecto el país ha registrado alguna mejoría debido a la reducción en el tiempo para realizar dichos registros de 107 a 60 días.
- En la **obtención de crédito**, el país ocupa la posición 68, lo que significa un deterioro con respecto al 2007 (36), además de que está en sexto en la región.
- En **protección a inversionistas**, el país está en la posición 126 a nivel mundial y en la cuarta a nivel de Centroamérica y Panamá.
- En **pago de impuestos**, República Dominicana se coloca en la posición 72, una notable mejoría con relación al año anterior (139), y está en la mejor posición de la región.
- En el **comercio transfronterizo**, el país ocupa la posición 32 a nivel mundial y la segunda dentro del grupo del DR-CAFTA, sólo detrás de los Estados Unidos (15). Subió 25 posiciones a nivel mundial y ocupó la segunda en la región debido al esfuerzo que se ha hecho para reducir la cantidad de documentos y tiempos para exportar e importar.
- En materia de **cumplimiento de contratos**, el país ocupa la posición 83 y está en la tercera en la región.
- En el **cierre de una empresa**, está en la posición 144 y 7 de la región.

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad. 2008

El "Doing Business" 2009 del Banco Mundial es un índice que mide los procedimientos para hacer negocios. Este índice ubica a República Dominicana en la posición 97 de 181 países, lo que representa una mejoría de 8 posiciones desde 2007. A su vez, ocupa la posición 3 de los 7 de Centroamérica más Panamá. Solamente El Salvador y Panamá están mejor colocados. Independientemente de la crítica a la pertinencia de los indicadores seleccionados por el Banco Mundial para medir la situación de competitividad de un país, es evidente que en este índice República Dominicana ha registrado mejorías notables, particularmente en la simplificación de los procedimientos, no obstante todavía hay margen para avanzar en casi todos los indicadores (Recuadro V.12).

El índice de competitividad mundial del Foro Económico Mundial (2008)⁸⁸

A pesar de las críticas metodológicas que ha recibido este indicador de competitividad, es sin lugar a dudas el más popular y en cierta forma una primera puerta para el inversionista que quiere acercarse a cualquier país. Esa popularidad se debe a su fácil manejo y acceso, pero además de que se asocia a la reunión mundial de economía que se realiza en Davos, Suiza, cada año. Es un referente que identifica un conjunto de problemas tal y como son percibidos por las personas de negocios.

En la versión 2008-2009, el índice se construye para 134 países, aunque cada año se incluyen más⁸⁹. La estructura del índice tiene forma de árbol: se basa en tres grandes componentes: a) requerimientos básicos para ser competitivos, b) expansión de la eficiencia, y c) factores de sofisticación e innovación. A su vez cada componente se subdivide en otros aspectos para totalizar 12 "pilares"⁹⁰.

⁸⁸ World Economic Forum. Página Web. Consultada el 5 de febrero de 2008
<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>

⁸⁹ Se elabora con base en una muestra de 11 mil personas, en donde un tercio de los indicadores son datos duros y dos tercios son datos subjetivos.

⁹⁰ Los requerimientos básicos incluyen cuatro pilares: institucionales, infraestructura, estabilidad macroeconómica, educación y salud primaria. La expansión de la eficiencia tiene cinco pilares: educación superior y entrenamiento, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado.

Finalmente, los factores de invocación y sofisticación incorpora dos pilares: aspectos de sofisticación de negocios e innovación. A su vez, estos pilares se abren en un conjunto de indicadores que suman en total 110.

El reporte del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) identifica los principales problemas para hacer negocios en República Dominicana⁹¹ y estableció que el obstáculo más importante es la corrupción, seguido por el acceso al financiamiento y las tasas impositivas (Cuadro V.37). Es de notar que en el resto de los países del DR-CAFTA aparecen problemas diferentes en los primeros lugares, tales como el crimen, ineficiencia de la burocracia, deficiente infraestructura, corrupción, etc⁹².

El índice de competitividad del WEF coloca a República Dominicana en la posición 98 de 134 países, mientras que dentro de los países del DR-CAFTA solamente Nicaragua está en peor posición (111). En el Anexo V.75, se observa la posición dominicana comparada con los países de Centroamérica; ahí es notorio que en 5 de los 12 pilares el país está por encima de la posición 100 de 134 países. Comparado con Centroamérica, de los 12 pilares, en 6 ocupa la última o penúltima peor posición:

- Salud y educación primaria
- Sofisticación del mercado financiero
- Instituciones
- Eficiencia del mercado de bienes
- Eficiencia del mercado laboral
- Sofisticación de los negocios.

En cuatro pilares, República Dominicana está en la antepenúltima posición:

- Infraestructura
- Estabilidad macroeconómica
- Educación superior y formación
- Innovación

Y en las dos siguientes, preparación tecnológica y tamaño del mercado, el país está en la tercera y primera posición, respectivamente.

El Cuadro V.38 presenta los indicadores en los que el país está en desventaja⁹³. Esta clasificación sugiere el tipo de problemas que el empresariado identifica como más acuciantes para competir.

Cuadro V.37 Porcentaje de personas que opinan cuales son los principales problemas al hacer negocios en RD	
Problema	Puntuación
Corrupción	14.6
Acceso al financiamiento	12.7
Tasa impositiva	12.1
Reglamentación fiscal	11.1
Inestabilidad de las políticas	10.7
Fuerza de trabajo inadecuadamente educada	9.2
Burocracia gubernamental ineficiente	8.9
Oferta inadecuada de infraestructura	8.5
Poca ética de trabajo en la fuerza laboral	3.6
Inflación	2.7
Reglamentación laboral restrictiva	2.3
Crimen y robo	2.1
Reglamentación de divisas extranjeras	0.8
Inestabilidad gubernamental/golpes de estado	0.6
Fuente: World Economic Forum	

⁹¹ De una lista de 14 factores, se le pide a las personas encuestadas identificar los 5 más problemáticos para hacer negocios en los países y se le pide ordenarlos numéricamente, en el que 1 es el más problemático y 5, el menos. <http://www.gcr.weforum.org/>

⁹² En Honduras y El Salvador los tres primeros problemas son crimen y robo, ineficiencia de la burocracia e inadecuada educación de la fuerza de trabajo. En Guatemala es el crimen, seguido de la inestabilidad política y la corrupción. En Costa Rica es la ineficiencia de la burocracia, luego la inadecuada infraestructura y la inflación. Finalmente, en Nicaragua es la inestabilidad política, seguida por el acceso al financiamiento y la corrupción.

⁹³ Los 110 indicadores que utiliza el índice son agrupados en dos categorías: aquellos en los que el país tiene ventaja, y aquellos en los que está en desventaja. República Dominicana tiene apenas 11 indicadores en los cuales tiene ventajas, y 99 en los cuales tiene desventaja. A pesar de lo simple de esta clasificación, ella sugiere una situación precaria de la competitividad del país frente a otros países.

Cuadro V.38

Indicadores en los que República Dominicana aparece en desventaja, con una posición igual o por encima de 56 de 134 países, 2007-2008

Desventajas comparativas notables	Posición/131
1: Instituciones	
Favoritismo en las decisiones de los funcionarios gubernamentales	131
Eficacia de las juntas corporativas	116
Desperdicio en el gasto gubernamental	131
Confianza del público en los políticos	121
Fortaleza de los estándares de auditoría y reportes	103
Protección de los intereses de los accionistas minoritarios	119
Confiabilidad de los servicios públicos	129
Desviación de fondos públicos	127
Costo, para los negocios, del crimen y la violencia	116
Comportamiento ético de las empresas	119
Eficiencia del marco legal	120
2: Infraestructura	
Calidad de la oferta de electricidad	133
Calidad de la infraestructura ferroviaria	110
3: Estabilidad macroeconómica	
Diferencial en la tasa de interés	107
Tasa de ahorro nacional	118
4: Salud y educación primaria	
Calidad de la educación primaria	134
Gasto en educación	117
Impacto en los negocios del VIH/Sida	112
Prevalencia del VIH	103
5: Educación superior y formación	
Calidad de la educación en matemáticas y ciencia	131
Calidad del sistema educativo	131
6: Eficiencia del mercado de bienes	
Nivel y efecto de los impuestos	125
Efectividad de las políticas antimonopólicas	110
Nivel de dominación del mercado	107
Tiempo necesario para montar un negocio	97
Tasa impositiva total	56
Prevalencia de las barreras al comercio exterior	103
7: Eficiencia del mercado laboral	
Dependencia en administradores de empresa profesionales	98
Participación femenina en la fuerza laboral	106
Costo de los despidos	104
8: Sofisticación del mercado financiero	
Financiamiento a través del mercado de acciones local	113
Regulación de los intercambios de valores	106
Disponibilidad de capital riesgo	93
Fortaleza de la protección al inversionista	98
11: Sofisticación de los negocios	
Control de la distribución internacional	75
12: Innovación	
Calidad de las instituciones de investigación científica	124
Disponibilidad de científicos e ingenieros	107
Gasto empresarial en investigación y desarrollo (I&D)	100

Fuente: World Economic Forum 2008

Entre los principales problemas en el pilar institucional, en los cuales el Estado puede actuar para mejorar la posición competitiva, están el favoritismo de los funcionarios gubernamentales (clientelismo), el desperdicio (despilfarro) del gasto público, la desconfianza del público en los políticos y la baja confiabilidad en los servicios públicos, entre otros.

En el pilar de infraestructura, República Dominicana está en la posición 133 de 134 en la calidad del servicio eléctrico. En el pilar de salud y educación primaria, el país ocupa la posición 134 de la calidad de la educación primaria y 117 en gasto en educación. Cabe recordar, como fue señalado anteriormente, que el 46% de las personas ocupadas durante el período 2000-2007 tenía apenas educación primaria, el 28% secundaria y 18% había cursado algún grado universitario.

Es de notar que de los 12 pilares que forman el índice, el país está particularmente en desventaja en 3: las instituciones, la calidad de la educación en todos sus niveles, la calidad de la oferta eléctrica, la sofisticación del mercado financiero y la innovación tecnológica.

Estos indicadores son útiles al momento de diseñar políticas públicas vinculadas al tema de la competitividad sistémica porque orientan sobre los problemas sentidos por la comunidad empresarial. En cierta forma aportan una guía para la acción y se aprecia que la solución a muchos de los problemas identificados no tiene grandes costos financieros, simplemente aplicar las leyes y establecer consecuencias para el que las viole.

V.6 Conclusiones

El trabajo es uno de los principales medios para conseguir desarrollo humano, ya que posibilita la generación de recursos para permitir a las personas cubrir sus necesidades básicas e incrementar el abanico de opciones que realmente valoran. Tener un empleo decente permite a las personas generar ingresos,

mediante su inserción de manera productiva en la sociedad, lo que constituye un eslabón fundamental para la ampliación de sus libertades (capacidades), pero además es un medio para lograr cohesión social. El trabajo contribuye a incrementar la dignidad y el amor propio (poder social) y otorga la posibilidad de influir en la toma de decisiones en su lugar de trabajo y fuera del mismo (poder político). Este capítulo abordó el panorama general del mercado de trabajo, el empleo en grupos específicos, la dinámica económica y el mercado laboral, el marco institucional y lo que hace el Estado para generar trabajo decente. Las principales conclusiones se pueden resumir en los siguientes aspectos.

1.- En el largo plazo el impacto del producto en el empleo se reduce, es decir, cada vez se necesita hacer mayor esfuerzo de crecimiento económico para generar el mismo empleo.

2.- Los principales indicadores del mercado laboral entre 2000-2007 muestran que:

- La PET es dos tercios urbana y un tercio rural y aumenta a un ritmo anual de 156 mil personas.
- La TGP, es decir la PEA dividida entre la PET, representa en promedio el 55% de la población total, 69% en el caso de los hombres y el 42% en las mujeres, aunque en las zonas rurales la TGP se coloca en 33.7%. En largo plazo la TGP de los hombres disminuye y aumenta en las mujeres.
- La PEA alcanza 4.2 millones de personas (2007), de las cuales 61% son hombres. La PEA aumenta a un ritmo anual de 95.7 mil personas, de las cuales 56% son hombres, pero las mujeres crecen a una tasa que es 1.26 veces mayor que la de los hombres. El 68% de la PEA es urbana, aunque la PEA rural crece a 2.2 veces más que la urbana, motorizada por la PEA de las mujeres rurales.
- La tasa de ocupación promedio, es decir la PEA ocupada dividida entre la PET, es del 47%, aunque en los hombres es del 62.1% y en las mujeres, 31.2%.
- La población ocupada a abril de 2008 ascendía a 3.6 millones de personas, el 98% de esa población estaba remunerada y de ese grupo el 53% laboraba en el sector informal y el 45%, en el formal. La PEA ocupada se incrementa a un ritmo anual de 72.4 mil personas, de las cuales sólo 66.7 mil se insertaron al mercado laboral en forma remunerada y 6 mil en forma no remunerada. Entre las personas remuneradas, las que laboraban en el sector informal aumentaban a un ritmo de 46.5 mil al año, mientras que en el sector formal lo hacían a razón de 20 mil personas anualmente. En el largo plazo, la cantidad de mujeres ocupadas crece 1.8 veces la de los hombres.
- De las 72.4 mil personas que aumenta la población ocupada, 60% corresponde a hombres y 40% a mujeres; el 51% es rural y el 49% urbano y la proporción con grado secundario y universitario crece más aceleradamente.
- El subempleo ronda en casi un millón de personas, con el predominio del visible (menos horas de trabajo) que el invisible (menos salario).
- La tasa de desocupación ampliada no baja del 14%, en promedio hay 23.2 mil personas que quedan desempleadas cada año, de las cuales 60% son mujeres, 75% tienen estudios secundarios y 77% viven en zonas urbanas.
- El salario del sector informal equivale en promedio al 74% del salario formal y las mujeres ganan en promedio 24% menos que los hombres.

3.- En relación al empleo de los grupos sociales con problemáticas específicas, se puede indicar que:

- La población ocupada femenina crece más aceleradamente que la población masculina ocupada y que el promedio nacional. Pero las mujeres se insertan en el mercado informal y en general en condiciones más precarias que los hombres, en una situación de mayor vulnerabilidad, en condiciones laborales inestables y de relativa inseguridad en términos de ingreso y protección social. En efecto, 7 de cada 10 nuevos empleos se crean en el sector informal o son no remunerados, y el 61% del empleo adicional creado de 2000 a 2007 corresponde al mercado laboral informal.
- Los jóvenes entre 15 y 24 años tienen una tasa global de participación de 55% y una tasa de ocupación de 30.8%. Las diferencias por sexo mantienen el mismo patrón de proporcionalidad en las diferentes edades: una relación de 2 a 1 entre hombres y mujeres.
- De los 72 mil empleos adicionales que se crearon anualmente entre 2000 y 2007, solamente el 4% del empleo adicional fue ocupado por jóvenes, lo que representó un aporte del 14% de la PEA adicional. Esto significa que de 13,817 jóvenes que se incorporaron anualmente a la PEA, sólo 2,586 encontraron trabajo en ese período.

Los jóvenes tienen una tasa de desempleo de 29.7%, lo que significa que es 1.8 veces mayor que el promedio nacional. En los hombres jóvenes es 2.1 veces superior al total de los hombres en general, mientras que para las mujeres jóvenes el desempleo es 1.63 veces superior al promedio nacional para las mujeres.

- Las personas con discapacidad, desde la perspectiva laboral, no son un grupo homogéneo, pero además no hay informaciones actualizadas y precisas sobre esa población. El Censo 2002 indica que 4.6% de la población tiene algún tipo de discapacidad. CONAPOFA en 2003 estimaba que alrededor del 10% de la población tenía algún tipo de discapacidad. De la ENFT de Banco Central se calculó que el 6.5% de la PEA, equivalente a unas 200 mil personas, no busca trabajo porque tienen alguna forma de discapacidad. Esta es un área que requiere más estudios empíricos para establecer la situación ocupacional de las personas con discapacidad.
- Hay varias estimaciones de la magnitud del trabajo infantil para República Dominicana en los años recientes. La OIT en el 2000 determinó que 436,000 personas entre 5 y 17 años eran explotados laboralmente, con una incidencia de 18%. Otras fuentes estimaron que la incidencia del trabajo infantil entre personas de 7 a 17 años era de 16% en el 2000 y bajó a 7.3% para el período 2005-2006. A partir del 2004, la ENFT del Banco Central muestra una tendencia sostenida a la reducción de esta problemática, al pasar la tasa de incidencia de 9.3% a 5.8% del 2004 al 2008. Esto implica que, a pesar de los avances, todavía a abril del 2008 había 155 mil niños, niñas y adolescentes con edades de entre 5 y 17 años que trabajan. Sin embargo, se necesitan más mediciones y análisis cualitativos para establecer la magnitud del problema, aunque aún es alta en comparación con otros países latinoamericanos.

4.- Con respecto a la dinámica y tendencia del mercado laboral, se puede concluir:

- Los sectores productivos con más ponderación en el PIB generan cada vez menos empleos, los que más rápido crecen también generan pocos empleos. Los sectores que más empleos generan son los servicios, como comercio, transporte y otros, los cuales son de apoyo a las actividades productivas. Ni en las manufacturas ni en la agricultura aumenta el empleo. En general se aprecia un crecimiento de la productividad de la mano de obra frente a una reducción del salario real en el largo plazo. Además, lo más preocupante es que los nuevos

empleos son creados en sectores de baja productividad, lo que afecta al desarrollo a largo plazo.

- El sector de zonas francas ha entrado en una crisis irreversible, su situación es el resultado de la falta de planificación de largo plazo del Estado dominicano, ya que fue una situación conocida desde mediados de la década del noventa. En adición están los agudos problemas de competitividad sistémica de la economía.
- Las Mipymes no constituyen una dimensión productiva, aunque se han convertido en la principal opción de empleo. En 2005 había más de 600 mil micro y pequeñas empresas que generaban 1.4 millones de empleos. Las pequeñas empresas tienen una mayor capacidad de generar empleo pagado en condiciones de mayor formalidad y las microempresas generan menos empleo pagado, pero incorporan un mayor volumen de fuerza laboral, aunque en mayores condiciones de precariedad laboral. Las micro y pequeñas empresas constituyen la opción laboral del 36.2% de la población económicamente activa en el año 2005, lo cual está por encima de cualquier sector productivo. Esta dimensión productiva requiere de políticas específicas de apoyo. Finalmente, por su flexibilidad de entrada y forma de funcionamiento, es una actividad con activa participación de las mujeres.
- Aunque es prematuro evaluar el DR-CAFTA, de forma contraria a las expectativas generadas, los acuerdos comerciales no han aumentado las exportaciones, no han reducido los precios internos, aunque sí se aprecia un aumento sustancial de importaciones. Habrá que esperar para determinar el impacto de los acuerdos en el empleo.

5.- En materia de marco institucional del mercado laboral, es responsabilidad de la Secretaría de Trabajo velar por el cumplimiento de las normas laborales, ordenar y regular el mercado de trabajo, regir las políticas de empleo y presidir el Consejo Nacional de la Seguridad Social, entre otras funciones. Las principales conclusiones de este apartado son:

- Desde el punto de vista del desarrollo humano, el salario mínimo puede ser considerado como un instrumento para garantizar un nivel mínimo de ingresos para la clase trabajadora a fin de reducir las brechas salariales entre los diferentes sectores de la economía y en función del género. Pese a esto el salario mínimo más alto en 2008 no alcanzaba a cubrir el costo de la canasta alimenticia básica de los hogares del decil más pobre.
- El Comité Nacional de Salarios establece más de 17 diferentes tipos de salarios mínimos, según sea el sector económico, el tipo de ocupación dentro del sector y el tamaño y ubicación de las empresas. Al analizar los salarios mínimos establecidos se evidencia una desigualdad considerable entre los diferentes tipos salariales. Los salarios mínimos más bajos están en el sector agrícola, seguido por turismo (25% por debajo del resto del sector servicios). Mientras los mayores salarios mínimos se encuentran en las industrias, el comercio y servicios, con excepción de las zonas francas, que pagan el equivalente al 70% del salario de las empresas grandes del sector industrial.
- Es preocupante la tendencia al deterioro del salario mínimo real registrado en el presente siglo (el vigente al 2008 representaba el 89% del salario del 2000), pues es insuficiente para garantizar la cobertura de las necesidades mínimas de la persona trabajadora y su familia. Por ejemplo, en las empresas grandes, donde se paga el mayor salario mínimo, el monto establecido en julio del 2008 (RD\$7,360), no permitía cubrir la canasta básica alimenticia de los hogares del quintil más pobre (RD\$8,156.00 por mes).

- Las diferencias salariales también se verifican en todos los sectores económicos, pues son superiores en el sector formal que en el informal. Ante el predominio de la informalidad, con menores salarios y menores niveles de protección social, estas disparidades salariales atentan contra el logro de un mayor grado de cohesión social.
- Se registran brechas salariales importantes entre sector público y privado, diferencia que va en aumento y se ensancha en los niveles más altos y más bajos del escalafón. Los salarios del sector público son mayores que los salarios del sector privado, independientemente del nivel educativo. En promedio, el salario por hora del sector privado representaba un 75% del sector público.
- A nivel privado, la política salarial está relacionada a factores como productividad, capacidades y experiencia laboral, entre otros, mientras en el público no existe una política salarial clara y definida. En general, a nivel público el establecimiento de los salarios se caracteriza por la ausencia de escalas salariales, falta de uniformidad según los puestos, así como por la carencia de vínculos entre salario, atribuciones y competencias.
- La mayoría de la población ocupada (52%) recibía ingresos salariales que no sobrepasaban un salario mínimo, porcentaje que aumenta hasta 60% en el grupo de las mujeres trabajadoras.
- La Ley 87-01 significó un avance importante en materia laboral, al incluir el seguro de riesgos laborales, que comprende entre otros beneficios la atención y subsidios por enfermedad y discapacidad por causas laborales. En el caso de las trabajadoras, son relevantes los avances en las disposiciones relativas a la protección a la maternidad, subsidio por lactancia y el establecimiento de estancias infantiles. No obstante, las dificultades en la implementación de este sistema mantienen en situación de desprotección a trabajadores y trabajadoras del régimen contributivo subsidiado y el subsidiado, por lo que se constituye en una fuente de exclusión de las personas que laboran por cuenta propia y del sector informal y que perjudica la cohesión social y la equidad que se esperaba lograr con dicha ley.
- República Dominicana ha avanzado en incorporar a su marco jurídico (Código de Trabajo y Seguridad Social) las normativas y convenios establecidos por la OIT sobre las condiciones laborales y el libre ejercicio de los derechos de la persona trabajadora. En consonancia, la SET ha creado instancias para velar por el cumplimiento de estas normativas, sobre las cuales se reportan avances importantes en términos como la mejoría de capacidades para hacer más eficiente la inspección laboral. Sin embargo, la capacidad institucional de este organismo rector no es suficiente para supervisar el cumplimiento de esta normativa en todos los sectores de la economía, la cual se caracteriza por la alta incidencia de la informalidad.
- Las evidencias apuntan a una reducción de la organización sindical en el país. Tradicionalmente el índice de afiliación ha sido bajo y muy variable, debido a la vulnerabilidad de las organizaciones sindicales, situación que se acentúa ante la crisis económica global. La dirigencia sindical ha denunciado violaciones para el ejercicio de la libertad sindical, discriminación antisindical y la existencia de altos riesgos para el ejercicio de este derecho, frente a las altas posibilidades de pérdida del empleo que históricamente han estado presentes entre los trabajadores y trabajadoras que se han organizado.
- Otras violaciones denunciadas son la injerencia al funcionamiento de los sindicatos, las violaciones a la libertad de expresión, los despidos injustificados, dificultades en el pago de prestaciones laborales, al mismo tiempo que se observa un desconocimiento importante entre la clase trabajadora de sus derechos laborales.

- El debilitamiento de los sindicatos en el largo plazo debilita la democracia, el tejido social y fortalece la tendencia que hace al desarrollo humano una cuestión de poder, cuando debería ser de derechos.
- El déficit en la creación de empleo decente en el país es una realidad que ha motivado la reciente definición de un plan nacional para generar empleo y trabajo decente de forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social. Recientemente se inició la ejecución de esta primera parte, cuyos esfuerzos se concentrarán en la difusión de las normativas laborales, en crear las capacidades institucionales para fomentar este tipo de empleo y en fortalecer el diálogo social.
- Acorde con este programa, la SET puso en marcha diferentes mecanismos para fortalecer su rol rector en la política de empleo. Entre estos se destacan el Sistema Nacional de Empleo, el fortalecimiento de las capacidades de este organismo para la formulación de políticas activas de empleo, el Observatorio del Mercado de Trabajo y un servicio nacional de empleo. De igual manera, ejecuta su programa de formación para el empleo con la colaboración del INFOTEP.
- El reto es implementar este plan con la celeridad y la incidencia necesaria para reducir el déficit social acumulado en materia laboral, en general, y de manera particular en grupos poblacionales con problemáticas específicas, como las mujeres, las personas jóvenes y las personas con discapacidad.
- En el caso de las personas jóvenes, los impactos variados del Programa Juventud y Empleo sugieren una revisión de su estrategia de intervención, a los fines ampliar su impacto en las localidades donde hay mayores problemas de desempleo o ha sido escaso el impacto en el nivel empleo de las personas egresadas. Si bien estas son buenas iniciativas, los bajos niveles educativos de la mano de obra dominicana requieren de esfuerzos adicionales para poder colocar la oferta laboral en el requerimiento de una demanda de mano de obra de mayor calificación y tecnificación.
- No existen políticas explícitas para la inserción laboral de las personas con discapacidades, como ocurre en otros países. Se ha avanzado en la creación del marco normativo, pero tras ocho años de vigencia de dicha ley, su aplicación es limitada, debido a la falta de reglamento, debilidades institucionales tanto en el organismo rector y en las demás organizaciones vinculadas a la problemática, las cuales deben desarrollar un trabajo coordinado. En adición a las pocas posibilidades de participar laboralmente, la población con algún tipo de discapacidad enfrenta bajos niveles educativos y limitaciones para interactuar en el entorno de las ciudades, además de que la sociedad desconoce sus necesidades y derechos. Todo esto revela los bajos niveles de inclusión social que tiene este grupo de personas.
- Se han dado pasos importantes en el conocimiento de la realidad del trabajo infantil y adolescente y en el diseño e implementación de políticas públicas para enfrentar esta problemática. Pero aún no hay suficientes evidencias de acciones de alcance nacional que permitan afirmar que el país marcha al ritmo requerido para cumplir compromisos internacionales para erradicar esta problemática. El éxito en la ejecución del plan nacional para la erradicación del trabajo infantil y adolescente y del plan para erradicar la explotación sexual y comercial, dependerá de la voluntad política y de la asignación de recursos necesarios a las instituciones públicas vinculadas.
- Los esfuerzos desarrollados para eliminar las discriminaciones hacia las mujeres en el empleo a nivel normativo, unido a los cambios verificados en las estructuras productivas

alrededor del mundo han facilitado que las mujeres desempeñen actualmente nuevas funciones. Sin embargo, a pesar de que hay una mayor cantidad de mujeres en el mercado laboral, con un nivel educativo superior a los hombres, e incluso algunas de ellas se han incorporado a trabajos tradicionalmente considerados masculinos, todavía no disfrutan de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo.

- Esa situación se traduce en discriminación laboral en función del género, la cual se ve profundizada porque la vida laboral de las mujeres se encuentra limitada por una serie de aspectos económicos, sociales y culturales que le atribuyen la responsabilidad principal del trabajo doméstico y del cuidado de la familia. Esta situación obliga a las mujeres a cumplir una doble jornada laboral (en el hogar y en el trabajo) y las colocan en desventaja, en términos de tiempo y energías, con respecto a los hombres. Dicha desventaja afecta las posibilidades de las mujeres para capacitarse, ser promovidas y las relega a trabajos que tradicionalmente no son valorados por la sociedad. Esta situación repercute en menores salarios, mayor estrés, mayores obstáculos para la integración plena a su rol como trabajadoras.
- No obstante, eliminar la discriminación laboral de las mujeres y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo humano no ha sido un tema de agenda e las políticas públicas de República Dominicana.
- Se evidencian algunos avances en la creación de un contexto favorable para el desarrollo económico del país y para mejorar los niveles de competitividad, de manera particular con el establecimiento del marco jurídico-institucional, de la definición de políticas y estrategias y en la promoción de un conjunto de leyes sobre aspectos comerciales, fomento de las pequeñas y medianas empresas, prácticas comerciales, defensa de la competencia, entre otras. Sin embargo, resulta aún prematuro evaluar el impacto en el empleo de las iniciativas desarrolladas para aumentar las capacidades competitivas de las empresas y de los sectores productivos, así como para reforzar el rol del gobierno como agente económico y promotor del desarrollo y para impulsar las capacidades competitivas de innovación y desarrollo tecnológico, infraestructura y logística del país.
- Los grandes problemas de la estructura productiva, vinculados a la debilidad institucional, las deficiencias en la infraestructura (energía, carreteras), la falta de acceso al financiamiento, la inestabilidad de políticas públicas, la ineficiencia en la burocracia estatal, la corrupción, la baja formación de la fuerza de trabajo a todos los niveles del sistema educativo y en la formación para el empleo, los déficits en salud y la creación del empleo decente, hacen que, en términos de competitividad, todavía República Dominicana tenga grandes retos. Las evaluaciones internacionales sobre las condiciones de competitividad del país, lo colocan en los últimos lugares, lo cual requiere establecer una agenda de políticas para mejorar los procesos de hacer negocios.

V.7 Recomendaciones

Las políticas de empleo proactivas son fundamentales para generar desarrollo humano y por vía de consecuencia, cohesión social. No existe una fórmula única. Para que el crecimiento económico redunde en mejoría del empleo, no basta con crecer, sino también es importante la forma en que se crece. Depende de lo que se produce, de quién y cómo lo produce, de cuál es la composición del producto y la tecnología utilizada, de qué tipo de organización se adopta para la producción y de cuál

es la distribución de los bienes de producción, como la tierra y el capital financiero. Depende de la estructura institucional y del cumplimiento de las leyes⁹⁴.

En la búsqueda del crecimiento el país ha tenido opciones:

- Entre crecimiento que genera poco o ningún empleo.
- Entre crecimiento que aumenta los salarios y crecimiento que los reduce.
- Entre crecimiento que mejora las condiciones de trabajo y crecimiento que las mantiene deprimidas.
- Entre crecimiento que garantiza el modo de ganarse el sustento y crecimiento que crea condiciones de vida precarias.

En síntesis, los países tienen una opción entre crecimiento que mejora la cantidad y la calidad de las oportunidades de trabajo y el crecimiento que no las mejora.

El modelo que ha adoptado el país en el largo plazo corresponde al de exportador cuya fuente de competitividad es la contracción salarial que, con una institucionalidad débil, no ha sido compensada con políticas sociales incluyentes que aumenten el salario social de los trabajadores. De forma que el crecimiento económico y la exclusión social han caminado a la par en el comportamiento de la economía dominicana de las últimas décadas⁹⁵.

V.7.1 Entorno macroeconómico estable y fomento a las actividades productivas

En las últimas décadas ha quedado determinado que un entorno macroeconómico estable es una condición necesaria para mejorar el nivel de empleo e inversión. Además se requiere:

- Crear políticas de aumento de la productividad. Esto es esencial pues en el largo plazo las mejoras en el empleo y el salario se sostendrán si mejora la productividad sistémica del país.
- Crear intervenciones públicas de largo plazo mediante políticas de Estado.
- Fortalecer las cadenas de valor y el valor agregado.
- Apoyar sectores productivos donde el salario no sea solo un costo sino también un ingreso de ventas.
- Crear mecanismos institucionales redistributivos a través de la política fiscal en aquellos sectores donde el salario sea un componente del costo y no un ingreso de ventas.
- Garantizar el imperio de la ley y la existencia de un régimen de consecuencias, en particular en el sector público.
- Adoptar un marco regulador conocido y estable.
- Garantizar unas estructuras de mercado que funcionen.
- Acciones deliberadas para el fomento del empleo como:
 - Selectividad y eficiencia en el gasto público.
 - Apoyar a sectores específicos generadores de empleo (mediante instrumentos crediticios, fiscales, servicios de apoyo gerencial, desarrollo de nuevas tecnologías, etc.).

⁹⁴ PNUD 1996. Informe sobre Desarrollo Humano 1996. España p. 103 y 104.

⁹⁵ Véase el Capítulo II de este informe

- Apoyar estrategias de competitividad.
- Identificar los sectores con mayores multiplicadores internos, con claras mediciones sobre su capacidad de generar empleos.
- Intervenir con políticas públicas territoriales.
- Apoyar deliberadamente a pequeñas y medianas empresas vía recursos financieros para asistencia técnica, apoyo en la búsqueda de nichos de mercado, entre otros.

V.7.2 Acceso a empleo decente y de calidad

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo decente es una condición fundamental para reducir la pobreza y constituye un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible. En este sentido, el trabajo decente implica el alcance de cuatro objetivos estratégicos:

- Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales.
- Oportunidades de empleo e ingresos.
- Protección y seguridad social
- Diálogo social y tripartito.

Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, la industria y la oficina; en sus casas o en la comunidad⁹⁶.

El acceso a un empleo decente constituye la principal fuente de inclusión social y permite a los ciudadanos acceder a bienes y servicios básicos, además de proveer la oportunidad de lograr mayor cohesión social⁹⁷. En el país, a pesar de los altos niveles de crecimiento económico, se ha visto un bajo nivel de empleos creados en el sector formal, lo que se ha acompañado de aumentos en las brechas salariales y el crecimiento de la informalidad con distintas formas de precarización laboral.

Los sectores de mayor crecimiento y con potencial de inserción en los mercados internacionales están llamados a ser los demandantes de empleos de mayor calidad y en mejores condiciones. Por tanto, se deben:

- Propiciar políticas que fomenten la creación de empleo pagado en empresas de mayor tamaño, pertenecientes a los sectores con mayor potencial de generación de divisas y con estrechos vínculos con las comunidades locales.
- Promover un turismo socialmente incluyente. En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 se proponen medidas específicas en este sentido.
- Apoyar al sector agropecuario con programas de crédito y apoyo a la comercialización para darle sostenibilidad y que pueda generar mejores condiciones de empleo para sus trabajadores.
- Cumplir el calendario de la seguridad social en pensiones y salud para terminar la incorporación al régimen subsidiado y contributivo subsidiado.

⁹⁶ Organización Internacional del Trabajo. En <http://www.ilo.org>

⁹⁷ CEPAL 2008

- Regular la situación laboral de los inmigrantes haitianos y que las condiciones de contratación sean independientes a la nacionalidad del empleado.

V.7.3 Mejoramiento del capital humano⁹⁸

Es fundamental elevar los niveles de calificación de la mano de obra vía una educación de mayor calidad y equidad. En el país, cerca del 55% de la oferta laboral tiene poca o ninguna calificación, lo que se traduce en una barrera para el acceso a mejores puestos de trabajo e ingresos. Al respecto, una política orientada a lograr mayor nivel de desarrollo humano y cohesión social debe:

- Mejorar las oportunidades educativas de toda la población. La igualdad de oportunidades educativas –con una educación de calidad- permite incrementar las oportunidades para que toda la ciudadanía desarrolle plenamente sus capacidades y tenga una vida productiva exitosa.
- Fortalecer al sistema educativo desde la educación temprana, sobre todo a nivel público, a fin de aprovechar los beneficios del desarrollo temprano del niño y la niña, mediante el fortalecimiento de sus capacidades para un mejor desempeño educativo futuro. En adición, es importante generar los mecanismos para elevar los niveles de eficiencia interna del sistema educativo, específicamente en lo que se refiere a la tasa de deserción y los niveles de repitencia escolar, que fueron discutido en el Capítulo III, así como la urgente necesidad de aumentar la calidad de los egresados.
- Establecer programas de alfabetización.
- Reestructurar y ampliar el alcance y la cobertura de los centros de capacitación laboral en zonas de mayor concentración de la pobreza a través de programas especialmente dirigidos a trabajadores con bajo grado de escolaridad.
- Propiciar una adecuación curricular que permita mayor correspondencia entre los contenidos transmitidos en las escuelas y universidades y los requerimientos de una sociedad globalizada. El currículo deberá estar orientado al desarrollo de competencias (conocimientos, aptitudes y el saber hacer), de cualificaciones y habilidades profesionales según los requerimientos de la economía y con la meta de potenciar el desarrollo humano. En consecuencia, la currícula de formación para el trabajo productivo debe tomar en cuenta los cambios que se verifican en la estructura productiva dominicana y también sus potencialidades. Y es que estas transformaciones de la estructura productiva y los avances permanentes en las tecnologías demandan mayores requerimientos a la fuerza laboral para adaptarse y anticiparse a los cambios del entorno y a situaciones imprevistas.
- Capacitar para la empleabilidad, lo cual requiere desarrollar en la población una aptitud de adaptación y aprendizaje permanente para enfrentar los continuos cambios del mercado en términos de contenidos y de cómo hacer las cosas. Por tanto, la formación para el empleo y el trabajo decente demanda una dinámica de aprendizaje constante y de una revisión del currículo, que incluya además de los contenidos ocupacionales, reforzar las competencias básicas (matemáticas, lectura, redacción, entre otras materias), el desarrollo de aptitudes analíticas, pensamiento creativo, cualidades personales (como la responsabilidad, integridad, honestidad) y educar para el ejercicio de una ciudadanía basada en derechos y deberes.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas educativas y formativas e impulsar la diversificación vocacional y profesional de las mujeres. Con ello se contribuiría a reducir los altos niveles de segregación ocupacional que existen.

⁹⁸ Véase el Capítulo III de este informe

- Crear programas de formación profesional especiales para grupos específicos, como las mujeres (de bajo nivel educativo o empleadas en sectores de baja productividad), así como para personas con discapacidad (en forma de capacitación vocacional) y los trabajadores por cuenta propia.
- Especial atención debe brindarse a la formación en aspectos relacionados con idiomas, tecnologías computacionales y de la información y comunicación, normas de seguridad y salud ocupacional, medio ambiente, autogestión de la propia formación, capacidad de coordinación con otras personas trabajadoras, aplicación de valores éticos en el trabajo y servicio al cliente, derechos laborales, entre otros temas.
- Garantizar la distribución geográfica de las oportunidades de formación.

V.7.4 Mejorar el acceso al mercado laboral de grupos específicos: mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidades

Las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad enfrentan problemas de acceso en el mercado laboral. Para estos grupos son necesarias acciones focalizadas y compensatorias que corrijan situaciones de inequidad extremas. Entre las medidas están:

- Promover programas específicos para personas con discapacidad a fin de garantizar su inserción en el sistema educativo formal y técnico-vocacional para que puedan fortalecer sus capacidades educativas y tengan oportunidades equitativas en el acceso al mercado laboral, con programas especialmente destinados a estos grupos.
- Exigir el cumplimiento de la ley en la adaptación de infraestructura física a las personas con discapacidad.
- Promover el emprendurismo empresarial. Este apoyo puede ser ofrecido a través del acceso a financiamiento, mejoría de la información y creación de redes de apoyo, entre otros.
- Crear políticas de apoyo a las mujeres en sus labores reproductivas y en la atención a los niños y niñas.

En el caso del empleo de personas jóvenes que van a ingresar por primera vez al mercado laboral, se pueden otorgar incentivos a los empleadores en la forma de créditos impositivos o exenciones en el pago de los aportes correspondientes a la seguridad social, y formas mixtas de pasantías y reclutamiento laboral, conjuntamente con el apoyo a las iniciativas de emprendimientos empresariales.

Lineamientos para un trabajo decente para las mujeres

El trabajo decente significa para las mujeres aumentar sus posibilidades de acceso al empleo remunerado y sus oportunidades de generación de ingreso, disminuir la invisibilidad de sus labores en diversas esferas no reconocidas y mejorar la calidad de sus empleos. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres supone además la necesidad de promover cambios en las relaciones de género.

El desafío es modificar la rígida división sexual de trabajo que aún persiste en el país y generar conciencia en la sociedad sobre la necesidad de desarrollar servicios de apoyo que faciliten la disponibilidad de tiempo de las mujeres. Ello reclama un esfuerzo conjunto de la sociedad para abordar de forma diferente la atención⁹⁹ y cuidado de la niñez y a la vejez; intensificar el desarrollo de

⁹⁹ En el Capítulo X sobre cohesión social se dan ejemplos concretos de cómo la familia dominicana asume el cuidado de la niñez, los envejecientes y personas con discapacidad.

servicios de apoyo del Estado para el cuidado y atención de los niños y niñas. En estos planes debe haber participación en la gestión y en el financiamiento del empresariado, previa eliminación de las disposiciones que unen la provisión de este servicio al número de mujeres trabajadoras.

Es responsabilidad del Estado garantizar la adecuada protección a la maternidad y al derecho de las mujeres a no ser discriminadas en el trabajo por factores asociados a su capacidad reproductiva. El Estado también debe garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo. A pesar de la legislación relativamente avanzada en materia de igualdad laboral, aún se registra con frecuencia el incumplimiento de esos derechos.

La efectiva presencia y representación de las mujeres en las estructuras y procesos de diálogo social es un elemento fundamental para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora y de la equidad de género en el mundo laboral se transformen en parte sustantiva y permanente de la agenda social.

Es necesario la transversalización y la focalización del enfoque de género en las políticas de empleo y de mercado laboral, además de que es indispensable diseñar mecanismos de seguimiento y monitoreo para evaluar la situación de género en el empleo.

Finalmente el PLANEG II contiene una serie de recomendaciones concretas, la cuales pueden servir de guía para las propuestas.

Lineamientos para el acceso al empleo y al trabajo productivo para personas con discapacidad

En muchos países se establecen contratos especiales para las personas con discapacidad, con condiciones laborales diferentes (en materia de salario, cobertura social, condiciones de despido) y que incluyen algunas medidas de capacitación. Mientras en otros países existen normativas para garantizar la contratación de una cuota mínima de personas con discapacidades, a cambio de una serie de incentivos fiscales, de reconocimiento social, entre otros.

En la evaluación realizada por CIECA, en el cual se consultaron diferentes actores vinculados al trabajo con este grupo poblacional, surgieron numerosas recomendaciones para lograr la inserción de personas con discapacidad, de las cuales se retoman las siguientes:

- Dentro de la política y el gasto social, priorizar acciones que promuevan la inserción laboral de las personas con discapacidad. Esto implica desarrollar programas para la educación y la capacitación para el trabajo, lo cual requiere de la intervención de la Secretaría de Educación, la Universidad Autónoma de Santo Domingo, el Instituto de Formación Técnico Profesional (Infotep) y otras entidades de naturaleza similar.
- Propiciar el fortalecimiento institucional y financiero del CONADIS, de manera que pueda cumplir con las atribuciones que le otorga la Ley y con los requerimientos de la población con discapacidad. Esto significa dotarlo de autoridad, del personal técnico y de los recursos presupuestarios requeridos para el desempeño de sus funciones.
- Monitorear la aplicación de la Ley General de Discapacidad a partir de la evaluación de los obstáculos que han impedido su uso y de los posibles requerimientos para modificarla para garantizar una amplia participación de los distintos sectores involucrados, tanto públicos como privados.
- Crear mecanismos de coordinación interinstitucional con la suficiente fortaleza y capacidad para incidir y sensibilizar a nivel público y privado sobre la implementación de la normativa y el esta-

blecimiento de mecanismos que motiven a los empleadores (como por ejemplo exenciones fiscales, fijación de cuotas, reconocimiento público, entre otras) a incluir personas con discapacidad en los trabajos productivos.

- Realizar una estrecha vigilancia del cumplimiento del Convenio 159 de la OIT y a la aplicación de la Ley 42-2000 y reforzar el papel de la Secretaría de Estado de Trabajo en la inserción laboral de las personas con discapacidad. Dentro de los programas de promoción del empleo de la SET, promover la captación y colocación de personas con discapacidad a través de la bolsa de empleo, las ferias laborales y otros mecanismos.
- Promover los derechos de las personas con discapacidad y el contenido de la Ley que las protege.
- Impulsar el establecimiento de alianzas entre las organizaciones no gubernamentales para realizar actividades de incidencia a favor de la población con discapacidad.
- Ofrecer más oportunidades de empleos dignos y estables a personas con discapacidad en las distintas instituciones del gobierno central, en los ayuntamientos, en las dependencias del Congreso, en la Judicatura e instituciones descentralizadas.
- Ampliar las oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad que tengan actitudes y aptitudes para emplearse por cuenta propia, por lo que habría que involucrar al Promipyme y otras entidades en el otorgamiento de facilidades de microcréditos y asistencia técnica.
- Crear los mecanismos necesarios, a través de la SET, SESPAS y ONE, entre otras instancias, para disponer de estadísticas sobre las personas con discapacidad y diseñar y ejecutar políticas focalizadas a esta población, que vive en condiciones de especial vulnerabilidad y dispersa en el territorio nacional.
- Promover, junto al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), facilidades de uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) por parte de la población con discapacidad. De esta manera, en lugar de ser un factor de exclusión, las TIC se convertirían en una oportunidad para la integración laboral y social de dicha población. El “teletrabajo” podría representar una fuente de ocupación para una parte de la población con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado.
- Implementar una política de promoción del teletrabajo requiere de políticas de inversión en infraestructura, comunicaciones, capacitación, seguimiento y monitoreo de los programas y planes. Esto implica proporcionar apoyo a las personas con discapacidad en dos áreas: ampliar las oportunidades de formación y capacitación para el teletrabajo y definir mecanismos para facilitar la adquisición de tecnología que les permita teletrabajar. En tal sentido, para el aprovechamiento de las TIC se requiere de la dotación de la infraestructura, el acceso a equipos de computación, un adecuado plan de capacitación y el establecimiento de un sistema de incentivos, a los fines de propiciar que parte de esta población pueda ofrecer servicios, investigación de mercado, comercio electrónico, diseño y mantenimiento de páginas web, servicios contables y financieros, de turismo, entre otros.
- Fortalecer la autogestión de las organizaciones de personas con discapacidad y de las instituciones de servicios a este grupo poblacional para que puedan incidir con eficacia en las políticas públicas y el desarrollo de programas y proyectos que impacten positivamente el nivel de vida de esta población. Cogestionar la participación y apoyo del gobierno, el empresariado y organismos de cooperación locales y externos junto con las ONG para fortalecer y ampliar la capacidad técnica del personal necesario para trabajar con las personas con discapacidad.
- Crear un programa de investigación para conocer la situación y magnitud de los problemas de las personas con discapacidad. Diseñar bases de datos y registros estadísticos.

- Crear mecanismos de evaluación y monitoreo para dar seguimiento a la situación de este grupo poblacional.

El trabajo de niños, niñas y adolescentes

La evaluación de la OIT a la estrategia nacional para erradicar el trabajo infantil y adolescente, realizada en 2008, reconoce los avances del país para adecuar su estructura jurídica a las normativas internacionales y en la generación de conocimiento sobre la problemática en el país, en la elaboración de planes consensuados con diferentes sectores y en la ejecución de diferentes intervenciones focalizadas en distintos puntos del país. No obstante, la erradicación de este flagelo es todavía un desafío para la sociedad dominicana. Es necesario:

- Que el Estado asuma una acción firme y aplique la ley con todo rigor.
- Diseñar políticas integrales¹⁰⁰ (de reducción de la pobreza, educación, salud, protección social, respeto a los derechos, etc.) que respondan a la multicausalidad de la problemática y propicien el desarrollo humano. Este tipo de estrategia requiere de una efectiva coordinación intra e interinstitucional entre las diferentes instancias públicas para lograr que las acciones se lleven a cabo desde la perspectiva de los derechos, al mismo tiempo que se evite la duplicidad de iniciativas.
- Diseñar programas especiales para los jóvenes adolescentes a fin de que estos puedan desarrollar sus capacidades.
- Propiciar una revisión de las normativas en materia laboral vigente, modificar algunos artículos del Código de Trabajo¹⁰¹ (3, 281, 245, entre otros) relativos a la edad mínima para trabajar, los tipos de tareas a realizar y las condiciones de trabajo. Por otro lado, se precisa profundizar los esfuerzos para garantizar una efectiva protección de los adolescentes de 14 a 18 años que laboran, a fin de garantizar que no sean explotados. Esto implica que la SET debe redoblar sus esfuerzos para mejorar las competencias técnicas de su personal, definir el estatus institucional de la Unidad de Prevención del Trabajo Infantil y eficientizar los procesos de inspección laboral.
- También se deben retomar las propuestas para desarrollar diferentes líneas de investigación que mejoren el conocimiento de la problemática y que sirvan como base para definir y monitorear políticas públicas
- Fortalecer los modelos de intervención validados, como “Espacios para Crecer”, las salas de tareas, entre otras. Estas experiencias deberían ser asumidas por la SEE para desarrollar acciones focalizadas en las localidades donde es más grave la problemática. Esto debería hacerse a la par del desarrollo de una estrategia de sensibilización hacia docentes y directivos del ámbito educativo, así como a padres, madres y a la sociedad en general. Estos modelos de intervención requieren ser evaluados permanentemente para determinar sus fortalezas, debilidades e impactos.
- Modificar las percepciones que algunos segmentos de la población tienen sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes, al que consideran una vía para educar.
- Para lograr los objetivos en materia de trabajo infantil, es necesario mantener la coordinación permanente con los actores de la sociedad civil, como empleadores, trabajadores y las ONG, para potenciar los esfuerzos y aprovechar las sinergias en el desarrollo de intervenciones focalizadas en comunidades y trabajos específicos.

¹⁰⁰ Para una discusión amplia de las políticas integrales véase el Capítulo I de este informe.

¹⁰¹ Propuesta de la OIT.

- Un ejemplo de este tipo de esfuerzos sería desarrollar acciones de sensibilización a nivel de la sociedad sobre el impacto negativo del trabajo infantil y de adolescentes.

Lineamientos para el caso de trabajadores migrantes

Es necesario reconocer que en el corto plazo el fuerte flujo de trabajadores haitianos deprime el salario de los trabajadores dominicanos no calificados, y a largo plazo afecta la productividad de la economía porque en las condiciones actuales hay una sobre oferta de trabajadores haitianos. Por tanto, la política de empleo debe basarse en garantizar a los trabajadores haitianos los mismos derechos de los dominicanos a fin de reducir la diferencia en el costo de oportunidad. Para ello, la contratación de haitianos debe ser indiferente al salario y a divergencias de derechos. Esto requiere un proceso de regulación acorde con las normas internacionales. Este tema es ampliamente discutido en el Capítulo IX sobre la inmigración haitiana.

V.7.5 Institucionalidad y relaciones laborales

La Secretaría de Estado de Trabajo, como máxima autoridad del mercado laboral, está llamada a promover políticas de empleo decente e incluyente de los grupos vulnerables y con problemáticas específicas. En ese sentido, debería:

- Utilizar su capacidad de intermediación entre la oferta y la demanda laboral para la inclusión social de las personas con discapacidad, jóvenes y mujeres, ya que son los grupos poblacionales más afectados en términos de igualdad de oportunidades de acceso a un empleo y trabajo decente.
- Establecer políticas para que los sectores más dinámicos de la economía y con potencial de exportación tengan incentivos para incorporar más empleo de calidad.
- Establecer políticas explícitas y transparentes, fuera de negociaciones coyunturales, en el ajuste del salario, con el propósito de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores.
- Revisar la clasificación de las empresas del sector privado no sectorizado para que las diferencias salariales entre una pequeña y gran empresa se correspondan con la realidad económica de éstas.
- Modificar las condiciones del mercado laboral mediante el establecimiento de un seguro de desempleo que eventualmente podría sustituir la cesantía sin que se afecten los derechos adquiridos por los trabajadores a través de las prestaciones acumuladas.
- Mejorar las relaciones laborales contribuiría a una mayor cohesión social e impulsaría el entendimiento entre los sectores involucrados en el mercado de trabajo.
- Contribuir a definir una política salarial en el sector público a fin de que las acciones de los gobiernos sean más transparente en el mercado laboral, generen equidad entre los servidores públicos, a la vez que contribuya a reducir las discriminaciones y diferencias existentes en las remuneraciones de ese sector.
- Incidir en la reducción de asimetrías de la información entre la oferta y la demanda de trabajo, especialmente en lo que se refiere a las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores. Esto permitiría evitar que se excluyan aquellos trabajadores que, aunque tengan el capital humano necesario, no disponen del capital social que le facilite el acceso a los procesos de selección.
- Asegurar que el servicio nacional de empleo de la SET incluya la perspectiva de género y tome

en consideración a las personas con discapacidad o en situaciones especiales al elaborar las metodologías de captación de informaciones sobre las tendencias a mediano y largo plazo del mercado laboral, así como en los productos y análisis en los que también se tome en cuenta los procesos económicos, tecnológicos y de los recursos humanos.

V.7.6 Apoyo las micro y pequeñas empresas

Una de las características del sistema productivo es la gran heterogeneidad de sus empresas, ya que coexisten en un mismo sector empresas de uso intensivo de mano de obra y de baja calificación, con empresas que trabajan con las tecnologías más avanzadas y altos estándares de calidad y eficiencia. Uno de los aspectos más importantes a considerar al delinear cualquier tipo de política en beneficio de un sector es el criterio para definir los grupos beneficiarios. En ese sentido, es importante señalar que en el país no existen criterios homogéneos para definir a una unidad productiva como micro, pequeña, mediana o gran empresa.

A partir del establecimiento de estos criterios se deben propiciar políticas diferenciadas, según los tipos de empresas, para reducir la brecha entre ellas y para que fomenten el empleo pagado y propicien la reducción del espectro empresarial de subsistencia mediante la incorporación de esos propietarios como trabajadores de compañías más grandes, donde obtendrían empleos de más calidad y con la cobertura de sus derechos laborales.

Actualmente las disposiciones tributarias implican una fuerte presión para las micro y pequeñas empresas, especialmente aquellas que operan en la informalidad. Las políticas de apoyo al sector de la pequeña empresa constituyen una oportunidad para las autoridades públicas y para el sector privado de impulsar el desarrollo de estas unidades productivas, tan importantes en la generación de empleo en el país. En este sentido, es fundamental que desde el Estado se realicen ajustes a las reglas de juego que norman el entorno en el que operan las empresas, ya que experimenta constantes cambios que limitan los planes a largo plazo.

La reducción de la informalidad en el sector de las microempresas mejoraría las condiciones para acceder a financiamiento y asistencia técnica, con lo que se incrementaría su productividad y desarrollaría capacidades para establecer relaciones de subcontratación y asociatividad con otras empresas homólogas. En adición, se debe crear un marco legal con figuras jurídicas simplificadas para la formalización de empresas, lo cual implica modificar el Código de Comercio vigente. Estas modificaciones deberían incluir la posibilidad del registro de empresas como figura empresarial individual, con personería jurídica distinta de su dueño y responsabilidad limitada. El costo monetario y en tiempo que implica la formalización desincentiva al cumplimiento de las regulaciones establecidas para esos fines.

Además de flexibilizar las regulaciones para dar tratamiento especial a las micro y pequeñas empresas, es fundamental que el Gobierno mantenga políticas macroeconómicas y sectoriales que fomenten la producción, la inversión y la competencia. Un entorno económico caracterizado por la estabilidad de precios y fundamentado en reglas de juego claras y transparentes que se aplican con igualdad, es fundamental para crear un entorno de negocios que favorezca la existencia de empresas eficientes y competitivas.

Un aspecto que debe priorizarse en las políticas de apoyo al sector está relacionado con el acceso a los mercados internacionales. Se deben establecer iniciativas que promuevan las exportaciones y que ayuden a las pequeñas empresas a identificar nuevos mercados y resolver las fallas de infor-

mación sobre las condiciones de acceso a los mismos. Para mejorar la competitividad de las empresas es preciso fortalecer el marco institucional sobre las normas fitosanitarias, procedimientos aduanales, normas ambientales, garantía y seguridad de la inversión y asuntos relacionados con propiedad intelectual.

Asimismo se debe motivar la conexión de las micro y pequeñas empresas con el sector turismo para diversificar el producto turístico del país, propiciar una vinculación de los turistas con las comunidades y mejorar la distribución de los recursos que genera esta actividad económica.

Las micro y pequeñas empresas juegan un papel importante en la cohesión social dominicana, ya que se constituyen en espacios de realización de capacidades que permiten obtener los recursos necesarios para tomar las decisiones de realizar aquello que más valoran los individuos. No obstante, son espacios limitados por la precariedad de la inserción laboral y las remuneraciones correspondientes. Incrementar su competitividad y reducir la vulnerabilidad laboral de sus trabajadores debe ser una prioridad de las políticas públicas, especialmente en un entorno cada día más competitivo y abierto.

Otra prioridad debe ser el fomento de alianzas, redes entre microempresas y/o emprendimientos productivos a nivel local, subregional y regional para potenciar las fortalezas y compensar las debilidades. Finalmente las políticas deben tener una clara dimensión territorial para su ejecución y la voluntad política para ejecutarlas.

Anexo V.1 | Elasticidad empleo/producto en la economía dominicana, 1991-2006

Concepto	1991-1995	1996-1999	2000-2006
Intercepto	9.01542	9.19696	12.9596
Empleo-producto	0.80217	0.66497	0.14032
Agricultura y ganadería	0.81176	0.80619	0.19665
Explotación de minas y canteras	0.37156 **	0.272223	-0.61633
Industrias manufactureras	0.79251	0.76613	0.19532
Electricidad, gas y agua	0.66234	0.67047 *	0.09625
Construcción	0.89608	0.82947	0.26155 *
Comercio	0.71578	0.67192	0.10293
Transporte y comunicaciones	0.45828	0.35752	-0.28231
Intermediación financiera y seguros	0.70102	0.50901	-0.09210 **
Otros servicios	0.96647	0.8785	0.29611
Empleo - salario		-0.2146	
Empleo - costo del capital ¹		-0.139	
Empleo tipo de cambio real		-0.14019	

* Indica estimadores no significativos a nivel de 95% de confianza, pero significativos al 90% de confianza;
 ** Indica estimadores no significativos a nivel de 95% ni 90% de confianza.
 El resto de los estimadores son significativos al 95% de confianza.
¹ Semielasticidad

Fuente: SEEPyD 2007

Anexo V.2 | Indicadores de empleo y otros indicadores macroeconómicos de República Dominicana, 2000-2007

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
Producto y precios								
Crecimiento PIB real (%)	5.70%	1.80%	5.80%	-0.30%	1.30%	9.50%	10.70%	8.50%
Tasa de inflación (%)	9.00%	4.40%	10.50%	42.70%	28.70%	7.40%	5.00%	8.80%
Tasa de cambio (RD\$/US\$)	16.5	17	18.6	30.7	42	30.3	33.2	32.1
Empleo								
Población en edad de trabajar (PET)	6,389,628	6,546,889	6,723,578	6,826,593	6,981,868	7,144,757	7,268,853	7,484,807
Tasa crecimiento PET	-1.10%	2.50%	2.70%	1.50%	2.30%	2.30%	1.70%	2.97%
Población económicamente activa (PEA)	3,532,536	3,557,988	3,701,798	3,731,676	3,933,660	3,992,210	4,073,427	4,202,276
Tasa crecimiento PEA	2.20%	0.70%	4.00%	0.80%	5.40%	1.50%	2.00%	3.16%
Población ocupada	3,041,092	3,001,724	3,105,458	3,098,443	3,209,932	3,276,373	3,435,086	3,548,304
Crecimiento población ocupada (%)	2.10%	-1.30%	3.50%	-0.20%	3.60%	2.10%	3.90%	3.30%
Tasa global de participación	55.20%	54.30%	55.10%	54.70%	56.30%	55.90%	56.00%	56.10%
Tasa de ocupación	47.60%	45.80%	46.20%	45.40%	46.00%	45.90%	46.90%	47.40%
Desempleo ampliado (%)	13.90%	15.60%	16.10%	17.00%	18.40%	17.90%	16.20%	15.60%
Desempleo abierto (%)	5.80%	6.50%	5.90%	6.50%	5.30%	5.60%	4.90%	4.50%

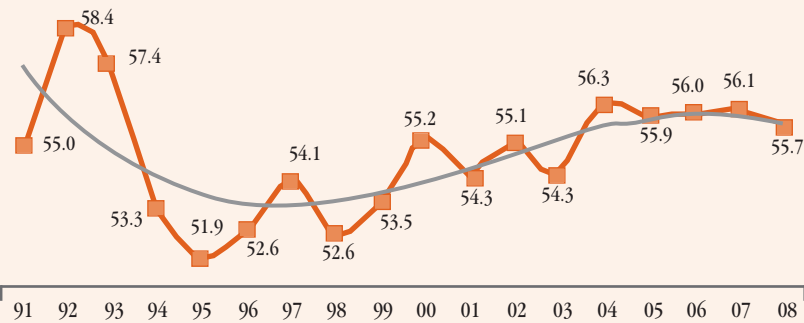
Fuente: Banco Central

Anexo V.3 | Población en edad de trabajar (PET) y población económicamente activa (PEA) por dominio y sexo, 2000-abril 2008

Año		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Abril 2008	
PET	Rural	Hombre	1,140,878	1,172,884	1,219,573	1,266,011	1,278,006	1,313,999	1,332,129	1,367,245	1,299,379
		Mujer	1,039,126	1,058,957	1,084,040	1,121,907	1,158,789	1,178,944	1,216,080	1,255,572	1,152,966
		Total	2,180,004	2,231,841	2,303,613	2,387,918	2,436,795	2,492,943	2,548,209	2,622,817	2,452,345
	Urbano	Hombre	1,987,802	2,032,718	2,105,458	2,125,707	2,190,087	2,238,501	2,290,450	2,349,465	2,496,005
		Mujer	2,221,823	2,282,330	2,314,507	2,327,061	2,354,987	2,413,313	2,481,777	2,512,525	2,680,207
		Total	4,209,624	4,315,048	4,419,965	4,452,768	4,545,074	4,651,814	4,772,227	4,861,990	5,176,212
	Total	Hombre	3,128,680	3,205,602	3,325,031	3,391,718	3,468,093	3,552,500	3,622,579	3,716,710	3,795,384
		Mujer	3,260,949	3,341,287	3,398,547	3,448,968	3,513,775	3,592,257	3,697,857	3,768,097	3,833,173
		Total	6,389,628	6,546,889	6,723,578	6,840,686	6,981,868	7,144,757	7,320,435	7,484,807	7,628,557
PEA	Rural	Hombre	796,719	793,924	847,268	862,735	907,762	897,594	926,865	969,271	876,997
		Mujer	306,343	314,802	347,537	350,814	429,725	428,415	456,347	482,264	418,762
		Total	1,103,062	1,108,725	1,194,805	1,213,549	1,337,486	1,326,009	1,383,211	1,451,535	1,295,759
	Urbano	Hombre	1,405,808	1,424,786	1,423,425	1,433,379	1,491,129	1,545,326	1,562,485	1,606,061	1,670,849
		Mujer	1,023,666	1,024,478	1,083,569	1,065,859	1,105,046	1,120,876	1,158,292	1,144,681	1,279,563
		Total	2,429,474	2,449,263	2,506,994	2,499,238	2,596,174	2,666,201	2,720,777	2,750,742	2,950,412
	Total	Hombre	2,202,527	2,218,709	2,270,693	2,296,114	2,398,890	2,442,920	2,486,412	2,575,331	2,547,846
		Mujer	1,330,009	1,339,279	1,431,106	1,416,673	1,534,770	1,549,291	1,614,021	1,626,945	1,698,325
		Total	3,532,536	3,557,988	3,701,798	3,712,787	3,933,660	3,992,210	4,100,432	4,202,276	4,246,171

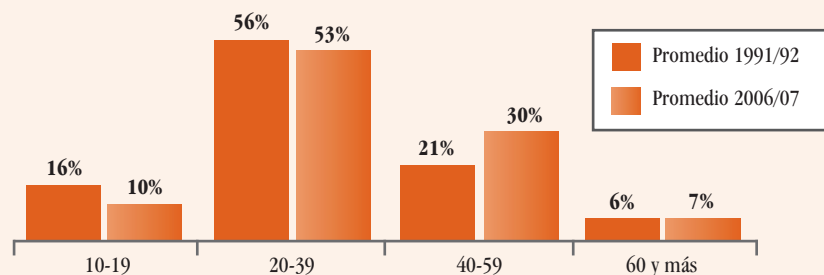
Fuente: ENFT 2000-2008

Anexo V.4 | Tasa global de participación, 1991 - abril 2008



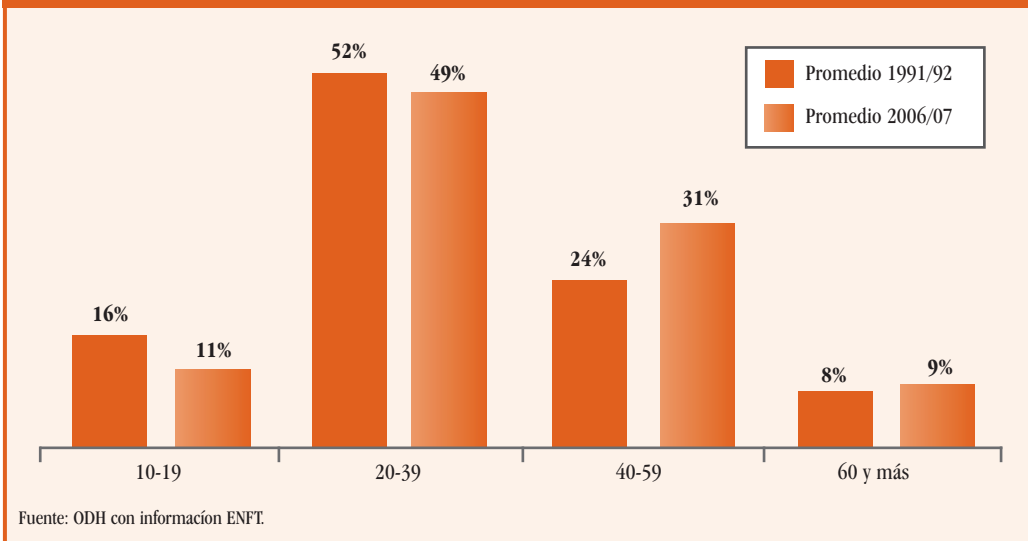
Fuente: Banco Central

Anexo V.5 | Estructura de la PEA total por edades, promedio 1991/92

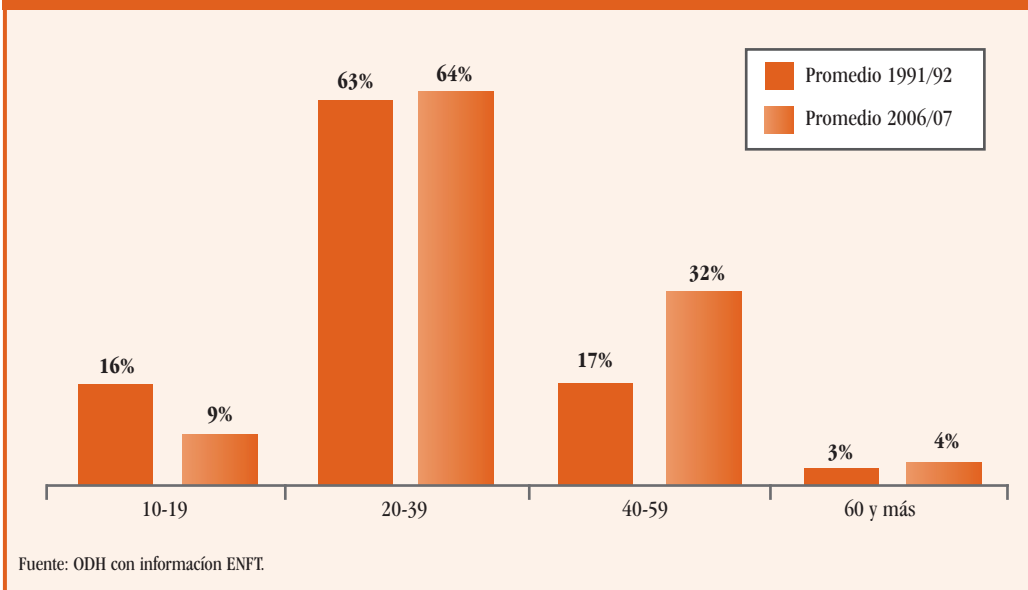


Fuente: ENFT varios años.

Anexo V.6 | Estructura de la PEA de hombres por edades, promedio 1991/92 y 2006/07



Anexo V.7 | Estructura de la PEA de mujeres por edades, promedio 1991/92 y 2006/07



Anexo V.8 | PET, PEA (en miles) y tasa de participación por sexo y edad, 2000-abril 2008

Población en edad de trabajar (PET)

Año	Hombre					Mujeres					Total				
	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total
2000	913.9	1,197.20	688.2	329.4	3,128.70	877	1,339.10	684.5	360.3	3,260.90	1,790.90	2,536.30	1,372.70	689.7	6,389.60
2001	903.7	1,221.30	717.2	363.4	3,205.60	905.1	1,295.80	734.8	405.6	3,341.30	1,808.80	2,517.10	1,452.10	769	6,546.90
2002	965.1	1,246.50	734.7	378.8	3,325.00	898.9	1,305.10	772.7	421.8	3,398.50	1,864.00	2,551.60	1,507.40	800.6	6,723.60
02003*	964.8	1,273.50	771.4	372	3,381.70	921.9	1,372.10	764.9	385.9	3,444.80	1,886.70	2,645.70	1,536.30	757.9	6,826.60
2004	1,013.90	1,300.40	774.7	379.1	3,468.10	947.1	1,388.60	797.5	380.6	3,513.80	1,961.00	2,688.90	1,572.30	759.7	6,981.90
2005	1,024.00	1,334.30	803.2	391.1	3,552.50	979.3	1,378.80	823.3	410.8	3,592.30	2,003.30	2,713.10	1,626.50	801.9	7,144.80
2006	1,044.90	1,323.70	822.6	431.3	3,622.60	1,005.70	1,399.20	843.8	449.2	3,697.90	2,050.60	2,722.90	1,666.40	880.5	7,320.40
2007	1,049.60	1,367.40	870.8	428.9	3,716.70	966.1	1,454.30	883.9	463.8	3,768.10	2,015.70	2,821.60	1,754.70	892.8	7,484.80
A2008	1,087.80	1,382.10	902	423.5	3,795.40	1,007.60	1,440.70	923.2	461.8	3,833.20	2,095.40	2,822.80	1,825.20	885.3	7,628.60

Población económicamente activa (PEA)

2000	254.7	1,111.90	648.4	187.6	2,202.50	109	831.1	346.7	43.2	1,330.0	363.7	1,943.00	995.1	230.8	3,532.50
2001	214.4	1,136.70	664.3	203.4	2,218.70	107.8	812.1	370.6	48.8	1,339.3	322.1	1,948.70	1,034.90	252.2	3,558.00
2002	226.8	1,156.30	685	202.6	2,270.70	115.6	869.3	396.3	49.9	1,431.1	342.4	2,025.60	1,081.30	252.4	3,701.80
02003*	219.6	1,187.60	721.6	190	2,318.90	102.7	870.5	387	52.6	1,412.80	322.3	2,058.10	1,108.60	242.6	3,731.70
2004	267.6	1,206.80	719.3	205.2	2,398.90	140.6	907.5	435.4	51.3	1,534.8	408.1	2,114.30	1,154.60	256.6	3,933.70
2005	273.8	1,227.80	737	204.3	2,442.90	144.6	918.3	428	58.3	1,549.3	418.4	2,146.20	1,165.00	262.6	3,992.20
2006	271.7	1,224.90	763.4	226.4	2,486.40	141.7	940.1	472.8	59.5	1,614.0	413.3	2,165.00	1,236.20	285.9	4,100.40
2007	278	1,266.80	808.5	222.1	2,575.30	119.5	967.8	483.4	56.3	1,626.9	397.5	2,234.60	1,291.80	278.4	4,202.30
A2008	262.4	1,269.00	816.7	199.8	2,547.80	113.2	1,011.10	517.5	56.5	1,698.30	375.6	2,280.10	1,334.20	256.3	4,246.20

Tasa global de participación (TGP)

2000	27.90%	92.90%	94.20%	57.00%	70.40%	12.40%	62.10%	50.60%	12.00%	40.8%	20.30%	76.60%	72.50%	33.50%	55.30%
2001	23.70%	93.10%	92.60%	56.00%	69.20%	11.90%	62.70%	50.40%	12.00%	40.1%	17.80%	77.40%	71.30%	32.80%	54.30%
2002	23.50%	92.80%	93.20%	53.50%	68.30%	12.90%	66.60%	51.30%	11.80%	42.1%	18.40%	79.40%	71.70%	31.50%	55.10%
02003*	22.80%	93.30%	93.50%	51.10%	68.60%	11.10%	63.40%	50.60%	13.60%	41.00%	17.10%	77.80%	72.20%	32.00%	54.70%
2004	26.40%	92.80%	92.80%	54.10%	69.20%	14.80%	65.40%	54.60%	13.50%	43.7%	20.80%	78.60%	73.40%	33.80%	56.30%
2005	26.70%	92.00%	91.80%	52.20%	68.80%	14.80%	66.60%	52.00%	14.20%	43.1%	20.90%	79.10%	71.60%	32.70%	55.90%
2006	26.00%	92.50%	92.80%	52.50%	68.60%	14.10%	67.20%	56.00%	13.20%	43.6%	20.20%	79.50%	74.20%	32.50%	56.00%
2007	26.50%	92.60%	92.80%	51.80%	69.30%	12.40%	66.50%	54.70%	12.10%	43.2%	19.70%	79.20%	73.60%	31.20%	56.10%
A2008	24.10%	91.80%	90.50%	47.20%	67.10%	11.20%	70.20%	56.10%	12.20%	44.30%	17.90%	80.80%	73.10%	28.90%	55.70%

Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Anexo V.9 | Población económicamente activa PEA ocupada (en miles) y tasa de ocupación por edad, 2000-abril 2008

PEA ocupados															
Año	Hombre					Mujeres					Total				
	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total	10-19	20 - 39	40 - 59	60 +	Total
2000	212.4	1,021.9	614.3	179.3	2,027.9	60.6	618.9	291.3	42.4	1,013.2	273.1	1,640.8	905.6	221.7	3,041.1
2001	173.0	1,018.3	624.0	195.4	2,010.7	59.4	577.5	307.0	47.1	991.1	232.4	1,595.8	931.0	242.5	3,001.7
2002	182.2	1,029.4	647.0	196.6	2,055.2	58.0	602.0	341.9	48.4	1,050.3	240.1	1,631.4	988.9	245.0	3,105.5
02003*	160.3	1,054.8	673.1	181.2	2,069.5	46.8	606.1	323.6	52.6	1,029.0	207.1	1,660.9	996.7	233.8	3,098.4
2004	193.6	1,079.7	676.9	196.2	2,146.4	56.8	615.0	344.2	47.5	1,063.5	250.5	1,694.6	1,021.1	243.8	3,209.9
2005	207.4	1,074.7	694.1	197.1	2,173.4	72.6	621.1	353.1	56.3	1,103.0	280.0	1,695.8	1,047.2	253.4	3,276.4
2006	222.3	1,085.4	725.9	222.9	2,256.6	75.5	650.6	395.4	57.1	1,178.5	297.8	1,736.0	1,121.3	280.0	3,435.1
2007	219.1	1,128.3	769.7	217.5	2,334.7	58.1	691.3	411.0	53.3	1,213.7	277.2	1,819.6	1,180.7	270.8	3,548.3
Abr-2008	208.9	1,136.7	779.9	194.7	2,320.3	63.1	762.9	449.1	54.4	1,329.6	272.1	1,899.7	1,229.0	249.1	3,649.9
Tasa de ocupación															
2000	23.2%	85.4%	89.3%	54.4%	64.8%	6.9%	46.2%	42.6%	11.8%	31.1%	15.2%	64.7%	66.0%	32.1%	47.6%
2001	19.1%	83.4%	87.0%	53.8%	62.7%	6.6%	44.6%	41.8%	11.6%	29.7%	12.8%	63.4%	64.1%	31.5%	45.8%
2002	18.9%	82.6%	88.1%	51.9%	61.8%	6.4%	46.1%	44.2%	11.5%	30.9%	12.9%	63.9%	65.6%	30.6%	46.2%
02003*	16.6%	82.8%	87.3%	48.7%	61.2%	5.1%	44.2%	42.3%	13.6%	29.9%	11.0%	62.8%	64.9%	30.9%	45.4%
2004	19.1%	83.0%	87.4%	51.8%	61.9%	6.0%	44.3%	43.2%	12.5%	30.3%	12.8%	63.0%	64.9%	32.1%	46.0%
2005	20.3%	80.5%	86.4%	50.4%	61.2%	7.4%	45.0%	42.9%	13.7%	30.7%	14.0%	62.5%	64.4%	31.6%	45.9%
2006	21.3%	82.0%	88.2%	51.7%	62.3%	7.5%	46.5%	46.9%	12.7%	31.9%	14.5%	63.8%	67.3%	31.8%	46.9%
2007	20.9%	82.5%	88.4%	50.7%	62.8%	6.0%	47.5%	46.5%	11.5%	32.2%	13.8%	64.5%	67.3%	30.3%	47.4%
2008	19.2%	82.2%	86.5%	46.0%	61.1%	6.3%	53.0%	48.6%	11.8%	34.7%	13.0%	67.3%	67.3%	28.1%	47.8%

Fuente: ENFT 2000-abril 2008 y Banco Central

Anexo V.10 | Ocupados por lugar de residencia y sexo, 2000-2008

Año	Ocupados								
	Rural			Urbano			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2000	752,280	223,050	975,330	1,275,572	790,191	2,065,762	2,027,852	1,013,240	3,041,092
2001	737,031	208,073	945,104	1,273,639	782,981	2,056,620	2,010,670	991,054	3,001,724
2002	787,884	234,925	1,022,809	1,267,296	815,354	2,082,649	2,055,179	1,050,279	3,105,458
2003	794,522	244,659	1,039,181	1,258,604	795,255	2,053,858	2,053,126	1,039,913	3,093,039
2004	830,221	272,515	1,102,736	1,316,166	791,031	2,107,196	2,146,387	1,063,545	3,209,932
2005	821,200	288,013	1,109,212	1,352,153	815,009	2,167,161	2,173,352	1,103,021	3,276,373
2006	858,500	315,990	1,174,490	1,398,061	862,536	2,260,596	2,256,561	1,178,526	3,435,086
2007	890,243	345,980	1,236,223	1,444,408	867,674	2,312,082	2,334,651	1,213,654	3,548,304
Abr-2008	818,420	320,063	1,138,483	1,501,891	1,009,527	2,511,418	2,320,311	1,329,590	3,649,901

Fuente: ENFT 2000-2008

Anexo V.11

Ocupados por edad y sexo (estructura, incremento promedio anual, distribución del incremento promedio anual y tasa de crecimiento acumulativa anual –TCAA), 2000-2007

Edad y sexo		Estructura	Incremento promedio anual	Distribución Incremento	TCAA
Hombre	10-19	6.1%	953	1.3%	0.4%
	20-39	33.0%	15,198	21.0%	1.4%
	40-59	21.1%	22,209	30.7%	3.3%
	60 y más	6.2%	5,468	7.5%	2.8%
	H Total	66.4%	43,828	60.5%	2.0%
Mujer	10-19	1.9%	(364)	-0.5%	-0.6%
	20-39	19.4%	10,346	14.3%	1.6%
	40-59	10.8%	17,101	23.6%	5.0%
	60 y más	1.6%	1,547	2.1%	3.3%
	M Total	33.6%	28,631	39.5%	2.6%
Total	100.0%	72,459	100.0%	2.2%	
Edades	10-19	8.0%	589	0.8%	0.2%
	20-39	52.4%	25,543	35.3%	1.5%
	40-59	31.9%	39,311	54.3%	3.9%
	60 y más	7.7%	7,016	9.7%	2.9%

Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT 2000-2007

Anexo V.12

Ocupados remunerados en los sectores formal e informal, por grupo de edad, 2000-abril 2008

Informal					
Año	Total	10-19	20-39	40-59	60 y más
2000	1,543,588	138,394	721,759	524,121	159,314
2001	1,582,235	123,464	733,711	547,008	178,052
2002	1,671,480	138,304	770,730	582,986	179,461
2003	1,641,965	119,435	759,003	584,225	179,302
2004	1,664,860	131,425	777,339	576,011	180,085
2005	1,724,965	140,405	793,219	602,656	188,686
2006	1,825,168	156,738	822,237	638,486	207,708
2007	1,869,432	133,505	862,721	672,853	200,353
Abr-2008	1,983,162	154,073	952,308	692,057	184,724
Formal					
2000	1,431,039	100,497	897,793	372,853	59,897
2001	1,367,049	87,327	841,406	375,349	62,968
2002	1,385,103	77,264	841,481	401,633	64,726
2003	1,398,262	75,044	849,190	413,718	60,310
2004	1,481,854	84,352	899,016	439,292	59,195
2005	1,437,260	74,657	872,482	431,293	58,829
2006	1,505,583	79,083	884,574	472,986	68,940
2007	1,571,912	78,292	930,704	496,314	66,603
Abr-2008	1,543,590	70,475	889,652	523,664	59,799
Total remunerados					
2000	2,974,627	238,891	1,619,552	896,974	219,211
2001	2,949,283	210,790	1,575,117	922,357	241,020
2002	3,056,583	215,567	1,612,211	984,618	244,187
2003	3,040,226	194,479	1,608,193	997,943	239,611
2004	3,146,713	215,777	1,676,355	1,015,303	239,280
2005	3,162,225	215,061	1,665,701	1,033,949	247,515
2006	3,330,751	235,821	1,706,811	1,111,472	276,648
2007	3,441,343	211,797	1,793,425	1,169,167	266,955
Abr-2008	3,526,752	224,548	1,841,960	1,215,721	244,523
No remunerados					
2000	66,465	34,159	21,224	8,601	2,482
2001	52,441	21,639	20,694	8,640	1,468
2002	48,875	24,568	19,160	4,316	832
2003	52,813	28,554	17,045	5,477	1,737
2004	63,219	34,690	18,283	5,769	4,478
2005	114,148	64,911	30,086	13,274	5,878
2006	104,336	61,969	29,194	9,786	3,387
2007	106,961	65,378	26,155	11,583	3,846
Abr-2008	123,149	47,541	57,729	13,299	4,580
Ocupados					
2000	3,041,092	273,050	1,640,776	905,574	221,692
2001	3,001,724	232,429	1,595,811	930,997	242,488
2002	3,105,458	240,135	1,631,371	988,934	245,019
2003	3,093,039	223,033	1,625,238	1,003,420	241,348
2004	3,209,932	250,466	1,694,638	1,021,071	243,757
2005	3,276,373	279,972	1,695,787	1,047,222	253,392
2006	3,435,086	297,789	1,736,005	1,121,258	280,035
2007	3,548,304	277,175	1,819,580	1,180,750	270,801
Abr-2008	3,649,901	272,089	1,899,689	1,229,020	249,103

Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Anexo V.13

Ocupados remunerados (formal e informal) y no remunerados. Indicadores, promedio 2000-2007

Ocupados		Estructura	Incremento anual	Distribución Incremento	TCAA
Informal	Total	52.6%	46,549	64.2%	2.8%
	10-19	4.2%	-698	-1.0%	-0.5%
	20-39	24.3%	20,137	27.8%	2.6%
	40-59	18.4%	21,247	29.3%	3.6%
	60 y más	5.7%	5,863	8.1%	3.3%
Formal	Total	45.0%	20,125	27.8%	1.4%
	10-19	2.6%	-3,172	-4.4%	-3.5%
	20-39	27.3%	4,702	6.5%	0.5%
	40-59	13.2%	17,637	24.3%	4.2%
	60 y más	2.0%	958	1.3%	1.5%
Total remunerados	Total	97.6%	66,674	92.0%	2.1%
	10-19	6.8%	-3,871	-5.3%	-1.7%
	20-39	51.6%	24,839	34.3%	1.5%
	40-59	31.6%	38,885	53.7%	3.9%
	60 y más	7.7%	6,821	9.4%	2.9%
No remunerados	Total	2.4%	5,785	8.0%	7.0%
	10-19	1.3%	4,460	6.2%	9.7%
	20-39	0.7%	704	1.0%	3.0%
	40-59	0.3%	426	0.6%	4.3%
	60 y más	0.1%	195	0.3%	6.5%
Ocupados	Total	100.0%	72,459	100.0%	2.2%
	10-19	8.1%	589	0.8%	0.2%
	20-39	52.3%	25,543	35.3%	1.5%
	40-59	31.9%	39,311	54.3%	3.9%
	60 y más	7.8%	7,016	9.7%	2.9%

Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT 2000-2007

Anexo V.14

Ocupados por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008

Hombres					
Año	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	208,725	1,077,154	489,971	252,003	2,027,852
2001	212,914	1,072,912	483,205	241,639	2,010,670
2002	238,319	1,051,359	494,368	271,134	2,055,179
2003	205,663	1,040,476	536,685	286,632	2,069,456
2004	199,576	1,096,205	557,878	292,729	2,146,387
2005	200,765	1,086,618	591,500	294,470	2,173,352
2006	204,020	1,141,144	607,935	303,463	2,256,561
2007	193,777	1,132,456	685,724	322,694	2,334,651
Abr-2008	213,274	1,084,779	687,616	334,642	2,320,311
Mujeres					
2000	55,953	413,627	306,594	237,067	1,013,240
2001	57,569	389,595	308,181	235,709	991,054
2002	61,289	403,693	326,103	259,194	1,050,279
2003	58,261	363,324	313,683	293,719	1,028,987
2004	56,604	394,856	307,175	304,911	1,063,545
2005	61,068	405,505	328,870	307,579	1,103,021
2006	59,322	429,244	361,177	328,783	1,178,526
2007	62,622	426,109	385,161	339,763	1,213,654
Abr-2008	77,487	464,471	408,287	379,345	1,329,590
Total					
2000	264,678	1,490,780	796,565	489,069	3,041,092
2001	270,483	1,462,507	791,386	477,348	3,001,724
2002	299,607	1,455,052	820,471	530,328	3,105,458
2003	263,924	1,403,800	850,368	580,351	3,098,443
2004	256,180	1,491,060	865,053	597,639	3,209,932
2005	261,833	1,492,123	920,370	602,049	3,276,373
2006	263,342	1,570,387	969,112	632,246	3,435,086
2007	256,399	1,558,565	1,070,885	662,456	3,548,304
Abr-2008	290,761	1,549,250	1,095,903	713,987	3,649,901

Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Anexo V.15 a) | Motivos por los cuales se está inactivo, 2000-2007

Motivo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cree que no iba a encontrar	16,714	7,593	6,686	10,931	10,646	11,655	7,271	12,013
Esperando la próxima temporada agrícola	3,987	766	0	1,846	2,026	9,842	939	2,033
Está esperando aviso de una solicitud de empleo	2,523	3,700	1,714	6,629	3,007	2,772	1,683	4,126
Está estudiando	1,411,156	1,444,033	1,497,090	1,535,546	1,535,833	1,573,036	1,605,531	1,580,437
Está incapacitado permanentemente	122,071	117,708	112,642	95,560	116,558	136,184	147,512	145,941
Está incapacitado temporalmente	65,855	62,423	70,345	43,739	71,119	80,558	82,374	75,190
Familia y otras personas le están buscando trabajo	31,257	37,850	33,510	27,215	19,024	13,047	8,692	20,560
Ha buscado trabajo y no encuentra	9,922	20,191	7,658	27,683	14,010	14,958	9,831	17,985
No quiso	62,762	62,632	59,097	79,580	78,613	94,381	110,010	117,718
No tengo suficiente educación o experiencia	21,995	22,444	13,032	14,359	18,242	22,738	29,688	30,464
Pensionado o jubilado	0	0	41,106	91,077	98,529	92,981	94,273	101,375
Por edad	198,241	235,165	245,361	277,982	240,845	248,281	276,889	284,527
Rentista	85,955	122,099	85,922	20,587	15,424	10,578	16,609	8,856
Se dedica a quehaceres del hogar	824,658	852,300	847,620	862,183	824,334	841,537	828,706	881,308
Total general	2,857,093	2,988,901	3,021,780	3,094,917	3,048,208	3,152,547	3,220,003	3,282,531

Fuente: ENFT 2000-2007

Anexo V.15 b) | Motivos por los cuales está inactivo (hombres), 2000-2007

Motivo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cree que no iba a encontrar	5,056	3,172	3,712	3,380	4,302	5,370	3,700	5,313
Esperando la próxima temporada agrícola	3,581	766	-	1,846	1,868	6,275	587	1,635
Está esperando aviso de una solicitud de empleo	1,507	2,123	1,207	1,962	1,104	1,170	856	2,286
Está estudiando	651,501	674,442	734,925	737,896	745,863	749,173	754,912	752,017
Está incapacitado permanentemente	59,979	62,856	62,822	53,773	64,410	69,118	81,123	77,944
Está incapacitado temporalmente	29,350	28,675	34,185	20,887	31,443	40,469	40,472	36,826
Familia y otras personas le están buscando trabajo	12,069	11,894	10,552	8,551	7,303	4,932	2,655	8,072
Ha buscado trabajo y no encuentra	4,419	7,411	3,111	8,162	4,971	7,561	4,413	7,345
No quiso	30,933	37,985	36,220	47,100	42,629	50,944	60,596	61,792
No tengo suficiente educación o experiencia	9,728	11,533	7,534	9,760	7,852	11,458	14,165	16,537
Pensionado o jubilado			24,738	57,457	60,755	59,122	61,102	63,472
Por edad	67,741	74,137	84,283	99,205	85,094	91,034	98,027	100,025
Rentista	48,938	68,796	42,917	11,221	6,771	4,973	6,677	4,587
Se dedica a quehaceres del hogar	1,354	3,106	8,135	1,686	4,841	7,984	6,887	3,530
Total general	926,153	986,893	1,054,339	1,062,886	1,069,203	1,109,580	1,136,167	1,141,379

Fuente: ENFT 2000-2007

Anexo V.15 c) | Motivos por los cuales está inactiva (mujeres), 2000-2007

Motivo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cree que no iba a encontrar	11,659	4,421	2,974	7,551	6,344	6,286	3,571	6,701
Esperando la próxima temporada agrícola	406	-		-	158	3,567	353	398
Está esperando aviso de una solicitud de empleo	1,016	1,578	507	4,667	1,903	1,602	827	1,840
Está estudiando	759,655	769,591	762,165	797,650	789,971	823,863	850,619	828,420
Está incapacitada permanentemente	62,092	54,852	49,820	41,787	52,148	67,066	66,389	67,997
Está incapacitada temporalmente	36,505	33,748	36,160	22,852	39,677	40,089	41,902	38,364
Familia y otras personas le están buscando trabajo	19,188	25,956	22,958	18,664	11,721	8,116	6,037	12,488
Ha buscado trabajo y no encuentra	5,504	12,780	4,548	19,521	9,039	7,397	5,419	10,640
No quiso	31,829	24,647	22,877	32,480	35,984	43,438	49,414	55,926
No tengo suficiente educación o experiencia	12,267	10,912	5,498	4,599	10,390	11,281	15,523	13,927
Pensionada o jubilada			16,368	33,620	37,775	33,860	33,171	37,903
Por edad	130,501	161,029	161,078	178,777	155,752	157,247	178,862	184,503
Rentista	37,017	53,303	43,005	9,366	8,653	5,606	9,932	4,270
Se dedica a quehaceres del hogar	823,305	849,194	839,485	860,497	819,493	833,553	821,819	877,778
Total general	1,930,940	2,002,008	1,967,441	2,032,031	1,979,005	2,042,967	2,083,836	2,141,152

Fuente: ENFT 2000-2007

Anexo V.16 | Motivos para estar inactivos, promedio 2000-2007

	Estructura 2000-2007			Incremento promedio anual, total		Incremento promedio anual, hombre		Incremento promedio anual, mujer	
	Total	Hombre	Mujer	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total general	100.0%	100.0%	100.0%	60,777	100%	30,747	100%	30030	100%
Está estudiando	49.4%	68.4%	39.4%	24,183	40%	14,359	47%	9824	33%
Se dedica a quehaceres del hogar	27.4%	0.4%	41.6%	8,093	13%	311	1%	7782	26%
Por edad	8.1%	8.2%	8.1%	12,327	20%	4,612	15%	7715	26%
Está incapacitado permanentemente	4.0%	6.3%	2.9%	3,410	6%	2,566	8%	844	3%
No quiso	2.7%	4.3%	1.8%	7,851	13%	4,408	14%	3442	11%
Está incapacitado temporalmente	2.2%	3.1%	1.8%	1,334	2%	1,068	3%	266	1%
Pensionado o jubilado	2.1%	3.8%	1.2%	14,482	24%	9,067	29%	5415	18%
Rentista	1.5%	2.3%	1.1%	(11,014)	-18%	-6,336	-21%	-4678	-16%
Familia y otras personas le están buscando trabajo	0.8%	0.8%	0.8%	(1,528)	-3%	-571	-2%	-957	-3%
No tengo suficiente educación o experiencia	0.7%	1.0%	0.5%	1,210	2%	973	3%	237	1%
Ha buscado trabajo y no encuentra	0.5%	0.6%	0.5%	1,152	2%	418	1%	734	2%
Cree que no iba a encontrar	0.3%	0.4%	0.3%	(672)	-1%	37	0%	-708	-2%
Está esperando aviso de una solicitud de empleo	0.1%	0.1%	0.1%	229	0%	111	0%	118	0%
Esperando la próxima temporada agrícola	0.1%	0.2%	0.0%	(279)	0%	-278	-1%	-1	0%

Fuente: ODH / PNUD con información de ENFT 2000-2007, Anexo V.15

Anexo V.17 | Perceptores de ingresos en sectores formal e informal, por sexo, 2000-abril 2008

Año	Formal		
	Hombres	Mujeres	Total
2000	896,757	534,282	1,431,039
2001	861,497	505,552	1,367,049
2002	861,478	523,625	1,385,103
2003	858,310	539,952	1,398,262
2004	931,537	550,317	1,481,854
2005	888,418	548,842	1,437,260
2006	924,962	580,621	1,505,583
2007	976,354	595,557	1,571,912
Abr-2008	947,707	595,883	1,543,590
Año	Informal		
	Hombres	Mujeres	Total
2000	1,089,884	453,704	1,543,588
2001	1,121,036	461,199	1,582,235
2002	1,164,768	506,712	1,671,480
2003	1,162,596	479,369	1,641,965
2004	1,174,799	490,276	1,665,075
2005	1,225,164	499,802	1,724,965
2006	1,270,936	554,232	1,825,168
2007	1,292,625	576,807	1,869,432
Abr-2008	1,320,608	662,928	1,983,536
Año	Total remunerados		
	Hombres	Mujeres	Total
2000	1,986,641	987,986	2,974,627
2001	1,982,532	966,751	2,949,283
2002	2,026,246	1,030,337	3,056,583
2003	2,020,906	1,019,321	3,040,226
2004	2,106,336	1,040,593	3,146,929
2005	2,113,582	1,048,644	3,162,225
2006	2,195,898	1,134,853	3,330,751
2007	2,268,979	1,172,364	3,441,343
Abr-2008	2,268,315	1,258,811	3,527,126
Año	No remunerado		
	Hombres	Mujeres	Total
2000	41,211	25,255	66,465
2001	28,138	24,303	52,441
2002	28,933	19,942	48,875
2003	32,220	20,593	52,813
2004	40,051	22,953	63,003
2005	59,771	54,378	114,148
2006	60,663	43,673	104,336
2007	65,672	41,290	106,961
Abr-2008	51,996	70,779	122,775
Año	Total ocupados		
	Hombres	Mujeres	Total
2000	2,027,852	1,013,240	3,041,092
2001	2,010,670	991,054	3,001,724
2002	2,055,179	1,050,279	3,105,458
2003	2,053,126	1,039,913	3,093,039
2004	2,146,387	1,063,545	3,209,932
2005	2,173,352	1,103,021	3,276,373
2006	2,256,561	1,178,526	3,435,086
2007	2,334,651	1,213,654	3,548,304
Abr-2008	2,320,311	1,329,590	3,649,901

Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Anexo V.18 | Perceptores de ingresos en sectores formal e informal, por zona, 2000-abril 2008

Año	Formal		
	Urbano	Rural	Total
2000	1,146,759	284,280	1,431,039
2001	1,092,476	274,573	1,367,049
2002	1,108,469	276,634	1,385,103
2003	1,094,914	303,348	1,398,262
2004	1,111,791	370,063	1,481,854
2005	1,099,042	338,218	1,437,260
2006	1,139,182	366,401	1,505,583
2007	1,176,971	394,941	1,571,912
Abr-2008	1,226,091	317,499	1,543,590
Año	Informal		
	Urbano	Rural	Total
2000	765,052	778,536	1,543,588
2001	932,526	649,709	1,582,235
2002	952,045	719,435	1,671,480
2003	931,681	710,284	1,641,965
2004	961,065	704,011	1,665,075
2005	999,429	725,537	1,724,965
2006	1,068,048	757,121	1,825,169
2007	1,084,269	785,163	1,869,432
Abr-2008	1,211,409	772,127	1,983,536
Año	Total remunerados		
	Urbano	Rural	Total
2000	1,911,811	1,062,816	2,974,627
2001	2,025,002	924,282	2,949,283
2002	2,060,514	996,069	3,056,583
2003	2,026,594	1,013,632	3,040,226
2004	2,072,856	1,074,073	3,146,929
2005	2,098,471	1,063,755	3,162,225
2006	2,208,046	1,122,705	3,330,751
2007	2,261,239	1,180,104	3,441,343
Abr-2008	2,437,500	1,089,626	3,527,126
Año	No remunerado		
	Urbano	Rural	Total
2000	31,008	35,457	66,465
2001	31,619	20,822	52,441
2002	22,135	26,740	48,875
2003	27,264	25,549	52,813
2004	34,341	28,663	63,003
2005	68,691	45,458	114,148
2006	57,725	46,611	104,336
2007	50,843	56,119	106,961
Abr-2008	73,918	48,857	122,775
Año	Total ocupados		
	Urbano	Rural	Total
2000	1,942,819	1,098,273	3,041,092
2001	2,056,620	945,104	3,001,724
2002	2,082,649	1,022,809	3,105,458
2003	2,053,858	1,039,181	3,093,039
2004	2,107,196	1,102,736	3,209,932
2005	2,167,161	1,109,212	3,276,373
2006	2,260,570	1,174,516	3,435,086
2007	2,312,082	1,236,223	3,548,304
Abr-2008	2,511,418	1,138,483	3,649,901

Fuente: ENFT 2000-abril 2008

Anexo V.19 | Subocupados por sexo y tipo, 2004-2008

Año	Hombres				Mujeres			
	Ocupados	Visibles	Invisibles	Plenos	Ocupados	Visibles	Invisibles	Plenos
2004	2,146,387	251,727	190,697	1,703,963	1,063,545	193,014	122,344	748,188
2005	2,173,352	334,232	304,165	1,534,955	1,103,021	196,742	192,022	714,258
2006	2,256,561	360,663	277,171	1,618,728	1,178,526	241,285	178,336	758,905
2007	2,334,651	327,115	346,098	1,661,439	1,213,654	227,232	160,201	826,221
2008	2,320,311	329,439	295,193	1,695,679	1,329,590	212,249	145,154	972,187
2004	100%	12%	9%	79%	100%	18%	12%	70%
2005	100%	15%	14%	71%	100%	18%	17%	65%
2006	100%	16%	12%	72%	100%	20%	15%	64%
2007	100%	14%	15%	71%	100%	19%	13%	68%
2008	100%	14%	13%	73%	100%	16%	11%	73%

Fuente: ENFT 2004-2008

Anexo V.20 | Distribución de los sub ocupados según grupo ocupacional, 2004-2008



Fuente: ENFT 2004-2008

Anexo V.21 | Ocupados, visibles e invisibles por edad, suma 2004-abril 2008

Edad	Ocupados	Visibles	Invisibles	Sub ocupados	Plenos
10 - 19	8%	7%	10%	8%	8%
20 - 39	52%	52%	53%	53%	50%
40 - 59	33%	35%	28%	32%	34%
60 y más	8%	7%	9%	8%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2004-abril 2008

Anexo V.22 | Tasa de desocupación por zona de residencia y sexo, 2000-2008

Año	Rural			Urbano			Total Nacional		
	Hombre	Mujer	Total urbano	Hombre	Mujer	Total Rural	Total	Mujer	Hombre
2000	9.3%	23.0%	15.0%	5.1%	27.6%	11.0%	13.9%	7.9%	23.8%
2001	10.9%	24.2%	16.4%	6.1%	33.4%	13.5%	15.6%	9.4%	26.0%
2002	11.0%	25.2%	17.2%	6.3%	32.3%	13.4%	16.1%	9.5%	26.6%
2003	12.0%	26.0%	17.8%	7.9%	32.5%	14.5%	17.0%	10.8%	27.2%
2004	11.7%	28.5%	18.9%	7.7%	39.4%	17.1%	18.4%	10.5%	30.7%
2005	12.2%	27.3%	18.5%	8.2%	34.6%	16.2%	17.9%	11.0%	28.8%
2006	10.5%	25.3%	16.7%	6.4%	33.4%	14.8%	16.2%	9.2%	27.0%
2007	9.9%	24.3%	15.9%	8.1%	29.2%	14.7%	15.6%	9.3%	25.4%
2008	9.9%	20.7%	14.6%	6.8%	25.6%	12.6%	14.0%	8.9%	21.7%
Promedio	10.8%	25.0%	16.8%	7.0%	32.0%	14.2%	16.1%	9.6%	26.4%

Fuente: ENFT 2000-2008

Anexo V.23

Tasa de desocupación por sexo y nivel educativo, 2000-2008

Año	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	11.3%	12.8%	17.6%	12.2%	13.9%
2001	11.9%	14.8%	19.1%	14.3%	15.6%
2002	10.4%	15.1%	20.3%	15.0%	16.1%
2003	11.0%	15.9%	21.4%	15.3%	17.0%
2004	12.4%	17.5%	23.3%	15.5%	18.4%
2005	10.9%	16.8%	22.3%	16.4%	17.9%
2006	10.7%	14.0%	21.7%	14.7%	16.2%
2007	9.5%	12.8%	21.4%	13.9%	15.6%
2008	10.0%	12.0%	17.2%	14.9%	14.0%
Promedio	10.9%	14.6%	20.5%	14.7%	16.1%
Hombre	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	6.5%	7.2%	9.7%	8.7%	7.9%
2001	5.6%	8.3%	12.7%	10.4%	9.4%
2002	5.2%	8.6%	12.8%	10.1%	9.5%
2003	6.1%	10.0%	13.7%	11.0%	10.8%
2004	5.2%	9.1%	14.8%	10.7%	10.5%
2005	5.8%	9.8%	14.1%	12.5%	11.0%
2006	4.3%	7.4%	13.5%	10.2%	9.2%
2007	5.4%	7.2%	13.8%	9.0%	9.3%
2008	5.1%	7.7%	10.6%	11.6%	8.9%
Promedio	5.5%	8.4%	12.9%	10.5%	9.6%
Mujer	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	25.6%	24.8%	27.7%	15.7%	23.8%
2001	29.3%	28.6%	27.5%	17.9%	26.0%
2002	25.9%	28.3%	29.5%	19.6%	26.6%
2003	25.0%	29.1%	31.8%	19.1%	27.2%
2004	31.0%	34.3%	35.0%	19.6%	30.7%
2005	24.3%	31.2%	33.7%	19.8%	28.8%
2006	27.3%	27.8%	32.5%	18.4%	27.0%
2007	20.1%	24.8%	32.0%	18.1%	25.4%
2008	21.1%	20.7%	26.3%	17.5%	21.7%
Promedio	25.4%	27.8%	30.7%	18.5%	26.3%

Fuente: ENFT 2000-2008

Anexo V.24

Tasa de desocupación por sexo y edad, 2000-2008

Total					
Año	10-19	20-39	40-59	60 y más	Total
2000	24.9%	15.6%	9.0%	4.0%	13.9%
2001	27.9%	18.1%	10.0%	3.8%	15.6%
2002	29.9%	19.5%	8.5%	2.9%	16.1%
2003	35.8%	19.3%	10.1%	3.6%	17.0%
2004	38.6%	19.9%	11.6%	5.0%	18.4%
2005	33.1%	21.0%	10.1%	3.5%	17.9%
2006	28.0%	19.8%	9.3%	2.1%	16.2%
2007	30.3%	18.6%	8.6%	2.7%	15.6%
2008	27.6%	16.7%	7.9%	2.8%	14.0%
Promedio	31.1%	19.0%	9.7%	3.4%	16.1%
Hombre					
2000	16.6%	8.1%	5.3%	4.4%	7.9%
2001	19.3%	10.4%	6.1%	3.9%	9.4%
2002	19.7%	11.0%	5.5%	2.9%	9.5%
2003	27.0%	11.2%	6.7%	4.6%	10.8%
2004	27.6%	10.5%	5.9%	4.4%	10.5%
2005	24.2%	12.5%	5.8%	3.5%	11.0%
2006	18.2%	11.4%	4.9%	1.6%	9.2%
2007	21.2%	10.9%	4.8%	2.1%	9.3%
2008	20.4%	10.4%	4.5%	2.5%	8.9%
Promedio	21.6%	10.7%	5.5%	3.3%	9.6%
Mujer					
2000	44.4%	25.5%	16.0%	1.8%	23.8%
2001	44.8%	28.9%	17.2%	3.4%	26.0%
2002	49.9%	30.7%	13.7%	2.9%	26.6%
2003	54.5%	30.4%	16.4%	0.0%	27.2%
2004	59.6%	32.2%	20.9%	7.4%	30.7%
2005	49.8%	32.4%	17.5%	3.5%	28.8%
2006	46.7%	30.8%	16.4%	4.0%	27.0%
2007	51.4%	28.6%	15.0%	5.3%	25.4%
2008	44.2%	24.5%	13.2%	3.8%	21.7%
Promedio	49.7%	29.3%	16.2%	3.6%	26.3%

Fuente: ODH con información de ENFT

Anexo V.25 | Desocupación por zona de residencia y nivel educativo, 2000-abril 2008

Año	Zona Urbana										Total urbano	
	Hombres					Mujeres						
	Ninguno	Primario	Secund.	Univer.	Total hombre urbano	Ninguno	Primario	Secund.	Univer.	Total mujer urbana		
2000	8,932	62,586	44,682	22,737	138,936	8,544	95,681	102,504	41,789	248,518	387,453	
2001	6,516	71,039	61,893	26,605	166,052	9,420	103,270	99,924	48,596	261,209	427,260	
2002	6,852	73,929	60,049	27,314	168,144	9,573	110,171	114,993	56,474	291,211	459,354	
2003	6,217	83,755	72,756	30,975	193,703	11,945	108,760	118,041	61,846	300,592	494,295	
2004	7,077	77,620	78,866	32,700	196,263	13,122	134,237	135,710	68,021	351,089	547,351	
2005	7,268	83,314	81,267	38,297	210,145	9,259	122,973	136,418	69,512	338,161	548,305	
2006	5,263	67,613	78,771	30,338	181,985	12,571	108,176	138,550	64,179	323,476	505,460	
2007	6,685	61,764	82,171	26,586	177,205	7,268	95,724	139,546	66,923	309,460	486,665	
A2008	6,600	65,040	62,220	41,463	175,323	10,225	83,645	114,896	71,413	280,179	455,502	
Años	Zona rural										Total Rural	Total
	Hombres					Mujeres						
	Ninguno	Primario	Secund.	Univer.	Total hombre rural	Ninguno	Primario	Secund.	Univer.	Total mujer rural		
2000	5,659	20,980	7,925	1,177	35,740	10,661	40,447	14,741	2,402	68,251	103,991	491,444
2001	6,048	26,163	8,314	1,464	41,988	14,443	52,739	17,133	2,703	87,017	129,005	556,265
2002	6,352	25,505	12,469	3,044	47,370	11,888	49,413	21,661	6,655	89,617	136,987	596,341
2003	7,073	31,907	12,365	4,356	55,701	7,440	40,121	28,201	7,475	83,237	138,938	633,233
2004	3,818	32,036	18,102	2,285	56,241	12,294	71,615	29,811	6,417	120,137	176,378	723,729
2005	5,174	34,383	16,024	3,843	59,423	10,316	60,624	30,665	6,505	108,109	167,532	715,837
2006	3,851	23,475	16,297	4,244	47,867	9,743	57,307	34,991	9,980	112,020	159,886	665,346
2007	4,345	26,516	27,438	5,177	63,476	8,470	44,983	42,016	8,364	103,832	167,308	653,972
A2008	4,969	25,606	19,144	2,493	52,212	10,469	37,733	31,153	9,201	88,556	140,768	596,270

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.26 | Relaciones entre tasas de desocupación promedio entre hombres y mujeres rural y urbano, por edad y en promedio, 2007-2008

Sexo y zona	10-19	20-39	40-59	60 y más	Total
Hombre	21.6%	10.7%	5.5%	3.3%	9.6%
Mujer	49.7%	29.3%	16.2%	3.6%	26.3%
Urbano	10-19	20-39	40-59	60 y más	Total
Hombre	16.8%	8.2%	3.8%	1.4%	7.0%
Mujer	53.8%	36.9%	19.3%	4.1%	31.9%
Rural	10-19	20-39	40-59	60 y más	Total
Hombre	23.9%	11.7%	6.2%	4.7%	10.8%
Mujer	48.5%	27.5%	15.4%	3.5%	24.9%
Relaciones por edad y dominio	10-19	20-39	40-59	60 y más	Total
Mujer Total /Hombre Total	2.30	2.73	2.96	1.10	2.73
Mujer Urbana /Hombre Urbano	3.21	4.48	5.03	2.89	4.58
Mujer Rural / Mujer Urbana	2.03	2.35	2.48	0.73	2.31
Hombre Urbano /Hombre Rural	1.42	1.42	1.62	3.36	1.55
Mujer Urbana /Mujer Rural	0.90	0.74	0.80	0.85	0.78

Fuente: ENFT 2007-2008

Anexo V.27

Desocupación: urbano y rural, sexo y nivel educativo (estructura, incremento, distribución del incremento y TCAA), 2000-2007

Nivel educativo por sexo y zona			Estructura	Incremento promedio anual	Distribución Incremento	TCAA
Urbano	Hombre	Ninguno	1.1%	(321)	-1.4%	-4.1%
		Primario	11.5%	(117)	-0.5%	-0.2%
		Secundario	11.1%	5,356	23.1%	9.1%
		Universitario	4.9%	550	2.4%	2.3%
		THU	28.5%	5,467	23.5%	3.5%
	Mujer	Ninguno	1.6%	(182)	-0.8%	-2.3%
		Primario	17.1%	6	0.0%	0.0%
		Secundario	19.5%	5,292	22.8%	4.5%
		Universitario	9.7%	3,591	15.5%	7.0%
		TMU	48.0%	8,706	37.5%	3.2%
		Total urbano	76.6%	14,173	61.0%	3.3%
Rural	Hombre	Ninguno	0.8%	(188)	-0.8%	-3.7%
		Primario	4.4%	791	3.4%	3.4%
		Secundario	2.5%	2,788	12.0%	19.4%
		Universitario	0.5%	571	2.5%	23.6%
		THR	8.2%	3,962	17.1%	8.6%
	Mujer	Ninguno	1.7%	(313)	-1.3%	-3.2%
		Primario	8.1%	648	2.8%	1.5%
		Secundario	4.4%	3,896	16.8%	16.1%
		Universitario	1.1%	852	3.7%	19.5%
		TMT	15.3%	5,083	21.9%	6.2%
		Total rural	23.4%	9,045	39.0%	7.0%
T o t a l			100.0%	23,218	100.0%	4.2%

Fuente: ODH/PNUD con información del ENFT 2000-2007

Anexo V.28 Población ocupada: distribución por nivel educativo y dominio (cantidad y estructura), 2000-2008

Total	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	8.7%	49.0%	26.2%	16.1%	100%
2001	9.0%	48.7%	26.4%	15.9%	100%
2002	9.6%	46.9%	26.4%	17.1%	100%
2003	8.5%	45.3%	27.4%	18.7%	100%
2004	8.0%	46.5%	26.9%	18.6%	100%
2005	8.0%	45.5%	28.1%	18.4%	100%
2006	7.7%	45.7%	28.2%	18.4%	100%
2007	7.2%	43.9%	30.2%	18.7%	100%
2008	8.0%	42.4%	30.0%	19.6%	100%
Promedio	8.3%	46.0%	27.8%	17.9%	100%
Urbana	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	4.4%	43.8%	31.0%	20.8%	100%
2001	4.7%	43.8%	31.3%	20.2%	100%
2002	5.1%	41.6%	31.2%	22.1%	100%
2003	5.0%	40.4%	31.1%	23.5%	100%
2004	4.6%	41.6%	30.4%	23.4%	100%
2005	4.8%	41.0%	31.3%	23.0%	100%
2006	4.8%	40.9%	31.4%	22.9%	100%
2007	4.6%	39.0%	33.3%	23.1%	100%
2008	4.8%	37.9%	32.8%	24.5%	100%
Promedio	4.8%	41.1%	31.5%	22.6%	100%
Rural	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	20.0%	62.5%	13.7%	3.8%	100%
2001	20.3%	61.8%	13.3%	4.6%	100%
2002	21.0%	60.0%	14.5%	4.5%	100%
2003	18.3%	59.1%	17.3%	5.3%	100%
2004	17.3%	59.8%	17.5%	5.4%	100%
2005	17.0%	58.1%	19.3%	5.6%	100%
2006	15.5%	58.8%	19.6%	6.1%	100%
2007	14.2%	57.0%	21.9%	6.8%	100%
2008	16.6%	55.0%	22.3%	6.1%	100%
Promedio	17.8%	59.1%	17.7%	5.4%	100.00%

Fuente: ENFT 2000-2008

Anexo V.29 Ocupados: distribución por nivel educativo y sexo, 2000-abril 2008

Hombres	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	10.3%	53.1%	24.2%	12.4%	100%
2001	10.6%	53.4%	24.0%	12.0%	100%
2002	11.6%	51.2%	24.1%	13.2%	100%
2003	9.9%	50.3%	25.9%	13.9%	100%
2004	9.3%	51.1%	26.0%	13.6%	100%
2005	9.2%	50.0%	27.2%	13.5%	100%
2006	9.0%	50.6%	26.9%	13.4%	100%
2007	8.3%	48.5%	29.4%	13.8%	100%
A2008	9.2%	46.8%	29.6%	14.4%	100%
Promedio	9.7%	50.5%	26.4%	13.4%	100.0%
Mujeres	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	5.5%	40.8%	30.3%	23.4%	100%
2001	5.8%	39.3%	31.1%	23.8%	100%
2002	5.8%	38.4%	31.0%	24.7%	100%
2003	5.7%	35.3%	30.5%	28.5%	100%
2004	5.3%	37.1%	28.9%	28.7%	100%
2005	5.5%	36.8%	29.8%	27.9%	100%
2006	5.0%	36.4%	30.6%	27.9%	100%
2007	5.2%	35.1%	31.7%	28.0%	100%
A2008	5.8%	34.9%	30.7%	28.5%	100%
Promedio	5.5%	37.1%	30.5%	26.8%	100.0%

Fuente: ENFT 2000-2008

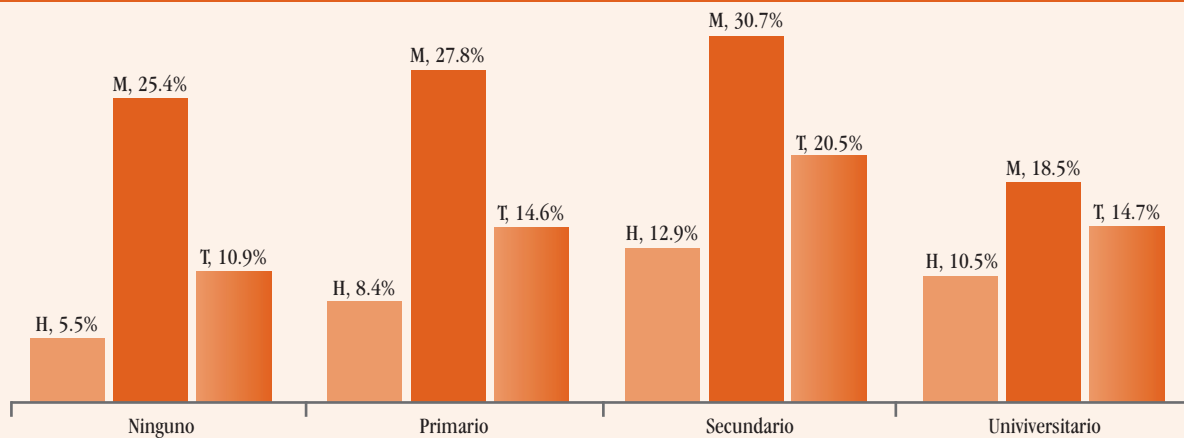
Anexo V.30 Ocupados por zona de residencia y nivel educativo, 2000-2007

		Estructura	Incremento	Distr. Incremento	TCAA
Urbano	Ninguno	3.5%	3,192	4.4%	3.0%
	Primario	30.2%	5,991	8.3%	0.6%
	Secund	22.9%	25,380	35.0%	3.4%
	Univer	16.3%	19,903	27.5%	3.9%
	Total Urbano	72.8%	54,466	75.2%	2.3%
Resto rural	Ninguno	4.9%	(4,375)	-6.0%	-2.8%
	Primario	16.2%	3,692	5.1%	0.7%
	Secund	4.7%	13,809	19.1%	9.1%
	Univers	1.4%	4,867	6.7%	10.9%
	Total rural	27.2%	17,993	24.8%	2.0%
Urbano + Rural		100.0%	72,459	100.0%	2.2%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.31

Tasa de desempleo por sexo (H=hombre, M = mujer y T = total), según nivel educación, promedio 2000-abril 2008



Fuente: Banco Central

Anexo V.32

Ocupados y total de ingresos percibidos por sexo y nivel educativo, 2000-2008

Ocupados e Ingresos		Ninguno	Primario	Secundario	Univesitario	
2000	Occup.	Hombre	208,725	1,077,154	489,971	252,003
	Occup.	Mujer	55,953	413,627	306,594	237,067
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	595	4,680	2,790	3,180
	RD\$ Mill.	Mujer	110	1,100	1,120	1,940
2001	Occup.	Hombre	212,914	1,072,912	483,205	241,639
	Occup.	Mujer	57,569	389,595	308,181	235,709
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	634	4,835	2,905	3,125
	RD\$ Mill.	Mujer	128	1,075	1,275	1,785
2002	Occup.	Hombre	238,319	1,051,359	494,368	271,134
	Occup.	Mujer	61,289	403,693	326,103	259,194
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	690	4,665	3,025	3,340
	RD\$ Mill.	Mujer	121	1,120	1,335	2,085
2003	Occup.	Hombre	205,480	1,054,142	513,993	279,511
	Occup.	Mujer	59,298	388,767	297,791	294,058
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	626	4,920	3,285	3,765
	RD\$ Mill.	Mujer	124	1,125	1,250	2,575
2004	Occup.	Hombre	199,576	1,096,205	557,878	292,729
	Occup.	Mujer	56,604	394,856	307,175	304,911
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	827	6,650	4,415	4,785
	RD\$ Mill.	Mujer	138	1,470	1,490	3,155
2005	Occup.	Hombre	200,765	1,086,618	591,500	294,470
	Occup.	Mujer	61,068	405,505	328,870	307,579
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	983	7,760	5,260	5,265
	RD\$ Mill.	Mujer	181	1,710	1,885	3,680
2006	Occup.	Hombre	204,020	1,140,892	607,935	303,715
	Occup.	Mujer	59,322	429,244	361,177	328,783
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	1,095	8,665	5,885	5,900
	RD\$ Mill.	Mujer	206	1,910	2,195	4,215
2007	Occup.	Hombre	193,777	1,132,456	685,724	322,694
	Occup.	Mujer	62,622	426,109	385,161	339,763
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	1,135	9,182	6,974	6,976
	RD\$ Mill.	Mujer	245	2,035	2,436	4,644
2008	Occup.	Hombre	106,637	542,389	343,808	167,321
	Occup.	Mujer	38,744	232,236	204,144	189,673
RD\$ Mill.	RD\$ Mill.	Hombre	683	4,757	3,692	3,818
	RD\$ Mill.	Mujer	166	1,094	1,373	2,473

Fuente: ODH con base en información de ENFT

Anexo V.33 Ingresos totales mensuales por persona, por actividad y sexo, 2000-2008

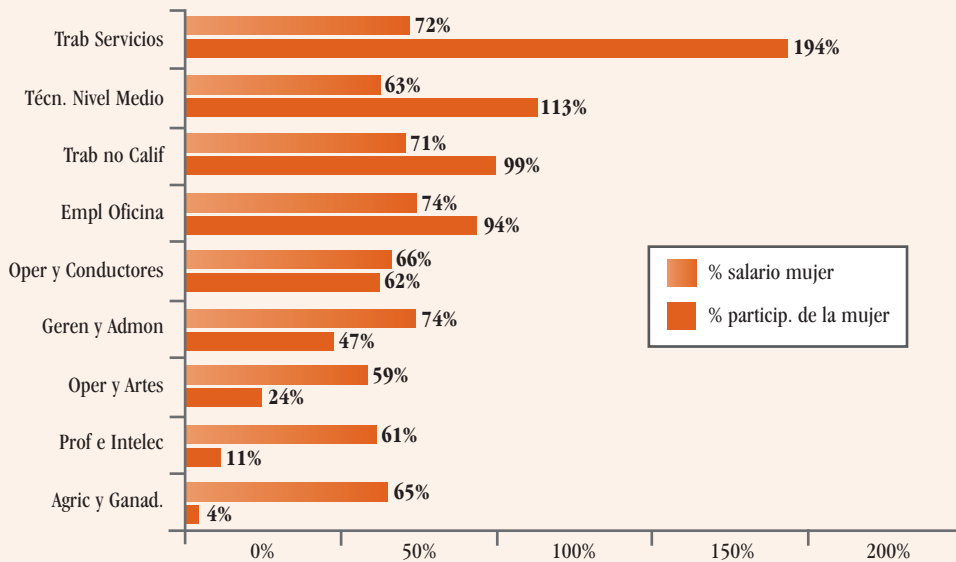
Año		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Gerentes y administr.	Hombre	21,733	22,821	23,594	25,990	28,799	32,797	33,784	34,039	31,641	28,349
	Mujer	16,871	15,499	17,594	20,413	22,889	22,031	24,119	25,480	28,629	21,634
	MP	20,248	20,557	21,763	24,264	26,859	29,305	30,173	31,419	30,388	26,146
Técnicos del nivel medio	Hombre	16,054	15,041	14,956	16,442	20,729	23,616	25,829	29,778	31,349	21,206
	Mujer	10,603	9,884	10,270	10,247	12,856	15,490	15,397	16,845	15,450	13,214
	MP	13,407	12,387	12,620	13,139	16,691	19,001	20,003	22,570	22,502	16,952
Empleados de oficina	Hombre	7,975	7,766	8,458	8,592	11,053	11,886	12,593	13,690	13,332	10,632
	Mujer	5,601	5,729	5,802	6,625	7,417	9,217	10,544	9,876	11,118	7,879
	MP	6,772	6,717	7,177	7,635	9,269	10,656	11,625	11,924	12,271	9,301
Trabajador de los servicios	Hombre	5,620	5,553	5,292	6,203	7,037	7,862	8,511	9,771	10,645	7,232
	Mujer	3,726	3,984	4,230	4,378	4,966	5,611	6,110	7,070	6,906	5,182
	MP	4,384	4,564	4,580	4,975	5,684	6,395	6,912	7,945	8,125	5,878
Trabajador no calific.	Hombre	4,883	5,090	4,976	5,014	6,567	7,139	8,188	8,644	9,942	6,634
	Mujer	3,304	3,420	3,518	3,678	4,572	5,191	5,683	6,434	5,851	4,661
	MP	4,154	4,278	4,225	4,344	5,572	6,158	6,901	7,528	7,905	5,651
Agricult. y ganaderos calificados	Hombre	3,079	3,209	2,941	3,110	4,353	5,288	5,086	5,282	6,304	4,211
	Mujer	2,175	2,701	1,978	2,024	2,547	3,402	3,341	2,919	2,893	2,744
	MP	3,041	3,192	2,906	3,077	4,292	5,184	5,011	5,167	5,987	4,146
Profesion. e intelect.	Hombre	5,448	5,497	5,505	6,076	7,755	8,976	9,812	10,560	11,135	7,852
	Mujer	3,352	3,074	3,545	4,132	5,910	5,162	5,539	5,889	3,927	4,470
	MP	5,178	5,243	5,294	5,896	7,589	8,602	9,416	10,142	9,909	7,497
Operarios y artesanos	Hombre	4,974	5,489	5,402	5,615	7,351	8,756	9,713	10,649	11,645	7,575
	Mujer	2,924	2,940	3,297	3,583	4,624	4,967	5,788	5,778	6,876	4,223
	MP	4,413	4,976	5,001	5,211	6,826	8,056	9,008	9,929	10,957	6,928
Operarios y conductor.	Hombre	2,975	3,178	3,310	3,507	4,580	5,106	5,739	6,236	6,520	4,502
	Mujer	1,918	2,224	2,130	2,376	2,945	3,498	3,655	4,070	4,090	3,009
	MP	2,606	2,819	2,866	3,084	3,941	4,493	4,914	5,346	5,486	3,926
MP		5,103	5,254	5,277	5,715	7,142	8,156	8,753	9,477	9,894	7,145

MP: media ponderada

Fuente: ENFT

Anexo V.34

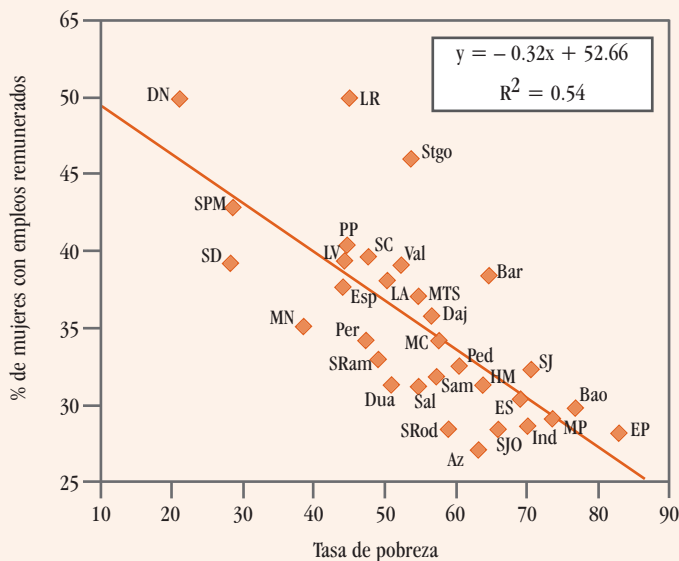
Porcentaje de participación de las mujeres por ocupación y % del salario de la mujer en relación al hombre



Fuente: ODH con información de ENFT

Anexo V.35

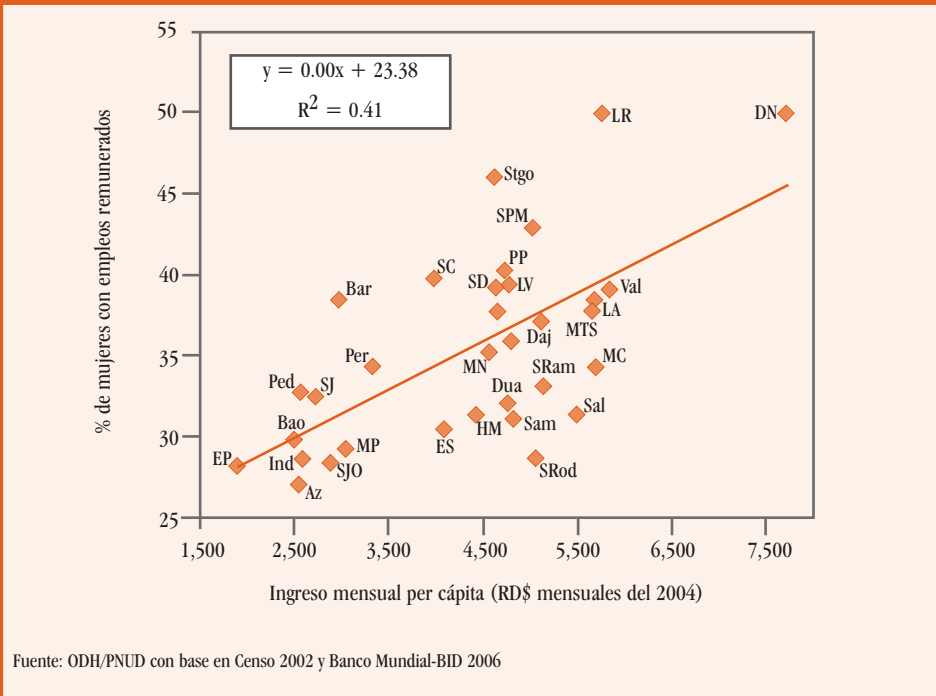
Porcentaje de mujeres con empleos remunerados vs. tasa de pobreza, por provincia, 2002



Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002 y Banco Mundial-BID 2006

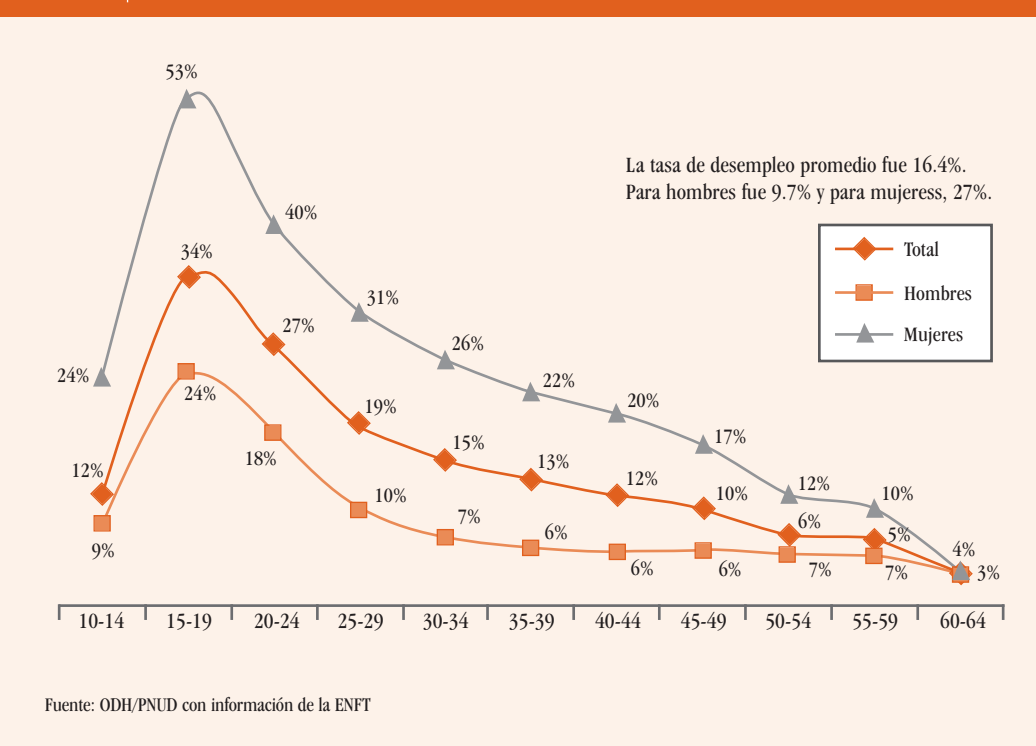
Anexo V.36

Porcentaje de mujeres con empleos remunerados vs. ingreso per cápita, por provincia, 2002



Anexo V.37

Tasa de desempleo por edad y sexo, promedio 2000-2007



Anexo V.38

Tasa global de participación, distribución de la PEA, distribución de los ocupados, tasa de ocupación y tasa de desocupación, promedio por edad, 2000-2007

Tasa global de participación (*)												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	5.2%	35.0%	73.1%	79.5%	81.3%	81.5%	80.8%	76.0%	67.1%	58.3%	32.5%	55.5%
Hombres	8.1%	44.3%	85.7%	94.4%	96.4%	96.7%	96.6%	95.2%	90.6%	85.0%	53.4%	69.0%
Mujeres	2.2%	25.1%	60.5%	65.6%	67.4%	67.9%	64.9%	57.9%	42.9%	33.0%	12.8%	42.3%
Distribución de PEA												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	1.4%	8.4%	14.8%	13.6%	13.4%	12.3%	11.1%	8.0%	6.7%	3.7%	6.7%	100.0%
Hombres	1.8%	8.9%	14.1%	12.7%	12.4%	11.2%	10.8%	7.9%	7.4%	4.3%	8.7%	100.0%
Mujeres	0.7%	7.5%	16.0%	15.2%	15.0%	14.0%	11.6%	8.1%	5.5%	2.8%	3.5%	100.0%
Distribución de los ocupados												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	1.4%	6.6%	12.9%	13.2%	13.5%	12.7%	11.7%	8.6%	7.4%	4.2%	7.7%	100.0%
Hombres	1.8%	7.4%	12.8%	12.6%	12.7%	11.6%	11.3%	8.2%	7.8%	4.5%	9.3%	100.0%
Mujeres	0.8%	4.9%	13.1%	14.4%	15.2%	14.9%	12.7%	9.3%	6.6%	3.5%	4.7%	100.0%
Distribución de desocupados												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	1.0%	17.5%	24.6%	15.8%	12.4%	9.9%	7.8%	5.0%	3.0%	1.5%	1.4%	100.0%
Hombres	1.6%	22.1%	26.4%	13.2%	9.2%	7.0%	6.3%	4.7%	4.2%	2.4%	3.0%	100.0%
Mujeres	0.7%	14.8%	23.6%	17.3%	14.3%	11.6%	8.7%	5.1%	2.4%	1.1%	0.5%	100.0%
Tasa de ocupación (*)												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	4.6%	23.0%	53.2%	64.4%	68.9%	70.7%	71.4%	68.2%	62.0%	54.4%	31.3%	46.4%
Hombres	7.4%	33.6%	70.2%	84.9%	89.4%	90.9%	91.2%	89.7%	85.6%	80.5%	51.6%	62.3%
Mujeres	1.7%	11.8%	36.4%	45.4%	50.0%	52.7%	51.8%	48.1%	37.8%	29.6%	12.3%	30.8%
Tasa de desocupación (*)												
Concepto	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	Total
Total	11.8%	34.3%	27.2%	19.0%	15.3%	13.2%	11.5%	10.2%	7.5%	6.7%	3.4%	16.4%
Hombres	8.7%	24.3%	18.2%	10.1%	7.3%	6.1%	5.7%	5.8%	5.5%	5.3%	3.4%	9.7%
Mujeres	23.6%	52.9%	39.9%	30.8%	25.8%	22.4%	20.3%	17.0%	11.7%	10.3%	3.6%	27.0%

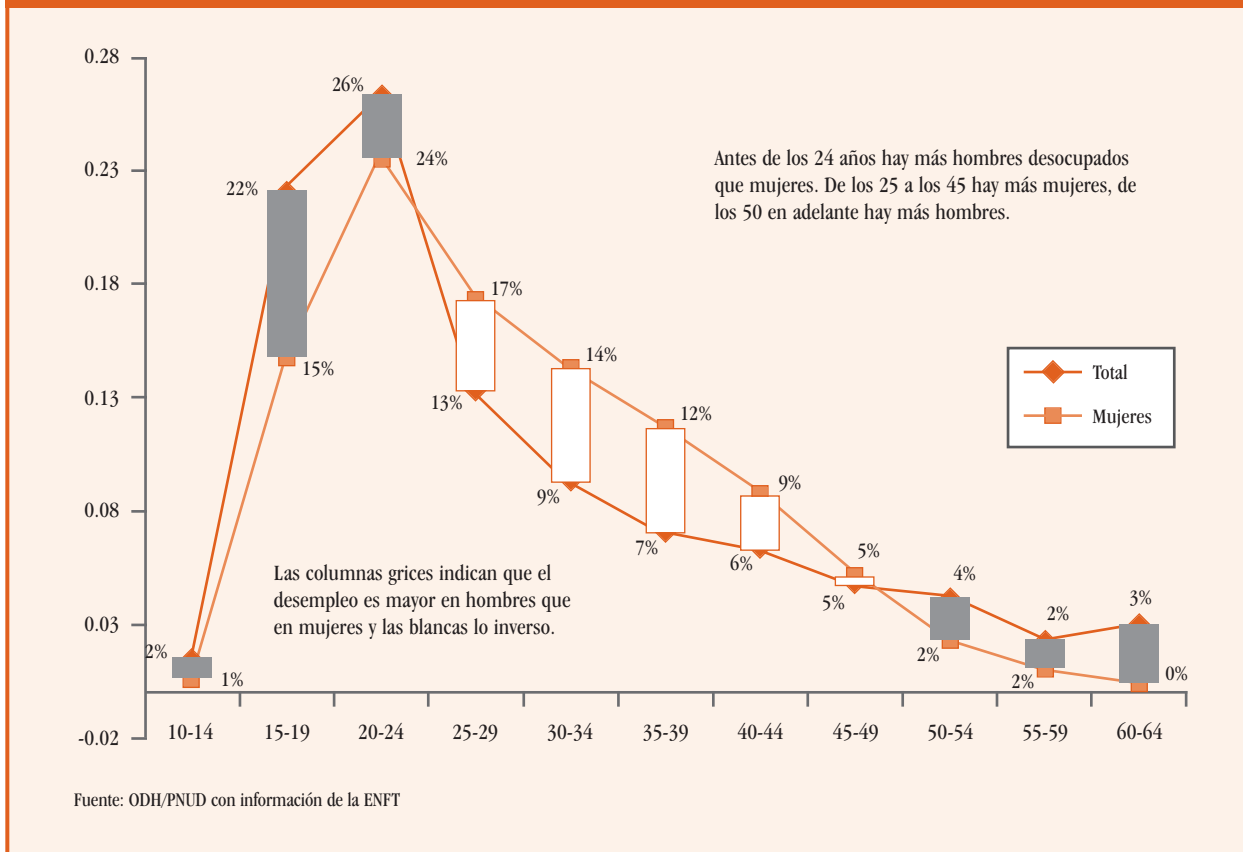
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

(*) Tasa global de participación = PEA/PET

Tasa de ocupación: ocupados / PET

Tasa de desocupación = Desocupados / PEA

Anexo V.39 | Distribución de desocupados por edad y sexo, promedio 2000-2007



Anexo V.40 | Distribución de la población ocupada por ramas según edad (menores a jóvenes, jóvenes y mayores), 2000-2007

Rama de actividad	2000-2007			
	10-14	15 a 24	25 y más	Total
Agricultura y ganadería	20%	13%	15%	15%
Explotación de minas y canteras	0%	0%	0%	0%
Industrias manufactureras	14%	19%	14%	15%
Electricidad, gas y agua	0%	1%	1%	1%
Construcción	2%	7%	7%	7%
Comercio al por mayor y menor	37%	24%	20%	21%
Hoteles, bares y restaurantes	6%	6%	6%	6%
Transporte y comunicaciones	1%	7%	7%	7%
Intermediación financiera y seguros	0%	2%	2%	2%
Administración pública y defensa	0%	3%	5%	4%
Otros servicios	19%	18%	23%	22%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

Anexo V.41 | Distribución de la población ocupada por edad según ramas (menores a jóvenes, jóvenes y mayores), 2000-2007

Rama de actividad	2000-2007			
	10-14	15 a 24	25 y más	Total
Agricultura y ganadería	2%	17%	81%	100%
Explotación de minas y canteras	0%	13%	86%	100%
Industrias manufactureras	1%	25%	74%	100%
Electricidad, gas y agua	0%	14%	86%	100%
Construcción	0%	19%	80%	100%
Comercio al por mayor y menor	3%	22%	75%	100%
Hoteles, bares y restaurantes	2%	19%	79%	100%
Transporte y comunicaciones	0%	20%	80%	100%
Intermediación financiera y seguros	0%	19%	81%	100%
Administración pública y defensa	0%	14%	86%	100%
Otros servicios	1%	16%	82%	100%
Total	1%	19%	79%	100%

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

Anexo V.42 | Incremento promedio anual por edad y rama, 2000-2007

Rama de actividad	2000-2007			
	10-14	15 a 24	25 y más	Total
Agricultura y ganadería	-132	2,139	2,591	4,598
Explotación de minas y canteras	0	8	-15	-7
Industrias manufactureras	-827	-6,403	3,651	-3,579
Electricidad, gas y agua	0	388	585	973
Construcción	-242	1,105	7,128	7,990
Comercio al por mayor y menor	990	1,540	7,398	9,929
Hoteles, bares y restaurantes	81	1,170	7,676	8,928
Transporte y comunicaciones	42	-302	10,250	9,990
Intermediación financiera y seguros	-6	425	1,900	2,319
Administración pública y defensa	0	38	3,470	3,508
Otros servicios	-577	2,477	25,911	27,811
Total	-671	2,586	70,544	72,459

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT 2000-2007

Anexo V.43 | Distribución del incremento por rama, según edad, 2000-2007

Rama de actividad	2000-2007			
	10-14 ^a	15 a 24 ^a	25 y más	Total ^a
Agricultura y ganadería	20%	83%	4%	6%
Explotación de minas y canteras	0%	0%	0%	0%
Industrias manufactureras	123%	-248%	5%	-5%
Electricidad, gas y agua	0%	15%	1%	1%
Construcción	36%	43%	10%	11%
Comercio al por mayor y menor	-148%	60%	10%	14%
Hoteles, bares y restaurantes	-12%	45%	11%	12%
Transporte y comunicaciones	-6%	-12%	15%	14%
Intermediación financiera y seguros	1%	16%	3%	3%
Administración pública y defensa	0%	1%	5%	5%
Otros servicios	86%	96%	37%	38%
Total	100%	100%	100%	100%

^a Signo positivo significa disminución
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.44 | Distribución del incremento por edad, según rama, 2000-2007

Rama de actividad	2000-2007			
	10-14 ^a	15 a 24 ^a	25 y más ^a	Total
Agricultura y ganadería	-3%	47%	56%	100%
Explotación de minas y canteras ^a	0%	-122%	222%	100%
Industrias manufactureras ^a	23%	179%	-102%	100%
Electricidad, gas y agua	0%	40%	60%	100%
Construcción	-3%	14%	89%	100%
Comercio al por mayor y menor	10%	16%	75%	100%
Hoteles, bares y restaurantes	1%	13%	86%	100%
Transporte y comunicaciones	0%	-3%	103%	100%
Intermediación financiera y seguros	0%	18%	82%	100%
Administración pública y defensa	0%	1%	99%	100%
Otros servicios	-2%	9%	93%	100%
Total	-1%	4%	97%	100%

^a Signo positivo significa disminución
Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.45 | Ocupación por sector, 2000-2007

Sector	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007
Transporte/comunicaciones	187,527	227,842	229,972	239,402	232,754	238,491	244,378	257,454
Intermediación financiera y seguros	57,298	53,549	62,302	63,698	55,721	62,307	64,502	73,531
Hoteles, bares y restaurantes	159,626	170,325	171,832	169,849	179,789	191,607	209,893	222,119
Administración Pública y defensa	128,007	143,617	156,771	137,736	140,737	147,545	148,908	152,564
Agropecuario	482,790	443,585	494,472	425,959	476,278	477,820	513,205	514,975
Comercio	661,045	649,457	657,390	641,247	652,496	707,458	716,058	730,546
Otros servicios	624,419	621,059	677,269	710,702	733,210	718,952	778,606	819,093
Industria manufacturera	519,418	461,116	441,304	455,994	494,093	486,728	488,773	494,365
Minas y canteras	6,023	5,498	7,079	7,266	4,908	5,895	4,376	5,976
Construcción	190,921	198,355	182,780	220,179	213,214	213,378	240,036	246,854
Electricidad, gas y agua	24,020	27,322	24,289	26,411	26,735	26,194	26,354	30,830
Total	3,041,092	3,001,724	3,105,458	3,098,443	3,209,932	3,276,373	3,435,086	3,548,304

* Octubre 2003
Fuente: BCRD

Anexo V.46 | Estructura del empleo por sectores, 2000-2007

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2000-2007
Transporte/comunicaciones	6.2%	7.6%	7.4%	7.7%	7.3%	7.3%	7.1%	7.3%	7.2%
Intermediación financiera y seguros	1.9%	1.8%	2.0%	2.1%	1.7%	1.9%	1.9%	2.1%	1.9%
Hoteles, bares y restaurantes	5.2%	5.7%	5.5%	5.5%	5.6%	5.8%	6.1%	6.3%	5.7%
Administración Pública y defensa	4.2%	4.8%	5.0%	4.4%	4.4%	4.5%	4.3%	4.3%	4.5%
Agropecuario	15.9%	14.8%	15.9%	13.7%	14.8%	14.6%	14.9%	14.5%	14.9%
Comercio	21.7%	21.6%	21.2%	20.7%	20.3%	21.6%	20.8%	20.6%	21.1%
Otros servicios	20.5%	20.7%	21.8%	22.9%	22.8%	21.9%	22.7%	23.1%	22.1%
Industria manufacturera	17.1%	15.4%	14.2%	14.7%	15.4%	14.9%	14.2%	13.9%	15.0%
Minas y canteras	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%
Construcción	6.3%	6.6%	5.9%	7.1%	6.6%	6.5%	7.0%	7.0%	6.6%
Electricidad, gas y agua	0.8%	0.9%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: BCRD

Anexo V.47 | PIB por sector (millones de pesos reales), 2000-2007

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transporte/comunicaciones	24,458	29,304	33,724	35,643	37,976	45,165	53,226	59,897
Intermediación financiera y seguros	13,506	14,347	15,089	17,742	18,326	17,367	18,493	19,798
Hoteles, bares y rest.	15,364	15,141	15,560	17,683	18,241	19,881	20,853	21,619
Administración Pública y defensa	2,623	2,944	3,096	3,273	3,439	3,435	3,597	3,665
Agropecuario	18,695	20,473	20,986	21,369	20,839	22,064	23,954	24,250
Comercio	22,477	22,333	23,599	20,577	19,569	22,654	25,203	28,699
Otros servicios	20,689	20,867	21,694	22,389	22,920	22,607	23,963	25,124
Industria manufacturera	60,415	59,268	62,182	62,749	64,262	68,336	70,555	72,254
Minas y canteras	1,954	1,691	1,821	1,981	2,095	2,093	2,324	2,290
Construcción	13,128	12,613	13,196	10,943	10,691	11,676	14,547	15,018
Electricidad, gas y agua	3,999	4,601	5,049	4,703	3,583	3,756	3,995	4,383
Total	197,307	203,581	215,996	219,052	221,942	239,035	260,710	276,997

Fuente: BCRD

Anexo V.48 | Estructura del PIB por sectores, 2000-2007

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2000-2007
Transp./comunicaciones	12.4%	14.4%	15.6%	16.3%	17.1%	18.9%	20.4%	21.6%	17.1%
Intermediación financiera y seguros	6.8%	7.0%	7.0%	8.1%	8.3%	7.3%	7.1%	7.1%	7.3%
Hoteles, bares y rest.	7.8%	7.4%	7.2%	8.1%	8.2%	8.3%	8.0%	7.8%	7.9%
Administración Pública y defensa	1.3%	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.3%	1.4%
Agropecuario	9.5%	10.1%	9.7%	9.8%	9.4%	9.2%	9.2%	8.8%	9.4%
Comercio	11.4%	11.0%	10.9%	9.4%	8.8%	9.5%	9.7%	10.4%	10.1%
Otros servicios	10.5%	10.2%	10.0%	10.2%	10.3%	9.5%	9.2%	9.1%	9.9%
Indust. manufacturera	30.6%	29.1%	28.8%	28.6%	29.0%	28.6%	27.1%	26.1%	28.5%
Minas y canteras	1.0%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	0.9%
Construcción	6.7%	6.2%	6.1%	5.0%	4.8%	4.9%	5.6%	5.4%	5.6%
Electricidad, gas y agua	2.0%	2.3%	2.3%	2.1%	1.6%	1.6%	1.5%	1.6%	1.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: BCRD

Anexo V.49 | Ocupación por rama de actividad y por sexo (2000-abril 2008)

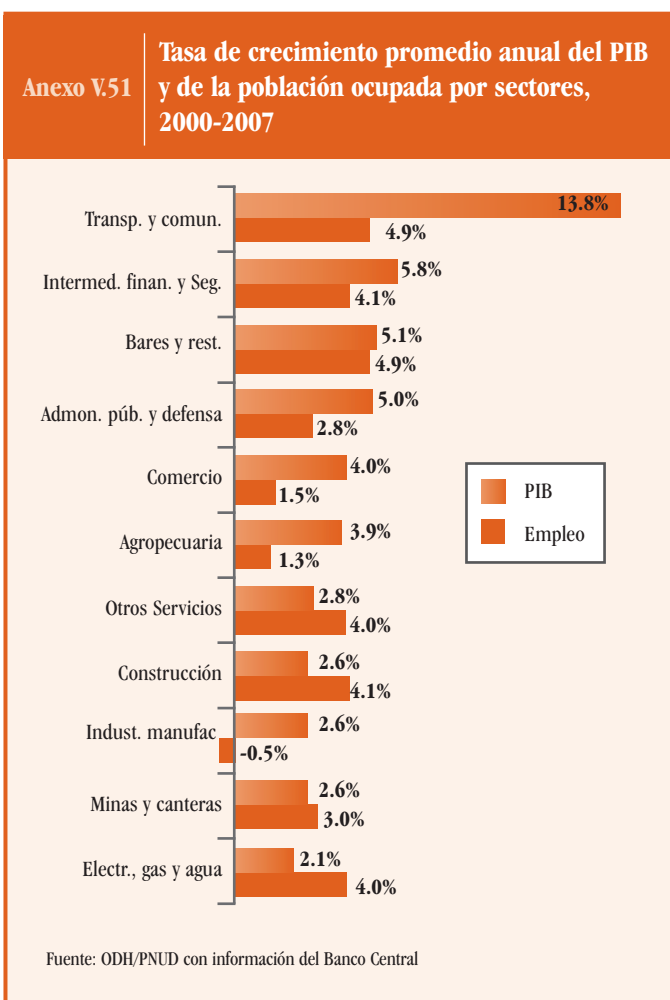
Rama y sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	A 2008
Administración pública y defensa	128,007	143,617	156,771	137,736	140,737	147,545	148,908	152,564	156,794
Agricultura y ganadería	482,790	443,585	494,472	425,959	476,278	477,820	513,205	514,975	516,081
Comercio al por mayor y menor	661,045	649,457	657,390	641,247	652,496	707,458	716,058	730,546	773,692
Construcción	190,921	198,355	182,780	220,179	213,214	213,378	240,036	246,854	250,585
Electricidad, gas y agua	24,020	27,322	24,289	26,411	26,735	26,194	26,354	30,830	31,522
Explotación de minas y canteras	6,023	5,498	7,079	7,266	4,908	5,895	4,376	5,976	8,992
Hoteles, bares y restaurantes	159,626	170,325	171,832	169,849	179,789	191,607	209,893	222,119	228,477
Industrias manufactureras	519,418	461,116	441,304	455,994	494,093	486,728	488,773	494,365	501,178
Intermed. financiera y seguros	57,298	53,549	62,302	63,698	55,721	62,307	64,502	73,531	77,249
Otros servicios	624,419	621,059	677,269	710,702	733,210	718,952	778,606	819,093	833,380
Transporte y comunicaciones	187,527	227,842	229,972	239,402	232,754	238,491	244,378	257,454	271,951
Población sin rama de actividad	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3,041,092	3,001,724	3,105,458	3,098,443	3,209,932	3,276,373	3,435,086	3,548,304	3,649,901
Hombres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	A2008
Administración pública y defensa	88,692	96,272	111,375	97,264	94,802	103,644	99,954	105,767	105,169
Agricultura y ganadería	457,303	425,140	474,461	408,208	455,669	446,919	486,877	489,687	466,621
Comercio al por mayor y menor	448,685	423,172	426,207	425,000	431,809	459,992	471,183	485,505	517,972
Construcción	186,869	192,845	177,740	213,720	205,420	206,940	234,941	239,424	241,612
Electricidad, gas y agua	18,630	21,913	19,865	21,168	20,119	17,191	20,815	22,094	20,328
Explotación de minas y canteras	6,023	5,498	6,872	7,266	4,766	5,794	3,885	5,815	8,819
Hoteles, bares y restaurantes	69,768	74,470	69,443	86,071	90,173	88,439	98,589	104,397	99,934
Industrias manufactureras	324,806	304,998	289,577	310,875	345,537	335,523	330,224	344,884	292,435
Intermed. financiera y seguros	27,630	25,512	31,329	31,421	28,917	34,521	34,279	33,073	42,649
Otros servicios	229,469	230,981	238,068	250,584	263,404	258,868	255,333	269,610	275,077
Transporte y comunicaciones	169,981	209,870	210,244	217,879	205,773	215,524	220,482	234,397	249,695
Población sin rama de actividad	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total hombres	2,027,852	2,010,670	2,055,179	2,069,456	2,146,387	2,173,352	2,256,561	2,334,651	2,320,311
Mujeres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Administración pública y defensa	39,316	47,346	45,396	40,472	45,935	43,901	48,954	46,797	51,625
Agricultura y ganadería	25,487	18,445	20,011	17,751	20,609	30,902	26,328	25,288	49,460
Comercio al por mayor y menor	212,360	226,285	231,183	216,247	220,687	247,466	244,875	245,041	255,720
Construcción	4,053	5,510	5,040	6,459	7,794	6,439	5,095	7,430	8,973
Electricidad, gas y agua	5,390	5,409	4,425	5,243	6,616	9,003	5,539	8,736	11,194
Explotación de minas y canteras	0	0	207	0	142	101	491	162	173
Hoteles, bares y restaurantes	89,859	95,855	102,389	83,778	89,616	103,169	111,304	117,722	128,543
Industrias manufactureras	194,612	156,119	151,728	145,119	148,557	151,206	158,549	149,481	208,743
Intermed. financiera y seguros	29,669	28,037	30,973	32,277	26,805	27,786	30,223	40,459	34,600
Otros servicios	394,950	390,078	439,201	460,118	469,806	460,084	523,273	549,483	558,303
Transporte y comunicaciones	17,547	17,973	19,728	21,523	26,981	22,967	23,896	23,057	22,256
Población sin rama de actividad	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total mujeres	1,013,240	991,054	1,050,279	1,028,987	1,063,545	1,103,021	1,178,526	1,213,654	1,329,590

Fuente: ENFT

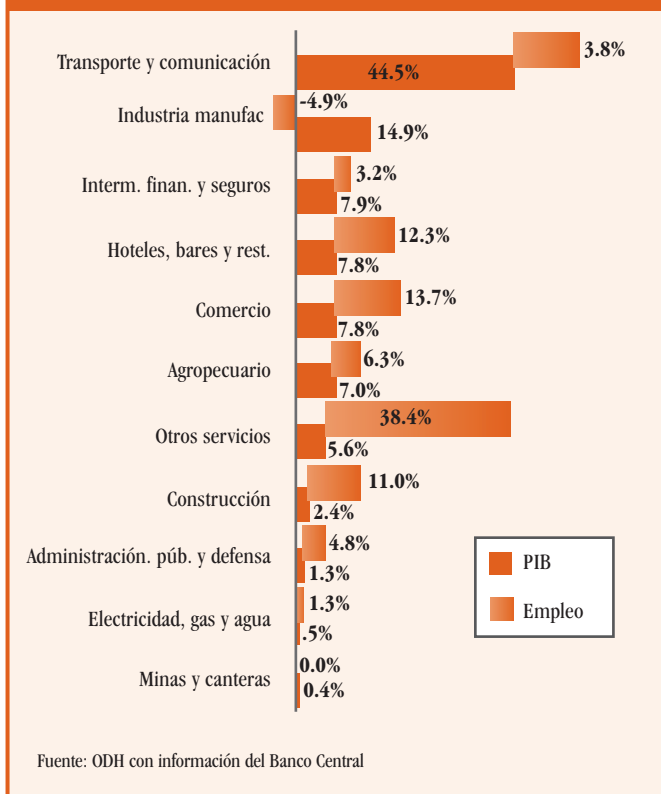
Anexo V.50 | **Tasa de crecimiento promedio del producto por persona empleada, 2000-2007**

Ocupados	%
Transporte/comunicaciones	8.8%
Industria manufacturera	3.5%
Agropecuaria	3.4%
Minas y canteras	6.6%
Administración Pública y defensa	2.6%
Comercio	2.4%
Intermediación financiera y seguros	2.7%
Hoteles, bares y restaurantes	0.4%
Otros servicios	-1.1%
Construcciones	-0.6%
Electricidad, gas y agua	-1.1%
Total	2.7%

Fuente: ODH/PNUD con información del Banco Central



Anexo V.52 | Distribución del incremento del PIB y empleo por sectores, 2000-2007



Anexo V.53 | Ocupados en otros servicios por tipo de servicio y sexo, 2000-2007

Código	Rama	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
95	Hogares privados con empleados	126,733	121,650	140,172	141,984	156,385	151,576	167,520	194,607
80	Educación	126,397	127,630	142,089	145,050	145,636	150,844	156,901	169,857
93	Otras actividades de servicio	80,209	90,264	94,317	105,356	106,525	95,046	121,491	126,249
85	Salud y trabajo social	92,182	94,355	96,320	99,245	101,191	103,994	104,522	96,398
92	Actividades culturales, recreativas y deportivas	70,621	73,605	73,840	68,462	76,353	73,358	85,362	82,292
74	Otras actividades comerciales	66,685	54,746	67,214	82,422	75,029	77,788	63,592	71,845
90	Desagües, recogida de basura, saneamiento	29,283	26,769	27,992	32,475	34,786	33,840	43,246	45,220
91	Actividades de membresía en organizaciones	10,682	14,269	14,446	10,625	14,360	11,479	11,362	9,021
70	Bienes raíces	8,794	6,911	7,463	11,355	12,277	11,635	10,668	13,388
72	Actividades relacionadas con la informática	6,347	6,033	5,213	6,956	6,037	4,931	7,038	4,240
71	Renta de maquinaria y equipo sin operador y de bienes personales y del hogar	5,705	3,613	7,003	4,137	3,422	2,962	5,684	4,498
99	Organismos internacionales	782	1,104	1,048	1,400	657	1,501	464	1,480
73	Investigación y desarrollo	0	113	154	1,235	556	0	759	0
Total		624,419	621,059	677,269	710,702	733,210	718,952	778,606	819,093

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.54 | Empleos en la rama de transporte y telecomunicaciones, 2000-2007

Rama	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transporte terrestre	143,791	184,863	185,044	189,129	180,002	181,462	180,903	196,692
Actividades de transporte auxiliares y de apoyo: agencias de viaje	16,372	16,296	14,958	20,544	19,308	18,235	23,642	18,790
Transporte marítimo	830	3,838	3,662	5,285	3,699	2,993	2,928	4,011
Transporte aéreo	1,981	2,461	1,229	1,746	644	1,978	1,272	412
Telecomunicaciones y correo	24,555	20,385	25,080	22,698	29,102	33,825	35,633	37,550
Total	162,973	207,457	204,893	216,704	203,652	204,667	208,745	219,905

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.55 | Empleo en la industria manufacturera por rama, 2000-2007

Industrias manufactureras	Estructura		Índice en 2007, base 2000	Variación promedio anual	Distribución del cambio promedio anual	Tasa de crecimiento promedio anual
	2000	2007				
Vestimentas y procesamiento de pieles	38.2%	22.4%	56.2%	-12,358	409.2%	-7.5%
Alimentos y bebidas	19.3%	20.0%	99.2%	-120	4.0%	0.1%
Muebles y otros no incluidos en otras categorías	11.4%	14.4%	120.8%	1,756	-58.2%	3.0%
Productos de metal, excepto maquinarias y equipos	5.2%	7.5%	137.1%	1,430	-47.4%	6.6%
Productos químicos	3.3%	4.8%	140.1%	969	-32.1%	5.8%
Otros productos no-metálicos	3.7%	3.6%	95.1%	-131	4.3%	3.4%
Tabaco y afines	4.3%	4.1%	91.3%	-279	9.2%	-0.5%
Publicación, impresión y reproducción de grabaciones	3.0%	3.8%	123.4%	513	-17.0%	4.4%
Textiles	1.8%	3.7%	198.8%	1,301	-43.1%	13.8%
Procesamiento de cuero y de calzado	2.1%	1.9%	89.3%	-163	5.4%	2.8%
Productos de caucho y plástico	1.9%	1.9%	96.9%	-44	1.4%	10.1%
Maquinarias y aparatos eléctricos	1.3%	2.7%	197.9%	937	-31.0%	21.5%
Equipos médicos, instrumentos ópticos o de alta precisión, relojes	0.7%	1.7%	235.3%	706	-23.4%	29.8%
Productos de madera, excepto muebles	1.7%	1.7%	97.2%	-36	1.2%	2.9%
Productos de papel	0.4%	1.8%	403.2%	978	-32.4%	25.1%
Radios, televisiones y equipos de comunicación	0.4%	1.3%	286.9%	583	-19.3%	24.1%
Otras*	1.3%	2.7%	197.9%	937	-31.0%	21.5%
Total	100.0%	100.0%	95.9%	-3,020	100.0%	-0.4%
Total sin "vestimenta y procesamientos de pieles"	61.8%	77.6%	120.4%	9,338	-309.2%	2.8%

* Son todos los sectores cuya participación en el empleo del sector era menos del 1% en 2007

Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT

Anexo V.56 | Ocupados en comercio al por mayor y al detalle, 2000-2007

Concepto		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos motorizados y motocicletas; venta al contado de combustible para automóviles	Venta de vehículos motorizados	10,405	7,588	7,702	6,445	9,726	12,569	10,223	9,743
	Mantenimiento y reparación de vehículos motorizados	83,972	71,287	67,505	74,775	74,181	83,013	83,726	85,910
	Venta de partes y accesorios para vehículos motorizados	12,689	15,903	15,248	17,935	18,929	17,751	15,545	15,123
	Venta, mantenimiento, reparación de motocicletas, partes y accesorios	11,995	14,108	13,864	12,304	12,113	14,443	16,315	13,284
	Venta al por menor de combustible para automóviles	8,948	6,650	8,058	11,738	7,874	10,498	6,863	9,123
	Subtotal	128,009	115,535	112,376	123,197	122,822	138,273	132,671	133,183
Comercio al por mayor y por comisión, excepto de vehículos motorizados y motocicletas	Comercio al por mayor por contrato o comisión	349	198	210	291				
	Comercio al por mayor de materias primas agrícolas, animales vivos, comida, bebidas y tabaco	25,775	26,099	29,713	20,575	20,385	25,203	25,244	30,567
	Comercio al por mayor de bienes para el hogar	9,383	6,979	11,020	5,471	9,631	11,867	10,925	10,834
	Comercio al por mayor de productos intermedios no agrícolas, desechos y desperdicios	6,383	3,624	5,033	2,224	2,867	6,403	2,015	2,654
	Comercio al por mayor de maquinarias, equipos y suministros	2,996	1,484	1,307	788	386	940	382	404
	Otros tipos de comercio al por mayor	1,335	1,050	1,743	1,060	91	204	182	
	Subtotal	46,220	39,433	49,024	30,409	33,359	44,616	38,747	44,457
Comercio al por menor, excepto de vehículos motorizados y motocicletas; reparación de bienes personales y del hogar	Comercio al por menor no especializado en tiendas	12,815	12,613	12,692	11,009	11,839	13,296	15,003	15,101
	Comercio al por menor de comida, bebidas y tabaco en tiendas especializadas	170,191	142,747	148,144	135,926	135,988	151,536	150,344	179,194
	Otros tipos de comercio al por menor	118,669	130,703	128,488	121,708	118,641	127,556	140,511	128,676
	Comercio al por menor en tiendas de bienes usados	4,672	3,570	4,773	2,089	3,590	4,392	5,088	4,221
	Comercio al por menor no en tiendas	156,728	180,455	176,175	188,140	195,598	199,945	203,328	197,786
	Reparación de bienes personales y del hogar	23,742	24,403	25,720	28,769	30,660	27,846	30,367	27,930
	Subtotal	486,816	494,490	495,991	487,641	496,315	524,570	544,640	552,906
	Total	661,045	649,457	657,390	641,247	652,496	707,458	716,058	730,546

Fuente: ENFT

Anexo V.57 | Ocupados en la rama de comercio (estructura, incremento promedio, distribución del incremento, TCCA) 2000-2007

Conceptos	Venta, mantenimiento y reparación de vehículos motorizados y motocicletas; venta al contado de combustible para automóviles	Comercio al por mayor y por comisión, excepto de vehículos motorizados y motocicletas	Comercio al por menor, excepto de vehículos motorizados y motocicletas; reparación de bienes personales y del hogar							Subtotal	Total
			Al por menor no especializada en tiendas	Al por menor de comida, bebidas y tabaco en tiendas especializadas	Otros tipos de comercio al por menor	Al por menor en tiendas de bienes usados	Al por menor no en tiendas	Reparación de bienes personales y del hogar			
Estructura	19%	6%	2%	22%	19%	1%	28%	4%	75%	100%	
Incremento promedio	739	-252	327	1,286	1,430	-65	5,865	598	9,441	9,929	
Distribución del incremento	7.4%	-2.5%	3.3%	13.0%	14.4%	-0.6%	59.1%	6.0%	95.1%	100.0%	
TCAA	0.6%	-0.6%	2.4%	0.7%	1.2%	-1.4%	3.4%	2.3%	1.8%	1.4%	

Fuente: ODH/PNUD con información de la ENFT

Anexo V.58 Empleados zonas francas por actividad y sexo, 2000-2007

Actividades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Confecciones y textiles	141,945	121,895	118,652	119,101	131,978	91,491	79,365	58,546
Tabaco y derivados	12,107	10,760	10,480	11,004	12,292	14,607	17,956	18,125
Productos electrónicos	10,439	8,093	9,384	9,177	9,420	8,933	9,219	7,757
Productos médicos y farmacéuticos	7,206	8,677	9,104	9,084	7,737	8,832	10,128	11,044
Servicios	5,855	6,979	6,672	6,629	5,848	5,324	7,011	6,618
Calzados y componentes	7,067	6,366	5,588	5,743	7,086	7,266	6,220	6,635
Joyería	3,128	3,513	3,723	3,662	4,169	3,598	3,566	3,465
Agroindustria	304	1,193	1,397	1,735	1,905	2,271	2,510	2,840
Productos eléctricos	2,080	1,739	1,275	1,745	1,834	2,109	2,323	3,213
Metales y manufacturas	445	286	453	405	352	938	880	1,241
Productos de plásticos	940	661	857	574	551	1,355	1,529	1,539
Cartón, impresos, papelería	255	252	464	512	646	842	1,048	1,021
Pieles sus manufacturas	831	1,678	728	1,047	1,333	825	812	806
Alimentos	387	723	322	748	191	834	820	479
Otras	2,671	1,184	709	744	3,305	3,667	3,147	4,370
Total	195,660	173,999	169,808	171,910	188,647	152,892	146,534	127,699
Masculino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Confecciones y textiles	63,116	52,713	54,436	54,605	60,568	41,347	36,137	26,283
Tabaco y derivados	4,916	4,750	4,663	4,812	5,522	6,465	7,640	7,010
Productos electrónicos	3,966	3,221	3,860	4,115	4,472	4,414	4,320	3,541
Productos médicos y farmacéuticos	2,534	2,657	3,127	3,229	2,625	3,276	3,561	4,342
Servicios	3,318	3,803	3,754	3,724	3,577	3,304	4,795	4,173
Calzados y componentes	3,699	3,780	3,152	3,357	4,283	4,272	3,627	4,072
Joyería	1,927	2,101	2,174	2,203	2,485	2,118	1,863	1,926
Agroindustria	209	902	1,155	1,354	1,456	1,652	1,924	2,019
Productos eléctricos	861	737	541	801	830	970	1,117	1,557
Metales y manufacturas	328	264	404	371	322	880	825	1,135
Productos de plásticos	296	231	301	263	275	779	782	964
Cartón, impresos, papelería	166	190	314	365	476	632	771	638
Pieles sus manufacturas	480	1,293	560	792	989	676	638	637
Alimentos	352	591	278	588	118	403	409	210
Otras	1,579	748	603	501	2,217	2,556	2,119	3,319
Total masculino	87,747	77,981	79,322	81,080	90,215	73,744	70,528	61,826
Femenino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Confecciones y textiles	78,829	69,182	64,216	64,496	71,410	50,144	43,228	32,263
Tabaco y derivados	7,191	6,010	5,817	6,192	6,770	8,142	10,316	11,115
Productos electrónicos	6,473	4,872	5,524	5,062	4,948	4,519	4,899	4,216
Productos médicos y farmacéuticos	4,672	6,020	5,977	5,855	5,112	5,556	6,567	6,702
Servicios	2,537	3,176	2,918	2,905	2,271	2,020	2,216	2,445
Calzados y componentes	3,368	2,586	2,436	2,386	2,803	2,994	2,593	2,563
Joyería	1,201	1,412	1,549	1,459	1,684	1,480	1,703	1,539
Agroindustria	95	291	242	381	449	619	586	821
Productos eléctricos	1,219	1,002	734	944	1,004	1,139	1,206	1,656
Metales y manufacturas	117	22	49	34	30	58	55	106
Productos de plásticos	644	430	556	311	276	576	747	575
Cartón, impresos, papelería	89	62	150	147	170	210	277	383
Pieles sus manufacturas	351	385	168	255	344	149	174	169
Alimentos	35	132	44	160	73	431	411	269
Otras	1,092	436	106	243	1,088	1,111	1,028	1,051
Total femenino	107,913	96,018	90,486	90,830	98,432	79,148	76,006	65,873

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación

Anexo V.59 Empleos de zonas francas por provincia, 2000-2007

Provincia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Az		18	30	56	66		197	305
Bar	1,347	2,111	1,517	1,286	1,594	1,418	1,165	1,091
Dua	1,020	851	1,267	1,154	1,175	790	718	604
ES	158	274	298	335	359	405	238	122
Esp	6,126	5,357	5,523	4,881	5,244	3,390	4,439	2,136
HM	526	716	387	379	398	490	934	856
Ind							128	317
LA	1,553	1,479	637	626	672	877	554	536
LR	16,573	15,293	12,152	11,664	11,172	6,423	6,449	5,966
LV	13,581	10,412	11,075	10,757	10,476	7,189	6,974	4,819
MTS	26	20	26	28	27	30	24	-
MN	3,735	2,829	2,160	3,063	2,987	2,732	4,447	1,252
MC		746	783	920	913	886	396	1,314
MP	157	123	130	50	43	43	49	17
Ped	18	77	61	87	136	132	247	382
Per	4,712	4,102	3,263	3,208	3,431	3,411	2,293	1,893
PP	3,797	3,569	3,410	3,546	3,316	2,106	1,250	1,649
Sal	355	307	85	334	584	443	199	225
SC	18,866	17,570	17,040	16,900	17,520	16,932	17,800	4,214
SJ						176	203	200
SPM	21,026	18,744	17,758	17,460	19,866	14,070	12,529	12,411
SRam	389	380	424	426	472	415	364	306
Stgo	63,689	54,715	59,228	58,699	65,985	55,792	49,933	40,720
SD+DN	31,500	28,121	26,934	29,814	35,941	30,733	32,190	40,609
Val	7,770	7,264	6,645	7,694	7,476	5,898	5,801	4,497
Total	196,924	175,078	170,833	173,367	189,853	154,781	148,411	126,441

Fuente: ODH/PNUD con base en datos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación

Anexo V.60 Cambio en los empleos de zonas francas por provincias, 2000-2007

Provincia	Incremento anual	Distribución del cambio
SD+DN	9,109	-12.9%
MC	1,314	-1.9%
Ped	364	-0.5%
HM	330	-0.5%
Ind	317	-0.4%
Az	305	-0.4%
SJ	200	-0.3%
MTS	-2	0.0%
ES	-36	0.1%
SRam	-83	0.1%
Sal	-130	0.2%
MP	-140	0.2%
Bar	-256	0.4%
Dua	-416	0.6%
LA	-1,017	1.4%
PP	-2,148	3.0%
MN	-2,483	3.5%
Per	-2,819	4.0%
Val	-3,273	4.6%
Esp	-3,990	5.7%
SPM	-8,615	12.2%
LV	-8,762	12.4%
LR	-10,607	15.0%
SC	-14,652	20.8%
Stgo	-22,969	32.6%
Total	-70,483	100.0%

^a Signo negativo significa aumento solo en la segunda tabla

Anexo V.61 | Empleo en la industria manufacturera por rama, 2000-2007

Industrias manufactureras	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vestimentas y procesamiento de pieles	197,435	154,980	137,230	144,351	147,427	128,670	119,042	110,931
Alimentos y bebidas	99,831	91,788	94,582	101,904	97,993	98,880	90,190	98,989
Muebles y otros no incluidos en otras categorías	59,151	56,855	53,820	63,137	69,282	70,694	71,992	71,446
Productos de metal, excepto maquinarias y equipos	26,962	27,298	33,075	25,735	33,283	41,175	47,221	36,974
Productos químicos	16,922	19,854	22,390	17,736	21,935	21,853	22,523	23,708
Otros productos no-metálicos	18,926	17,831	23,720	13,655	19,281	20,253	23,708	18,008
Tabaco y afines	22,416	18,144	15,087	15,540	14,955	17,123	19,139	20,464
Publicación, impresión y reproducción de grabaciones	15,336	11,360	11,470	12,229	15,259	14,050	15,768	18,925
Textiles	9,222	10,298	7,587	10,534	8,566	9,394	14,811	18,330
Procesamiento de cuero y de calzado	10,674	11,907	6,890	6,820	10,814	9,022	11,102	9,534
Productos de caucho y plástico	9,874	5,664	9,230	5,061	8,955	10,938	7,448	9,569
Maquinarias y aparatos eléctricos	6,700	6,505	3,553	7,659	11,357	8,261	8,031	13,257
Equipos médicos, instrumentos ópticos o de alta precisión, relojes	3,654	10,906	5,798	8,649	8,521	6,722	9,269	8,599
Productos de madera, excepto muebles	8,927	6,420	7,561	5,223	7,716	8,846	8,001	8,673
Productos de papel	2,258	2,374	3,548	5,579	7,641	5,790	7,008	9,105
Radios, televisiones y equipos de comunicación	2,183	1,722	1,198	2,304	2,751	5,071	4,985	6,264
Otras ^a	6,700	6,505	3,553	7,659	11,357	8,261	8,031	13,257
Total	517,171	460,411	440,292	453,775	497,093	485,003	488,269	496,033
Total sin "vestimenta y procesamientos de pieles"	319,736	305,431	303,062	309,424	349,666	356,333	369,227	385,102

^a Son todos los sectores cuya participación en el empleo del sector era menos del 1% en 2007
Fuente: ODH/PNUD con información de ENFT

Anexo V.62 | Salario promedio por año y salario mínimo legal de empresas grandes (en RD\$), 1991-abril 2008

Año	Ingreso por hora ^a	Horas trabajadas	Salario promedio mensual	Salario mínimo legal de las empresas grandes	IPC base 1999	IPC base 2000	Salario promedio real (base 2000)	Salario mínimo legal real de las empresas grandes (base 2000)	Índice de salarios reales	
									Salario promedio	Salario mínimo legal empresas grandes
1991	11.75	42.00	2,122	1,456	59.48					
1992	13.74	42.00	2,481	1,456	62.01					
1993	13.85	44.00	2,620	1,456	65.27					
1994	20.01	43.00	3,700	1,675	70.66					
1995	20.80	44.00	3,935	2,010	79.52					
1996	20.78	42.99	3,841	2,010	83.81					
1997	23.38	43.34	4,357	2,412	90.76					
1998	25.23	44.59	4,837	2,412	95.15					
1999	27.50	44.94	5,313	2,895	101.31					
2000	29.55	43.11	5,478	2,895	109.13	1.000000	5,478	2,895	1.000	1.000
2001	31.34	42.66	5,749	3,415	118.83	1.0888307	5,280	3,136	0.964	1.083
2002	31.88	41.68	5,713	3,690	125.03	1.1457043	4,986	3,221	0.910	1.113
2003	37.66	41.69	6,751	4,475	159.35	1.4601969	4,623	3,065	0.844	1.059
2004	41.68	42.00	7,526	4,920	241.36	2.2116267	3,403	2,225	0.621	0.768
2005	51.03	42.03	9,222	6,400	251.47	2.3042991	4,002	2,777	0.731	0.959
2006	54.52	41.47	9,721	6,400	270.51	2.4787984	3,922	2,582	0.716	0.892
2007	56.85	41.67	10,186	7,360	287.13	2.631085	3,872	2,797	0.707	0.966
A2008	59.38	41.63	10,630	7,360	310.88	2.848645	3,731	2,584	0.681	0.892

Fuente: ENFT

^a Derivado de las preguntas del ENFT

En su ocupación principal, ¿cuánto ganó por concepto de sueldo o ganancias?

Monto: _____,00 y Periodo (hora, día, semana, quincena, mes)

¿Cuántos días trabaja regularmente por semana?

¿Cuántas horas trabaja regularmente por semana?

Anexo V.63 | Valor de la canasta familiar por quintiles de ingreso y salario mínimo sectorizado, julio 2008

	Quintil I	Quintil II	Quintil V	Quintil IV	Quintil V
Canasta Familiar (RD\$)	8,156.12	11,960.31	15,782.14	21,788.61	44,169.53
Tipo Empresas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Francas	Público
Salario Mínimo (RD\$)	7,360.00	5,060.00	4,485.00	4,450.00	2,651.82

Fuente: PNUD, julio 2008. Recomendación de política pública para enfrentar la situación alimentaria y el alza del precio del petróleo en la República Dominicana (Versión inédita).

Anexo V.64

PEA ocupada remunerada según las veces que gana el salario mínimo correspondiente a las empresas grandes (VSM), 2000-2007

Total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	1,308,301	1,501,252	1,576,135	1,745,754	1,578,287	1,797,690	1,745,051	1,947,665
De 1 a 2	911,695	830,519	878,981	770,489	925,136	824,360	923,564	886,538
De 2 a 5	560,086	484,849	476,167	435,933	518,869	456,183	557,359	499,610
Más de 5	194,545	132,664	125,300	91,973	124,637	83,993	209,113	107,531
Subtotal	2,974,627	2,949,283	3,056,583	3,044,149	3,146,929	3,162,225	3,435,086	3,441,343
Total Hombre	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	778,769	915,138	957,244	1,082,277	942,210	1,106,388	1,021,734	1,164,085
De 1 a 2	652,905	611,758	635,697	562,795	679,650	603,730	683,124	651,205
De 2 a 5	407,470	352,539	337,948	316,714	389,769	337,546	411,679	369,737
Más de 5	147,499	103,098	95,358	74,324	94,708	65,918	140,024	83,953
Subtotal	1,986,641	1,982,532	2,026,246	2,036,110	2,106,336	2,113,582	2,256,561	2,268,979
Total Mujer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	529,533	586,114	618,891	663,477	636,078	691,302	723,318	783,579
De 1 a 2	258,791	218,761	243,285	207,694	245,486	220,630	240,440	235,334
De 2 a 5	152,616	132,310	138,219	119,219	129,100	118,637	145,680	129,873
Más de 5	47,047	29,567	29,942	17,649	29,929	18,076	69,089	23,578
Subtotal	987,986	966,751	1,030,337	1,008,039	1,040,593	1,048,644	1,178,526	1,172,364
PEA ocupada remunerada en porcentaje, según las veces que gana el salario mínimo correspondiente a las empresas grandes								
Total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	44%	51%	52%	57%	50%	57%	51%	57%
De 1 a 2	31%	28%	29%	25%	29%	26%	27%	26%
De 2 a 5	19%	16%	16%	14%	16%	14%	16%	15%
Más de 5	7%	4%	4%	3%	4%	3%	6%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Hombre	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	39%	46%	47%	53%	45%	52%	45%	51%
De 1 a 2	33%	31%	31%	28%	32%	29%	30%	29%
De 2 a 5	21%	18%	17%	16%	19%	16%	18%	16%
Más de 5	7%	5%	5%	4%	4%	3%	6%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Mujer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hasta 1	54%	61%	60%	66%	61%	66%	61%	67%
De 1 a 2	26%	23%	24%	21%	24%	21%	20%	20%
De 2 a 5	15%	14%	13%	12%	12%	11%	12%	11%
Más de 5	5%	3%	3%	2%	3%	2%	6%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

VSM= Veces que gana el salario mínimo correspondiente a las empresas grandes

Fuente: ODH/PNUD con información del ENFT

Educación y sexo		Estructura	Incremento	Distribución Incremento	TCAA
Total	Ninguno	5.2%	-1,004	-4.3%	-3.3%
	Primario	41.7%	1,328	5.7%	0.6%
	Secundario	37.4%	17,331	74.6%	8.0%
	Universitario	15.7%	5,564	24.0%	6.7%
	Total	100.0%	23,218	100.0%	4.2%
Hombres	Ninguno	1.9%	-509	-2.2%	-3.9%
	Primario	15.9%	674	2.9%	0.8%
	Secundario	13.5%	8,143	35.1%	11.1%
	Universitario	5.2%	1,121	4.8%	4.1%
	Total	36.5%	9,429	40.6%	4.7%
Mujeres	Ninguno	3.3%	-495	-2.1%	-2.8%
	Primario	25.7%	654	2.8%	0.5%
	Secundario	23.9%	9,188	39.6%	6.4%
	Universitario	10.5%	4,442	19.1%	7.9%
	Total	63.5%	13,789	59.4%	3.9%

Fuente: ODH/PNUD con base en BCRD

Anexo V.66 | **Ocupados por nivel educativo y categoría ocupacional, 2000-abril 2008**

Año	Patrón o socio activo				
	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	9,397	84,118	48,305	43,365	185,185
2001	5,307	80,916	70,174	55,429	211,826
2002	4,640	70,805	63,121	62,491	201,057
2003	7,763	73,501	50,892	66,984	199,140
2004	11,710	120,168	88,403	94,870	315,151
2005	11,509	113,255	91,876	85,895	302,535
2006	7,683	99,337	96,781	78,499	282,300
2007	11,313	94,689	91,073	86,409	283,484
2008	6,826	54,239	58,449	54,317	173,831
Año	Cuenta propia				
2000	352,379	1,397,888	438,446	148,353	2,337,066
2001	363,218	1,440,531	455,174	134,362	2,393,285
2002	431,903	1,485,478	502,429	144,358	2,564,168
2003	367,377	1,475,009	515,177	174,273	2,531,836
2004	346,422	1,429,528	494,089	170,212	2,440,251
2005	345,214	1,495,042	543,507	183,599	2,567,362
2006	360,249	1,593,423	583,492	190,557	2,727,721
2007	341,639	1,570,497	687,450	193,418	2,793,004
2008	197,100	804,060	359,606	110,246	1,471,012
Año	Empleado del Estado				
2000	19,620	206,442	193,545	272,077	691,684
2001	21,582	218,944	202,024	279,813	722,363
2002	22,094	227,198	209,562	294,982	753,836
2003	22,979	212,712	199,283	336,331	771,305
2004	23,339	207,192	181,021	316,106	727,658
2005	28,093	183,824	198,135	331,604	741,656
2006	26,821	196,577	202,388	372,387	798,173
2007	21,863	211,511	217,043	363,388	813,805
2008	17,376	96,712	113,435	196,327	423,850
Año	Empleado privado				
2000	139,711	1,204,613	882,335	508,659	2,735,318
2001	147,196	1,116,903	829,158	477,835	2,571,092
2002	129,872	1,074,029	840,188	550,015	2,594,104
2003	121,793	1,064,361	830,955	561,062	2,578,171
2004	127,278	1,148,838	931,767	602,914	2,810,797
2005	129,025	1,063,798	936,182	583,892	2,712,897
2006	122,178	1,125,659	991,707	613,763	2,853,307
2007	129,875	1,120,004	1,078,399	664,115	2,992,393
2008	62,590	545,247	516,279	334,317	1,458,433
Año	Familiar no remunerado				
2000	8,248	88,499	30,499	5,684	132,930
2001	3,663	67,719	26,242	7,257	104,881
2002	10,705	52,593	25,642	8,810	97,750
2003	9,643	60,235	27,260	8,487	105,625
2004	3,611	76,394	34,825	11,176	126,006
2005	9,824	128,326	71,039	19,107	228,296
2006	9,752	125,274	63,855	9,790	208,671
2007	8,107	120,429	67,804	17,582	213,922
2008	6,869	48,992	48,134	18,780	122,775

Fuente: ENFT

Anexo V.67 | Ocupados por sexo y grupo ocupacional, 2000-abril 2008

Año	Hombres									
	Agricultores y ganaderos calificados	Empleados de oficina	Gerentes y administradores	Operarios y artesanos	Operarios y conductores	Profesionales e intelectuales	Técnicos del nivel medio	Trabajadores de los Servicios	Trabajadores no Calificados	Total
2000	295,856	75,888	60,048	419,439	276,457	92,503	93,359	309,249	405,054	2,027,852
2001	298,489	78,330	67,483	419,284	300,617	78,450	93,419	298,612	375,986	2,010,670
2002	330,377	76,060	65,059	393,256	306,379	91,266	101,625	289,400	401,758	2,055,179
2003	283,896	63,607	70,621	443,864	315,682	96,572	114,155	293,574	387,485	2,069,456
2004	326,183	71,978	60,592	457,120	321,730	100,101	110,377	297,689	400,619	2,146,387
2005	312,047	77,337	66,623	483,517	306,637	87,441	120,309	313,068	406,375	2,173,352
2006	328,356	76,256	66,009	508,057	304,041	92,918	117,529	325,153	438,243	2,256,561
2007	347,903	76,550	74,493	488,097	334,413	99,028	123,778	356,475	433,916	2,334,651
A2008	322,799	84,579	75,078	516,658	317,110	101,881	122,354	360,781	419,071	2,320,311
	Mujeres									
2000	13,034	142,507	26,406	61,908	104,136	87,332	95,879	264,863	217,177	1,013,240
2001	10,569	133,656	30,196	49,283	75,685	83,212	99,064	282,327	227,065	991,054
2002	12,463	154,486	28,562	47,392	72,183	90,748	94,711	307,017	242,720	1,050,279
2003	9,615	134,521	27,785	43,220	75,853	99,376	110,353	284,064	244,200	1,028,987
2004	11,423	135,531	29,622	45,350	76,670	105,401	106,307	296,356	256,887	1,063,545
2005	18,149	144,631	31,978	52,498	69,562	114,915	102,851	317,860	250,580	1,103,021
2006	14,740	151,960	39,368	51,901	66,426	117,556	105,271	344,002	287,305	1,178,526
2007	17,765	159,934	32,865	47,965	58,036	124,682	106,780	363,228	302,402	1,213,654
A2008	33,092	174,727	53,513	105,894	53,464	127,814	112,738	357,840	310,508	1,329,590
	Total									
2000	308,890	218,395	86,454	481,346	380,593	179,835	189,238	574,112	622,231	3,041,092
2001	309,058	211,985	97,679	468,567	376,302	161,662	192,483	580,939	603,051	3,001,724
2002	342,840	230,546	93,621	440,648	378,561	182,014	196,335	596,417	644,478	3,105,458
2003	293,511	198,128	98,406	487,084	391,535	195,948	224,508	577,638	631,685	3,098,443
2004	337,606	207,509	90,213	502,470	398,399	205,501	216,684	594,045	657,506	3,209,932
2005	330,195	221,967	98,600	536,015	376,199	202,356	223,160	630,928	656,955	3,276,373
2006	343,096	228,216	105,377	559,958	370,466	210,474	222,800	669,155	725,547	3,435,086
2007	365,667	236,484	107,358	536,061	392,449	223,710	230,557	719,703	736,318	3,548,304
A2008	355,891	259,306	128,591	622,552	370,574	229,695	235,092	718,621	729,579	3,649,901

Fuente: ENFT

Anexo V.68 | Ingreso por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008

	Año	Hombre				Total	
		Ninguno	Primario	Secundario	Universitario		
Perceptores de ingresos	2000	417,449	2,154,307	979,942	504,005	4,055,703	
	2001	425,828	2,145,823	966,410	483,278	4,021,339	
	2002	476,637	2,102,717	988,736	542,268	4,110,358	
	2003	410,959	2,108,284	1,027,986	559,022	4,106,251	
	2004	399,152	2,192,409	1,115,755	585,457	4,292,773	
	2005	401,530	2,173,235	1,182,999	588,940	4,346,704	
	2006	408,039	2,281,783	1,215,869	607,430	4,513,121	
	2007	387,554	2,264,912	1,371,448	645,387	4,669,301	
	2008	213,274	1,084,779	687,616	334,642	2,320,311	
			Mujer				
	2000	111,906	827,253	613,188	474,133	2,026,480	
	2001	115,138	779,190	616,362	471,418	1,982,108	
	2002	122,577	807,386	652,206	518,388	2,100,557	
	2003	118,596	777,534	595,581	588,115	2,079,826	
	2004	113,208	789,711	614,350	609,821	2,127,090	
	2005	122,135	811,010	657,740	615,157	2,206,042	
	2006	118,644	858,487	722,354	657,566	2,357,051	
	2007	125,243	852,218	770,321	679,525	2,427,307	
2008	77,487	464,471	408,287	379,345	1,329,590		
Ingreso mensual (RD\$)		Hombre					
	2000	2,848	4,345	5,694	12,619	5,545	
	2001	2,978	4,506	6,012	12,933	5,719	
	2002	2,895	4,437	6,119	12,319	5,703	
	2003	3,047	4,667	6,391	13,470	6,135	
	2004	4,144	6,066	7,914	16,346	7,770	
	2005	4,896	7,141	8,893	17,880	8,866	
	2006	5,367	7,595	9,680	19,426	9,548	
	2007	5,855	8,108	10,171	21,619	10,394	
	2008	6,404	8,770	10,740	22,821	11,163	
			Mujer				
	2000	1,957	2,659	3,653	8,183	4,214	
	2001	2,215	2,759	4,137	7,573	4,301	
	2002	1,966	2,774	4,094	8,044	4,437	
	2003	2,091	2,894	4,198	8,757	4,879	
	2004	2,438	3,723	4,851	10,347	5,879	
	2005	2,956	4,217	5,732	11,964	6,759	
	2006	3,464	4,450	6,077	12,820	7,234	
2007	3,913	4,775	6,325	13,669	7,713		
2008	4,280	4,710	6,723	13,036	7,679		

Fuente: ENFT

Anexo V.69 | PEA y desocupados por sexo y nivel educativo, 2000-abril 2008

Año	PEA					Desocupados				
	Hombres					Hombres				
	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total	Ninguno	Primario	Secundario	Universitario	Total
2000	223,315	1,160,719	542,578	275,916	2,202,527	14590.5	83565	52606.5	23913.5	174675.5
2001	225,478	1,170,113	553,411	269,708	2,218,709	12563.5	97201.5	70206	28068.5	208039.5
2002	251,522	1,150,793	566,886	301,492	2,270,693	13203.5	99434	72518	30358	215513.5
2003	218,953	1,156,138	621,806	321,963	2,318,860	13290	115662	85121	35331	249404
2004	210,471	1,205,861	654,846	327,713	2,398,890	10895	109656	96968	34984.5	252503.5
2005	213,206	1,204,314	688,790	336,610	2,442,920	12441	117696.5	97290	42140	269567.5
2006	213,133	1,232,232	703,002	338,045	2,486,412	9113.5	91088	95067.5	34582	229851
2007	204,806	1,220,736	795,333	354,457	2,575,331	11029	88280	109608.5	31763	240680.5
2008	224,843	1,175,425	768,980	378,598	2,547,846	11569	90646	81364	43956	227535
	Mujeres					Mujeres				
2000	75,158	549,755	423,839	281,258	1,330,009	19205	136128	117244.5	44191	316768.5
2001	81,431	545,603	425,238	287,008	1,339,279	23862	156008	117056.5	51298.5	348225
2002	82,749	563,277	462,757	322,323	1,431,106	21460.5	159583.5	136654	63129	380827
2003	77,646	512,205	459,925	363,040	1,412,816	19385	148881	146242	69321	383829
2004	82,020	600,707	472,696	379,348	1,534,770	25416	205851.5	165520.5	74437	471225
2005	80,642	589,102	495,952	383,595	1,549,291	19574	183597	167082	76016.5	446269.5
2006	81,635	594,727	534,718	402,942	1,614,021	22313	165483	173540.5	74158.5	435495
2007	78,359	566,816	566,722	415,050	1,626,945	15737	140706.5	181561	75287	413291.5
2008	98,181	585,849	554,336	459,959	1,698,325	20694	121378	146049	80614	368735
	Total					Total				
2000	298,473	1,710,473	966,416	557,174	3,532,536	33795.5	219693	169851	68104.5	491444
2001	306,909	1,715,716	978,649	556,715	3,557,988	36425.5	253209.5	187262.5	79367	556264.5
2002	334,271	1,714,069	1,029,643	623,815	3,701,798	34664	259017.5	209172	93487	596340.5
2003	296,599	1,668,343	1,081,731	685,003	3,731,676	32675	264543	231363	104652	633233
2004	292,491	1,806,568	1,127,541	707,061	3,933,660	36311	315507.5	262488.5	109421.5	723728.5
2005	293,848	1,793,416	1,184,742	720,205	3,992,210	32015	301293.5	264372	118156.5	715837
2006	294,768	1,826,958	1,237,720	740,987	4,100,432	31426.5	256571	268608	108740.5	665346
2007	283,165	1,787,552	1,362,054	769,506	4,202,276	26766	228986.5	291169.5	107050	653972
2008	323,024	1,761,274	1,323,316	838,557	4,246,171	32263	212024	227413	124570	596270

Fuente: ENFT

Anexo V.70 Salario mensual por sexo y grupo ocupacional, 2000-abril 2008

	Año	Hombres									Total
		Gerentes y administradores	Profesionales e intelectuales	Técnicos del nivel medio	Empleados de oficina	Trabajadores de los servicios	Agricultores y ganaderos calificados	Operarios y artesanos	Operarios y conductores	Trabajadores no Calificados	
Perceptores de ingreso (en miles)	2000	120	185	187	152	618	592	839	553	810	4,056
	2001	135	157	187	157	597	597	839	601	752	4,021
	2002	130	183	203	152	579	661	787	613	804	4,110
	2003	127	179	230	135	584	595	839	613	804	4,106
	2004	121	200	221	144	595	652	914	643	801	4,293
	2005	133	175	241	155	626	624	967	613	813	4,347
	2006	132	186	235	153	651	657	1,016	607	876	4,513
	2007	149	198	248	153	713	696	976	669	868	4,669
	2008	75	102	122	85	361	323	517	317	419	2,320
	Mujeres										
	2000	53	175	192	285	530	26	124	208	434	2,026
	2001	60	166	198	267	565	21	99	151	454	1,982
	2002	57	181	189	309	614	25	95	144	485	2,101
	2003	57	205	218	277	587	19	85	152	479	2,080
	2004	59	211	213	271	593	23	91	153	514	2,127
	2005	64	230	206	289	636	36	105	139	501	2,206
	2006	79	235	211	304	688	29	104	133	575	2,357
	2007	66	249	214	320	726	36	96	116	605	2,427
2008	54	128	113	175	358	33	106	53	311	1,330	
Ingreso mensual promedio	Hombres										
	2000	21,733	16,054	7,975	5,620	4,883	3,079	5,448	4,974	2,975	5,546
	2001	22,821	15,041	7,766	5,553	5,090	3,209	5,497	5,489	3,178	5,724
	2002	23,594	14,956	8,458	5,292	4,976	2,941	5,505	5,402	3,310	5,704
	2003	25,990	16,442	8,592	6,203	5,014	3,110	6,076	5,615	3,507	6,137
	2004	28,799	20,729	11,053	7,037	6,567	4,353	7,755	7,351	4,580	7,765
	2005	32,797	23,616	11,886	7,862	7,139	5,288	8,976	8,756	5,106	8,868
	2006	33,784	25,829	12,593	8,511	8,188	5,086	9,812	9,713	5,739	9,547
	2007	34,039	29,778	13,690	9,771	8,644	5,282	10,560	10,649	6,236	10,394
	2008	31,641	31,349	13,332	10,645	9,942	6,304	11,135	11,645	6,520	11,163
	Mujeres										
	2000	16,871	10,603	5,601	3,726	3,304	2,175	3,352	2,924	1,918	4,216
	2001	15,499	9,884	5,729	3,984	3,420	2,701	3,074	2,940	2,224	4,302
	2002	17,594	10,270	5,802	4,230	3,518	1,978	3,545	3,297	2,130	4,442
	2003	20,413	10,247	6,625	4,378	3,678	2,024	4,132	3,583	2,376	4,882
	2004	22,889	12,856	7,417	4,966	4,572	2,547	5,910	4,624	2,945	5,884
	2005	22,031	15,490	9,217	5,611	5,191	3,402	5,162	4,967	3,498	6,753
	2006	24,119	15,397	10,544	6,110	5,683	3,341	5,539	5,788	3,655	7,233
2007	25,480	16,845	9,876	7,070	6,434	2,919	5,889	5,778	4,070	7,713	
2008	28,629	15,450	11,118	6,906	5,851	2,893	3,927	6,876	4,090	7,679	

Fuente: ENFT

Anexo V.71 | Ingreso por hora según sector formal-informal y decil de ingresos, 2000-abril 2008

Indicador	Sector	Año	Promedio de todos los ocupados	Decil de ingresos									
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingreso por hora (RD\$)	Formal	2000	33.72	6.99	10.53	12.52	14.75	17.47	21.33	27.00	35.82	52.22	138.62
		2001	35.93	8.18	11.63	13.92	16.56	19.61	23.91	30.29	40.12	56.35	138.76
		2002	37.62	8.52	12.37	14.98	17.79	21.04	25.76	32.00	41.75	59.48	142.47
		2003	43.65	9.46	14.12	16.77	19.55	23.11	28.11	35.32	46.93	67.08	176.02
		2004	47.04	10.55	15.84	19.10	22.47	26.66	32.07	40.41	53.10	76.60	173.59
		2005	57.09	12.61	18.77	22.61	26.69	31.35	37.20	46.36	61.09	88.86	225.35
		2006	61.99	14.05	20.90	25.13	29.33	34.25	40.88	50.90	67.01	98.05	239.42
		2007	64.33	15.06	22.07	26.85	31.72	36.66	43.57	53.99	71.26	102.77	239.36
	2008	69.59	15.55	23.32	28.81	34.26	40.42	48.59	60.18	80.61	114.99	249.14	
	Informal	2000	25.67	5.04	7.50	9.53	11.68	14.07	17.31	21.67	28.09	39.87	101.97
		2001	27.38	5.91	8.46	10.69	12.96	15.59	19.03	23.49	30.49	43.56	103.58
		2002	27.11	5.32	8.32	10.77	13.13	15.98	19.43	24.17	31.04	43.53	99.41
		2003	32.42	5.84	9.46	12.11	14.88	18.02	22.44	28.05	36.49	50.66	126.22
		2004	36.91	6.99	11.23	14.68	18.48	22.87	27.87	34.84	45.32	61.91	124.94
		2005	45.87	8.10	12.94	16.93	21.16	25.81	31.51	39.50	51.41	72.55	178.82
		2006	48.37	8.45	13.81	18.19	22.92	27.92	34.94	43.53	56.66	80.07	177.16
2007		50.58	9.23	15.34	20.25	25.24	31.14	38.04	46.88	60.21	83.92	175.51	
2008	36.85	6.85	10.98	14.28	18.18	22.59	27.48	33.84	44.63	60.93	128.73		
Perceptores de ingreso	Formal	2000	1,431,039	143,104	143,104	143,104	143,104	143,104	143,104	143,104	143,104	143,104	143,108
		2001	1,367,049	136,705	136,705	136,705	136,705	136,705	136,705	136,705	136,705	136,705	136,708
		2002	1,385,103	138,510	138,510	138,510	138,510	138,510	138,510	138,510	138,510	138,510	138,513
		2003	1,420,224	142,022	142,022	142,022	142,022	142,022	142,022	142,022	142,022	142,022	142,026
		2004	1,481,854	148,185	148,185	148,185	148,185	148,185	148,185	148,185	148,185	148,185	148,193
		2005	1,437,260	143,726	143,726	143,726	143,726	143,726	143,726	143,726	143,726	143,726	143,731
		2006	1,505,583	150,558	150,558	150,558	150,558	150,558	150,558	150,558	150,558	150,558	150,565
		2007	1,571,912	157,191	157,191	157,191	157,191	157,191	157,191	157,191	157,191	157,191	157,193
	2008	1,543,590	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	154,359	
	Informal	2000	1,543,588	154,358	154,358	154,358	154,358	154,358	154,358	154,358	154,358	154,358	154,366
		2001	1,582,235	158,223	158,223	158,223	158,223	158,223	158,223	158,223	158,223	158,223	158,228
		2002	1,671,480	167,148	167,148	167,148	167,148	167,148	167,148	167,148	167,148	167,148	167,152
		2003	1,623,925	162,392	162,392	162,392	162,392	162,392	162,392	162,392	162,392	162,392	162,397
		2004	1,664,860	166,507	166,507	166,507	166,507	166,507	166,507	166,507	166,292	166,507	166,512
		2005	1,724,965	172,496	172,496	172,496	172,496	172,496	172,496	172,496	172,496	172,496	172,501
		2006	1,825,168	182,539	182,539	182,539	182,539	182,539	182,317	182,539	182,539	182,539	182,539
2007		1,869,432	186,943	186,943	186,943	186,943	186,943	186,943	186,943	186,943	186,943	186,949	
2008	1,638,524	163,852	163,852	163,852	163,852	163,852	163,852	163,852	163,852	163,852	163,856		

Fuente: ENFT

Anexo V.72 | Ingreso promedio por rama de actividad y sector formal/informal, 2007

Indicador	Rama	2007		
		Informal	Formal	Total
Perceptores de ingresos	Agricultura y Ganadería	411,428	63,198	474,626
	Explotación de Minas y Canteras	516	5,461	5,976
	Industrias Manufactureras	108,467	381,710	490,176
	Electricidad, Gas y Agua	0	30,830	30,830
	Construcción	200,691	45,705	246,396
	Comercio al por Mayor y Menor	454,879	229,493	684,371
	Hoteles, Bares y Restaurantes	106,165	105,665	211,830
	Transporte y Comunicaciones	188,777	68,019	256,795
	Intermediación Financiera y Seguros	41,210	124,688	165,897
	Administración Pública y Defensa	0	152,564	152,564
	Otros Servicios	357,778	364,582	722,360
	Total	1,869,908	1,571,912	3,441,819
	Industria	563,345	611,202	1,174,547
	Hoteles	106,165	105,665	211,830
Ingresos (RD\$)	Agricultura y Ganadería	2,235,605,229	476,135,676	2,711,740,905
	Explotación de Minas y Canteras	5,448,900	98,115,533	103,564,433
	Industrias Manufactureras	1,006,118,753	4,007,423,825	5,013,542,578
	Electricidad, Gas y Agua	0	495,199,887	495,199,887
	Construcción	2,185,384,411	878,039,230	3,063,423,641
	Comercio al por Mayor y Menor	4,293,493,153	2,475,647,747	6,769,140,900
	Hoteles, Bares y Restaurantes	892,073,048	955,930,794	1,848,003,843
	Transporte y Comunicaciones	2,238,630,803	907,482,526	3,146,113,328
	Intermediación Financiera y Seguros	535,467,598	2,422,807,082	2,958,274,679
	Administración Pública y Defensa	0	1,560,887,080	1,560,887,080
	Otros Servicios	1,829,485,989	4,128,276,246	5,957,762,235
	Total	15,221,707,883	18,405,945,626	33,627,653,509
	Industria	5,299,611,906	6,483,071,572	11,782,683,478
	Hoteles	892,073,048	955,930,794	1,848,003,843
Ingreso por medio RD\$	Agricultura y Ganadería	5,434	7,534	5,713
	Explotación de Minas y Canteras	10,570	17,968	17,330
	Industrias Manufactureras	9,276	10,499	10,228
	Electricidad, Gas y Agua		16,062	16,062
	Construcción	10,889	19,211	12,433
	Comercio al por Mayor y Menor	9,439	10,787	9,891
	Hoteles, Bares y Restaurantes	8,403	9,047	8,724
	Transporte y Comunicaciones	11,859	13,342	12,251
	Intermediación Financiera y Seguros	12,994	19,431	17,832
	Administración Pública y Defensa		10,231	10,231
	Otros Servicios	5,113	11,323	8,248
	Total	8,140	11,709	9,770
	Industria	9,407	10,607	10,032
	Hoteles	8,403	9,047	8,724
Ingreso por hora RD\$	Agricultura y Ganadería	31.6	43.8	33.2
	Explotación de Minas y Canteras	61.5	104.5	100.8
	Industrias Manufactureras	53.9	61.0	59.5
	Electricidad, Gas y Agua		93.4	93.4
	Construcción	63.3	111.7	72.3
	Comercio al por Mayor y Menor	54.9	62.7	57.5
	Hoteles, Bares y Restaurantes	48.9	52.6	50.7
	Transporte y Comunicaciones	68.9	77.6	71.2
	Intermediación Financiera y Seguros	75.5	113.0	103.7
	Administración Pública y Defensa		59.5	59.5
	Otros Servicios	29.7	65.8	48.0
	Total	47.3	68.1	56.8
	Industria	54.7	61.7	58.3
	Hoteles	48.9	52.6	50.7

Fuente: ENFT

Anexo V.73 | Ingreso laboral por hora por nivel educativo y categoría ocupacional, 2007

Variable	Nivel	2007				
		Patrono	Cuenta propia	Público	Privado	Total
Perceptores de ingresos	Ninguno	5,657	170,820	10,932	64,938	252,345
	Primario	47,345	785,249	105,756	560,002	1,498,351
	Secundario	45,537	343,725	108,522	539,200	1,036,983
	Universitario	43,205	96,709	181,694	332,058	653,665
	Total	141,742	1,396,502	406,903	1,496,197	3,441,343
Total ingreso (RD\$)	Ninguno	581,125	6,078,130	282,742	1,661,572	8,603,568
	Primario	4,955,373	38,793,713	3,669,391	19,000,026	66,418,504
	Secundario	5,317,339	21,457,611	5,161,503	22,846,351	54,782,804
	Universitario	8,003,839	11,165,838	17,339,708	29,333,768	65,843,152
	Total	18,857,675	77,495,292	26,453,344	72,841,717	195,648,028
Ingreso medio (RD\$)	Ninguno	102.7	35.6	25.9	25.6	34.1
	Primario	104.7	49.4	34.7	33.9	44.3
	Secundario	116.8	62.4	47.6	42.4	52.8
	Universitario	185.3	115.5	95.4	88.3	100.7
	Total	133.0	55.5	65.0	48.7	56.9
Fuente: ENFT						

Anexo V.74 | Una digresión sobre política industrial y zonas francas

El gobierno dominicano, con apoyo del Congreso, ha tomado una serie de medidas para tratar de aminorar el deterioro del sector de confecciones y textiles. Las más importantes han sido las siguientes:

- La Ley 56-07, que exonera de varias figuras impositivas a las empresas de zona franca pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios, pieles y fabricación de calzados.
- La Ley 174-07, que crea un “aval financiero” de RD\$1,200 millones para garantizar los préstamos que otorgarán los bancos comerciales a las empresas de zona franca de los sectores textiles, confección, pieles y calzados.
- La Ley 187-07, que elimina el pasivo laboral de las empresas de zonas francas.
- El Decreto 552-07, que dispuso la creación de un “Fondo de Preservación y Creación del Empleo” con el objetivo de evitar la reducción de los empleos en las zonas franca, por un período de nueve meses.
- La designación por parte de la Superintendencia de Electricidad de los parques de zonas francas como “usuarios no regulados” del servicio de energía, lo que reduce de manera significativa la tarifa eléctrica al evitar la intermediación comercial de las empresas distribuidoras.
- La reducción de la tasa de servicios de exportación de parte de la Dirección General de Aduanas (DGA).
- La exoneración de impuestos para la adquisición de fuel oil y gas natural, que son integrados al proceso de producción.
- La creación del Centro de Capacitación Técnica para la especialización en el área de desarrollo de productos textiles.

A este conjunto de disposiciones internas que han tenido diferentes grados de efectividad se suma la extensión del permiso de excepción que establece los incentivos fiscales que otorga el gobierno dominicano hasta el año 2015, con autorización de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, estas medidas no han logrado detener la caída del sector, cuya disminución afecta a todo el “cluster” de la industria de las confecciones, generándose un efecto multiplicador. Parecería, como indica el Informe de Desarrollo Humano 2008, que la oportunidad de reestructurar la industria de confecciones textiles de zonas francas pasó, pues debió haber sido impulsada durante la segunda mitad de la década del noventa. De ser así, la tarea pendiente es lograr una transición ordenada y gradual hacia otras actividades.

Las nuevas condiciones demandan una reorientación en la agenda del sector empresarial de zonas francas en materia de políticas públicas, de una estrategia centrada en la persecución de rentas a una que busque el incremento en la productividad y la competitividad. Debe dejar la agenda tradicional, centrada en alcanzar un tipo de cambio competitivo, el mantenimiento o ampliación de los incentivos fiscales, el mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica y la reducción de los precios y mayores incentivos en el ámbito laboral, para asumir una nueva agenda, centrada en fomentar las cadenas de valor, fortalecer la educación y el aprendizaje de la fuerza de trabajo, y agilizar el despacho aduanero. Todavía está pendiente la solucionar el problema eléctrico considerado uno de los grandes limitantes a la competitividad del país.

Este cambio en la agenda acontece en el marco de:

- Un significativo cambio en las reglas del comercio internacional que ha endurecido la competencia en el mercado de textiles de los Estados Unidos y ha provocado una reducción del número de empleos y empresas de confecciones textiles en el sector.

- Una mejora marginal en el acceso a ese mercado bajo el DR-CAFTA, que no ha logrado cambiar esta tendencia de las exportaciones dominicanas.
- La peor crisis mundial desde la de 1929-33.
- En adición a esto, se ha hecho evidente la imposibilidad de obtener ventajas de la vieja agenda, considerando:
 - Las graves restricciones fiscales que impiden ampliar de manera significativa los incentivos fiscales.
 - Las dificultades de apostar por una devaluación monetaria al menos en el corto y mediano plazos (dada la decisión gubernamental de sostener el tipo de cambio a todo costo).
- La imposibilidad de resolver el tema energético o de obtener concesiones en esta materia.
- La imposibilidad de lograr ventajas relevantes a través de modificaciones a las leyes laborales.

De hecho, parece haber conciencia de que el deterioro del salario real y el empobrecimiento para ganar competitividad es una estrategia perdedora en la medida en que siempre habrá algún país que ofrecerá costos laborales más bajos, y de que esa estrategia no es conducente, en el largo plazo, a mayor desarrollo humano. En este contexto, hay que reconocer el esfuerzo de algunas empresas textiles de transitar desde el modelo de simple manufactura de las prendas de vestir a un modelo más integrador, con capacidad de agregar más valor a las confecciones, que incluya el corte, la compra de telas y subcomponentes (lo cual supone capacidades logísticas importantes), el diseño y desarrollo de productos, la terminación y el empaque. En el caso de las otras actividades relevantes en las zonas francas como calzado, productos electrónicos y dispositivos médicos, debido a dinámicas propias y sectoriales-globales, las empresas han ido transformándose hacia una estructura con mayor integración vertical y más intensiva en capital y fuerza de trabajo especializada.

Sin abandonar algunos de los reclamos de la agenda tradicional, como el del tipo de cambio, pero en particular la cuestión eléctrica (pasar de ser usuarios regulados a usuarios no regulados, lo que redujo drásticamente el oneroso costo de la distribución/intermediación), el sector en sus diversas actividades ha puesto marcado énfasis en la creación y/o fortalecimiento de cadenas de valor en actividades específicas. Esto implica:

- Crear redes y aglomeraciones de empresas, muchas de ellas locales (fuera de zonas francas) que permitan construir cadenas de suplidores efectivos que satisfagan una demanda distinta a la del modelo tradicional (basado en el volumen, bajo precio y la estandarización), caracterizada por pedidos menos estandarizados, específicos y cambiantes, para entrega rápida.
- Transformar las empresas desde demandantes de fuerza de trabajo relativamente poco calificada a empresas con empleados y empleadas de mayor nivel de calificación que les permita agregar más valor y ser más efectivas en un escenario de competencia distinto al experimentado a lo largo de los noventa e inicios de esta década.

Esta nueva agenda implica el diseño y ejecución de políticas públicas drásticamente diferentes a las del pasado. Antes que incentivos fiscales o de otro tipo, el Estado debe impulsar una agenda coherente entre todas las instancias vinculadas a la promoción de las exportaciones; además debe fungir como catalizador de alianzas productivas y facilitar el aprendizaje tecnológico de las empresas y las personas. Esto implica que el Estado sea un agente activo en la promoción de articulaciones entre entidades públicas y entre éstas y las empresas, y que sea un actor mucho más agresivo en la formación de recursos humanos imprescindibles

Continuación Anexo V.74 | Una digresión sobre política industrial y zonas francas

para el incremento en la productividad y competitividad de las actividades en el sector. Específicamente, significa propiciar la concertación de un trabajo coordinado entre las universidades, los organismos de formación técnica y el sector empresarial, de manera que la oferta formativa provea de las herramientas necesarias para responder a los desafíos tecnológicos, estratégicos, de posicionamiento en el mercado y logísticos, que la competencia internacional imponen.

Adicionalmente, se requiere que el Estado cumpla mejor sus roles tradicionales, especialmente en lo referido a procedimientos aduaneros y otros costos de transacción que pueden ser vitales en este nuevo modelo de respuesta rápida a demandas cambiantes.

En resumen, las demandas del sector apuntan hacia la construcción de una verdadera política industrial en República Dominicana, que contribuya a integrar en aglomeraciones (“clusters”) sectoriales a empresas dentro y fuera de zonas francas, que fomente los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, y que promueva un incremento en el valor agregado de las actividades a través de un mayor aprendizaje tecnológico, lo que pasa por impulsar de manera decidida la educación y la capacitación. Se trata pues de un salto cualitativo importante en la visión del sector, de cómo se visualiza en el contexto nacional, y sobre el significado mismo del desarrollo humano.

Fuente: ODH/PNUD

Anexo V.75 | Avances y proyectos en ejecución. Principales áreas de trabajo del CNC, junio 2008

Área	Principales logros recientes	Principales proyectos en ejecución
Agronegocios	1. Versión para discusión de la Estrategia para el Desarrollo Rural Competitivo.	1. Plan de ejecución de la Estrategia para el Desarrollo Rural Competitivo.
	2. Manual audiovisual para el cultivo del aguacate.	2. Estrategia Competitiva para el Sector Bananero.
	3. Puesta en ejecución del proyecto de fortalecimiento del mercadeo de pequeños productores agrícolas de la región nordeste y empresas turísticas de la zona.	3. Anteproyecto de Ley de Seguro Agrícola y Fondo de Garantía.
MIPYMES	1. Capacitación a unos 20 nuevos animadores de “clusters” y consultores en el área de asociatividad empresarial.	1. Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)
	2. Formación de al menos 10 nuevas empresas en temas de certificación y adopción de sistemas de gestión de la calidad.	2. Proyecto de Iniciación en Tecnología de Gestión Integrada Empresarial, Competitiva y Sistémica de las PYMES.
	3. Elaboración de cuatro diagnósticos empresariales para establecer programas de desarrollo de proveedores y alrededor de cinco planes estratégicos y comerciales para grupos de eficiencia colectiva.	3. Proyecto de Implementación de Sistemas de Calidad ISO 9001:2000 en PYMES.
Clima de negocios	1. Lanzamiento del Portal para la creación de empresas www.creatuempresagob.do para Santo Domingo (creación de empresas en 78 horas vía web).	1. Inclusión de las Cámaras de Comercio y Producción de las Provincias en el Proyecto de creación de empresas www.creatuempresagob.do .
	2. Promulgación de la Ley de Competitividad Industrial .	2. Iniciativas legislativas: seguimiento a la aprobación de las leyes de Sociedades Comerciales, Reestructuración Mercantil, Pymes y PACADOM.
	3. Otorgamos, conjuntamente con ONAPI, la primera Marca Colectiva del País ADOPRON: Ron Dominicano.	3. Proyecto de mejora de la competitividad mediante el desarrollo y promoción de las marcas colectivas.
Facilitación al comercio	1. La certificación PBIP del Puerto Plata.	1. Capacitación de choferes y dueños de medios de transporte terrestre de carga para mejorar su nivel tanto en seguridad vial así como en la gestión del transporte.
	2. Se iniciaron los trabajos para diseñar la estrategia de capacitación portuaria con los auspicios de UNAPEC, APORDOM, CESEF, OEA y CNC, con el taller sobre capacitación portuaria realizado el 14 de abril del 2008.	2. Estrategia y cuantificación de la renovación de la flota de transporte de carga.
	3. Inicio de las pruebas antidumping a los choferes inscritos en la RNTT y exigencia del carnet de la red a los transportistas para poder acceder a las instalaciones de los miembros de esta asociación.	3. Análisis de Procesos para la Exportación de Mercancías en la República Dominicana.
Turismo	1. Lanzamiento de la Estrategia de Cultura y Turismo y su coordinación con el plan nacional de Ecoturismo.	1. Proyecto de solución a la contaminación de aguas servidas, con generación de energía de la cuenca de la Laguna de Bávaro en Cabeza de Toro, Higüey.
	2. Inicio de la nueva etapa de desarrollo de “clusters” turísticos del programa de la USAID.	2. Inicio del Proyecto FOMIN de más de US\$2,000,000 para el clúster de Puerto Plata.
	3. Presentación ante el Senado de la República de la nueva ley de fomento a la Artesanía.	3. Segunda etapa de candidatos Bandera Azul para diferentes playas dominicanas con el Instituto de Derecho Ambiental.
Innovación y desarrollo tecnológico	1. Pre lanzamiento del Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología 2008-2018.	1. Articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
	2. Desarrollo de los talleres EMPRETEC, como parte integral de la próxima conformación del modelo en RD.	2. Conformación del Centro EMPRETEC RD.
	3. Coordinación para la sistematización del Fondo de Ciencia y Tecnología.	3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico .

Fuente: [www.cnc.gov.do] Consultada el 15 de agosto de 2008. http://www.cnc.gov.do/vsd/system/contenido.php?id_cat=146

Anexo V.76 | Matriz de leyes impulsadas por el CNC en el marco del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS)

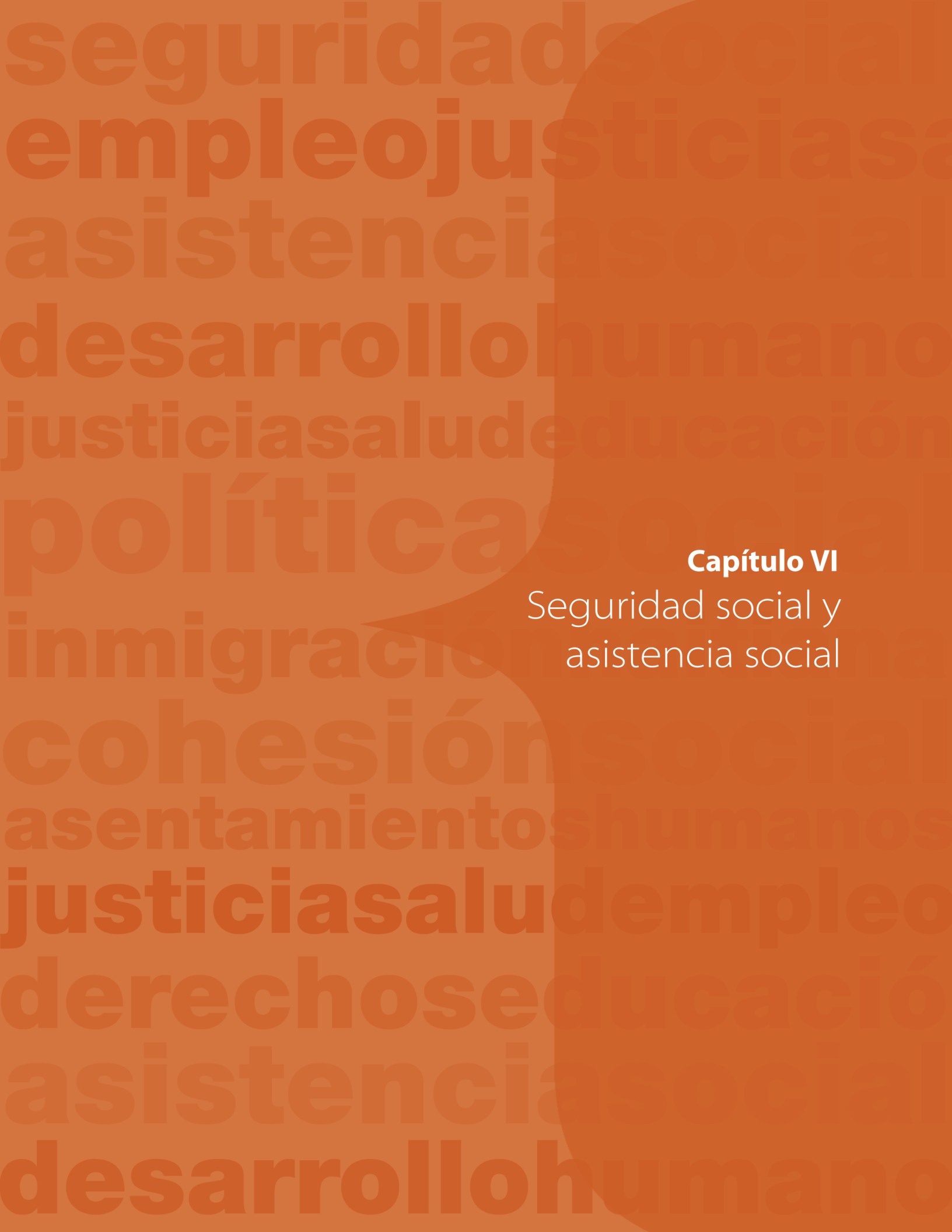
Proyecto de ley	Estado actual	Importancia
Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada.	Ya fue aprobada en el Senado. Actualmente se encuentra en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados a la espera de que la misma rinda el informe para que se conozca el proyecto.	Incorporar al marco jurídico comercial mecanismos ágiles para crear nuevos negocios y sincerar la composición real de los negocios dominicanos, al crear una mayor diversidad de opciones corporativas para organizar un negocio como lo son las sociedades de responsabilidad limitada y crear las bases para el surgimiento de un mercado de valores reglamentado.
Ley de Reestructuración Mercantil y Liquidación Judicial.	Ya fue aprobada en el Senado. Actualmente se encuentra en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados a la espera de que la misma rinda el informe para que se conozca el proyecto.	Propone la conservación de las empresas que caen en dificultades financieras a través de una reestructuración de las mismas. De esta manera se mantiene su actividad, así como los empleos que genera, evitando que el incumplimiento de los pagos arriesgue la viabilidad de las empresas de los acreedores con los que el deudor mantenga una relación de negocios.
Ley que Establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)	Ya fue aprobada en el Senado actualmente se encuentra en la Cámara de Diputados a la espera de ser aprobado.	Esta propuesta crea un marco regulatorio y un organismo rector que promueve estrategias integradas para el desarrollo de las MIPYMES y que contribuye al crecimiento económico y social del país, mediante la generación de empleos y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.
Ley sobre Mejoramiento de las Prácticas Comerciales de Productos Agrícolas Perecederos (PACADOM)	Perimió.	Contribuye a elevar los niveles de competitividad de la producción local de frutas y vegetales frescos y congelados, estableciendo mecanismos formales para comercializar productos agrícolas perecederos adoptando prácticas comerciales transparentes y confiables para las partes.
Ley que crea el Consejo Dominicano de Cruceros	Está en la Comisión de Turismo del Senado para ser conocida y aprobada.	Esta iniciativa legislativa busca incentivar el desarrollo de la actividad de cruceros en la República Dominicana, creando un consejo que se encargue de promover y mejorar las condiciones que faciliten su desarrollo.
Ley que otorga Autonomía a la DGA	Ley Aprobada [226-06]	Contribuye a fortalecer institucionalmente a la DGA, como entidad primordial para elevar la competitividad nacional y la facilitación del comercio.
Ley de Implementación del DR-CAFTA	Ley Aprobada [496-06]	Contribuye a formalizar el marco legal necesario para la apertura comercial de la República Dominicana con Centroamérica y los Estados Unidos.
Ley de Competitividad e Innovación Industrial	Ley Aprobada [392-07]	Contribuye a elevar los niveles de competitividad de la producción industrial local, estableciendo incentivos para la innovación tecnológica.
Ley que sanciona las Prácticas de Polizón en RD	Ley Aprobada [426-07]	Esta iniciativa legislativa busca la penalización y castigo del polizón, con miras a garantizar la eliminación de esta práctica que van en detrimento de: nuestra economía, de la competitividad de nuestros puertos y que pone en peligro la vida de quienes la llevan a cabo.
Ley de Eficiencia Recaudatoria	Ley Aprobada [173-07]	Contribuye a elevar los niveles de competitividad nacional a través de mecanismos que hacen más eficiente la gestión fiscal del país.
Ley sobre Defensa de la Competencia	Ley Aprobada [42-08]	Contribuye a elevar la competitividad en los mercados locales a través de su ordenamiento; intenta reducir las prácticas desleales de comercio y con esto atraer mayores flujos de inversión.

Fuente: [www.cnc.gov.do] Consultada el 15 de agosto 2008. <http://observatoriocompetitividad.com.do/web/guest/enproceso>

Anexo V.77 | Posición competitiva de República Dominicana entre 131 países en el mundo y en comparación con los países Centroamericanos, 2008

Índices	Panamá	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	RD	Nicaragua
Índice de competitividad mundial 2007-2008	59	63	67	83	87	96	111
Subíndice A: Requerimientos básicos	51	81	62	80	84	95	110
1: Instituciones	66	52	84	89	91	107	108
2: Infraestructura	50	95	51	75	70	79	116
3: Estabilidad macroeconómica	52	111	67	71	86	91	115
4: Salud y educación primaria	57	50	80	92	97	102	100
Subíndice B: Expansión de la eficiencia	65	56	75	94	86	89	107
5: Educación superior y formación	73	50	92	96	101	99	108
6: Eficiencia del mercado de bienes	54	52	56	87	62	100	111
7: Eficiencia del mercado laboral	70	18	41	61	81	86	97
8: Sofisticación del mercado financiero	23	70	62	81	87	108	92
9: Preparación tecnológica	61	56	85	98	81	64	120
10: Tamaño del mercado	93	69	86	94	74	63	97
Subíndice C: Factores de Innovación y sofisticación	64	37	89	90	71	96	118
11: Sofisticación de los negocios	49	38	78	84	61	87	110
12: Innovación	87	35	109	101	83	106	124

Fuente: World Economic Forum 2008



Capítulo VI

Seguridad social y asistencia social

VI. 1. Introducción

Si el objetivo de una sociedad democrática es facilitar a toda la población el acceso equitativo a las oportunidades y facilitar el ejercicio pleno de derechos, entonces la seguridad y la asistencia social deben ser una de sus principales herramientas para crear ciudadanía, al garantizar el derecho de la población a una protección social y al crear los mecanismos para incluir a las personas en peores condiciones de privación. Garantizar estos derechos es un desafío que hoy recorre el debate político y académico y gravita en la conciencia de la ciudadanía de los países de América Latina y el Caribe como una urgencia, en un contexto de una amplia deuda social.

En este capítulo se analizará el estado de situación de la seguridad y asistencia social como un componente de las políticas públicas. Se revisará su estructura institucional, su población objetivo, su cobertura y calidad, así como su capacidad de impulsar una conciencia de derechos en la ciudadanía. Se describirá su actual realidad organizacional, sus fortalezas y debilidades. Luego de examinar estos escenarios se presentará un conjunto de propuestas que aspiran a contribuir con la construcción de un sistema de protección social de carácter universal, que responda a los riesgos propios de los diferentes ciclos etarios y de la diversidad de necesidades de la población.

VI.2 Marco teórico

Los sistemas de seguridad social y la asistencia social son instrumentos de las políticas sociales destinados a asegurar contra ciertos riesgos, sea a una parte o la población en general, según el tipo de contrato social realizado en cada sociedad, lo cual se identifica a través de sus normativas (Constitución, leyes, decretos y reglamentos, etc.) y acciones (políticas, programas, proyectos, etc.).

Seguridad social

La seguridad social moderna se vincula a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 22 señala que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. En su artículo 25, indica que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”.

La OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) definieron en 1991 la seguridad social como “ la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”. De acuerdo con este espíritu, y tal y como se plantea más adelante, estos modelos se han intentado implantar en Latinoamérica y otras partes del mundo a través de diferentes modalidades.

Criterios de identificación de la población a focalizar

Recuadro VI.1

Focalización de individuos y de hogares:

- **Means tests:** se comprueba el nivel de los ingresos o el consumo de la persona u hogar.
- **Proxy means tests:** se utilizan variables observables que reflejan las condiciones de vida para construir un índice multidimensional. Características de las viviendas, activos, ubicación, acceso a servicios públicos, educación, ocupación como proxy para la pobreza como insuficiencia de ingreso o consumo. Puede ser una opción para tratar la pobreza como un fenómeno multidimensional.
- **Focalización categórica:** se elijen características que son fácilmente verificadas y/o altamente correlacionadas con la pobreza. Por ejemplo madres adolescentes, personas con discapacidad, raza, edad.
- **Auto-focalización:** se crean programas de servicios que sólo les interesarán a las personas pobres.
- **Focalización hecha por la comunidad:** parte de considerar que los representantes de la comunidad pueden determinar quiénes son los pobres mejor que los modelos estadísticos. Esta modalidad tiene ventajas como el empoderamiento de la comunidad de los programas desarrollados y desventajas como el clientelismo y la apropiación de los beneficios por las élites locales, tanto de los servicios como del crédito político.
- **Focalización geográfica:** se seleccionan zonas donde la pobreza afecta a un alto número de la población y se interviene en la zona de una forma multisectorial e integral con base en las necesidades prioritarias de la zona y aprovechando las potencialidades del sector.

Fuente: Veras 2006

Asistencia social

Este informe entiende la asistencia social como una forma de extender los sistemas universales a poblaciones con necesidades específicas a las que se les dificulta hacer valer sus derechos a través de los sistemas universales desarrollados por el Estado.

Tal y como se explicó en el Capítulo II, el término asistencia social ha sido utilizado en diferentes momentos y por diferentes teorías de desarrollo para plantear e impulsar políticas sociales residuales, compensatorias, también llamadas asistenciales, en contraposición a las universales y en otros casos para complementar las universales. Este informe se basa en un enfoque de derechos y de capacidades y por tanto entiende que los derechos deben ser garantizados por los Estados. Éstos tienen la responsabilidad de crear las capacidades necesarias en la población y de protegerla de los diferentes riesgos que puedan enfrentar. En consecuencia, el informe defiende las políticas universales que se valen de las políticas llamadas de asistencia social para hacer efectiva su universalidad.

Un elemento para el análisis de la asistencia social en el marco de las políticas sociales es la focalización. Sojo califica la utilización del término “focalización” en las políticas sociales como reduccionista ya que “no expresa adecuadamente la idea de efectividad y hasta resulta tautológico, pues toda política tiene una población objetivo definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales”¹. No obstante, reconoce lo inevitable de su uso, ya que está presente en el discurso público para denominar una

amplia gama de políticas y programas que van desde los de corte tradicional hasta los de transferencias condicionadas. En general, la práctica es mezclar diferentes tipos de focalizaciones según las circunstancias locales.

La focalización es un instrumento que debe permitir la formulación y ejecución de políticas sociales equitativas, que alcancen las necesidades específicas de las poblaciones, ya sea por edad, sexo, discapacidad, etc., y hagan valer el derecho a la diversidad y la universalidad de los derechos (Recuadro VI.1).

VI.2.1 Enfoques con los que se abordará el análisis: enfoque de derechos, de capacidades y la cohesión social

El uso de determinados enfoques en el análisis y diseño de políticas permite garantizar la inclusión de valores y prácticas que proporcionen integridad (adhesión a un código de ética) e integrati-

1 Sojo 2006

dad (complementariedad de las acciones). En esa línea, tanto el diagnóstico como las propuestas que deriven de este trabajo partirán de los enfoques de derechos y de capacidades².

Enfoque de derechos

Los derechos que la seguridad y la asistencia social están llamadas a hacer valer, han sido ampliamente ratificados por los acuerdos y las convenciones internacionales de las que República Dominicana es signataria³.

En el ámbito nacional existe una serie de disposiciones jurídicas que resguardan las garantías que ofrece el Estado a la ciudadanía en materia de derechos. En adición a la Constitución, el Estado dominicano ha creado un conjunto de leyes e instituciones cuyo propósito es el de proteger a la ciudadanía de caer en la enfermedad y la pobreza. En ese sentido, en el año 2001 fue aprobada la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, así como a sus instituciones.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un amplio marco normativo que reconoce los derechos sociales y económicos, República Dominicana, al igual que el resto de América Latina, ha dejado a la discrecionalidad administrativa del Estado la gestión de aquellos servicios que satisfacen la mayoría de los derechos.

Por tanto, el análisis de la protección social dominicana no sólo se hará asumiendo los compromisos contraídos por el Estado dominicano en materia de derechos, sino también cómo se aplican los instrumentos destinados a viabilizar el ejercicio de estos derechos, lo que debería evidenciarse en indicadores que expresen cómo las acciones de protección social contribuyen al ejercicio real de los derechos. Entre los indicadores señalamos los siguientes:

- Existencia y funcionamiento de órganos de participación.
- Existencia y uso de instrumentos de supervisión, control, coerción y presión.
- Cobertura y calidad de los servicios ofrecidos en el marco de la protección social.
- Capacidad de inclusión de las normas y servicios dados en el marco de la protección social.

Enfoque de capacidades

El segundo enfoque con el cual se aborda el presente trabajo es el enfoque de capacidades, cuyo resultado debe ser el desarrollo de las personas. El enfoque de capacidades aporta un conjunto de instrumentos que ayudan a apreciar en qué medida las acciones de protección social contribuyen con la ampliación de las libertades de la ciudadanía dominicana. Estos son⁴:

- La eficiencia. Evalúa la organización y gestión institucional del sector en términos de las libertades que genera y la relación entre recursos y creación de libertades. Entre los indicadores a utilizar se encuentran: integralidad del sistema, articulación de los diferentes actores institucionales, gestión eficaz de los recursos, entre otros.
- La equidad. Desde la perspectiva del desarrollo humano, no sólo se debe garantizar la oferta de servicios a toda la población, sino también la inclusión social. En ese sentido, un sistema de seguridad social y asistencia social que respondan al enfoque de capacidades debe diseñar y eje-

² Véase el Capítulo I de este informe.

³ Véase el Capítulo II de este informe.

⁴ Véase el Capítulo I de este informe.

cutar programas que impidan que una parte de la sociedad sea excluida por condiciones de género, edad, discapacidad, etnia, ingresos etc. Por otro lado, la equidad dentro del desarrollo humano incluye los derechos de las próximas generaciones, por lo que los sistemas de protección social no deben dejar deudas económicas ni sociales ni políticas. Por tanto, se hace necesario dar seguimiento a indicadores de sostenibilidad económica, creación de ciudadanía así como diversificación de los servicios prestados para garantizar el acceso a diferentes opciones.

- El empoderamiento es el proceso de adquirir control sobre las fuerzas externas que inciden en las vidas de las personas, así como el aumento de la confianza propia y en las capacidades individuales. Es el ejercicio efectivo y real de la titularidad de los derechos y las capacidades. Entre los indicadores de empoderamiento se consideran la creación y funcionamiento de espacios de participación de la sociedad en el ámbito de la protección social, así como el tipo de participación y demandas de la sociedad civil. Este último indicador arrojará información sobre el conocimiento acerca de los fines de la seguridad social y asistencia social, además del tipo de información que maneja la ciudadanía.
- La libertad es a la vez un medio y un fin. Se entiende como la ausencia de privaciones para que las personas puedan elegir lo que valoran en la vida. Los sistemas de seguridad y asistencia social deben propiciar la autonomía de las personas y desmontar privaciones. En ese sentido ciertos eventos, prevenibles o no, pueden constituirse en privaciones que disminuyen la capacidad de decisión y elección de la ciudadanía. En ese caso, serán indicadores de libertad los resultados de la acción del sistema, que establecen a quiénes se protege y contra qué proteger.

Es importante resaltar la interdependencia de los enfoques de capacidades y de derechos, ya que los derechos se concretan en el acceso y calidad de servicios sociales de vital importancia, como es el caso de la salud, la que, a su vez constituye una capacidad que incide en la ampliación o no de las libertades. En este sentido, no hay desarrollo humano sin derechos, o dicho en sentido positivo: el desarrollo humano es una cuestión de derechos.

Cohesión social⁵

Para este informe la cohesión social se entiende como un resultado del desarrollo humano, para lo cual, entre otras cosas, se necesita de una política social que mejore la calidad de vida, desmonte la exclusión social, materialice derechos y mejore la equidad. Como resultado del desarrollo humano se genera en los beneficiarios un sentimiento de adhesión, pertenencia y lealtad al colectivo, porque éste protegió equitativamente a cada uno de sus miembros. La integración social derivada de esta práctica debe ir mucho más allá de la entrega de servicios y asignación de recursos; debe comprender la participación en la toma de decisiones, los grados de solidaridad entre diferentes grupos poblacionales, la integración y aceptación de colectivos minoritarios, así como el manejo de información de manera eficiente y eficaz. Por tanto, para evaluar la cohesión como resultado, a lo largo de todo el proceso de diagnóstico habría que responder a lo siguiente:

- Niveles de participación de los actores involucrados (beneficiarios, proveedores, organizaciones sociales, etc.).
- Niveles en que son prioritarios los intereses colectivos por encima de los corporativos.
- Niveles de solidaridad en el ámbito de la protección.

⁵ Véanse los Capítulos I y X de este informe.

- Niveles de inclusión y exclusión de determinadas poblaciones (migrantes, personas con alguna discapacidad, envejecientes, niños y mujeres).

En síntesis, se trata de entender y evaluar la protección y la asistencia social desde el enfoque de derechos y de las capacidades, cuyo resultado debe ser un nivel de cohesión social.

VI.3 Seguridad social

La aprobación de la Ley 87-01 de Seguridad Social ha sido una conquista, al reconocer como derechos de toda la población cuestiones que antes eran entendidas como lujos o favores desde el Estado o los políticos. Pese a esto, su implementación ha sido lenta y se acerca el plazo marcado por la Ley para que esté en completa ejecución (2011) cuando aún le falta un largo trecho por recorrer.

VI.3.1 Antecedentes

Alrededor de 1940 las luchas por los derechos de los trabajadores se hicieron presentes en un ambiente políticamente autoritario y en medio de un esquema económico donde el Estado y la familia Trujillo eran los mayores empleadores. El trabajador dominicano de 1945 a 1946 vivía en condiciones infrahumanas, trabajando más de 12 horas al día por salarios bajos. Es en enero de 1946 cuando los obreros azucareros de La Romana y de San Pedro de Macorís, organizados y dirigidos principalmente por Mauricio Báez, se declaran en huelga por una serie de reivindicaciones, principalmente un aumento salarial. A partir de la huelga general de enero, los trabajadores azucareros y no azucareros, organizados en los distintos gremios, comienzan a hacer protestas y huelgas de las cuales nace el Congreso Obrero Nacional en septiembre de 1946, organizado por la Confederación Dominicana del Trabajo (CDT), que logró reducir a ocho horas la jornada de trabajo. Gracias a esta organización, a las duras críticas de los exiliados del régimen, a los organismos internacionales como la Central de Trabajadores de América Latina (CETAL) y a la OIT, el dictador Trujillo promulga las leyes 1376 del 17 de marzo de 1947 y la 2920 del 11 de Junio de 1951, que crean la Caja Dominicana de Seguros Sociales y El Código Trujillo del Trabajo, respectivamente, en beneficio de los trabajadores y para evitar acontecimientos como los de enero de 1946.

La Caja Dominicana de Seguros Sociales fue concebida con el propósito de cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte del trabajador dominicano. El Sistema de Seguros Sociales fue puesto en vigencia mediante la Ley No. 1896 del 30 de diciembre de 1948. Dicha Ley ha sido modificada múltiples veces. A partir del 11 de diciembre de 1962, la Caja Dominicana de Seguros Sociales pasó a llamarse Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)⁶ y se estableció la autonomía de la institución mediante la dirección administrativa, técnica y financiera de un Consejo Directivo de composición tripartita, donde estaban representados los empleadores, trabajadores y el Estado⁷.

Más adelante, la Ley 379, promulgada el 11 de diciembre de 1981, estableció un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano a los empleados y funcionarios públicos que hubiesen prestado servicios en cualquier institución o dependencia del Estado por 20 o 30 años y hubiesen cumplido 60 años. Dichos beneficios fueron concedidos por el Presidente de la República

⁶ Mediante la Ley 8952 del Consejo de Estado presidido por Rafael F. Bonnelly.

⁷ [<http://www.idss.org.do/historia.htm>]

a requerimiento de los interesados según lo establecía el Art. 7 de esta Ley. Sin embargo, la jubilación era automática al cumplir entre 30 y 35 años de servicios y 60 años de edad o al cumplir más de 35 años de servicio sin tomar en cuenta la edad.

A pesar de la existencia de todas estas instituciones y de una diversidad de empresas aseguradoras y de prepago, con y sin fines de lucro, la cobertura de la seguridad social, y en particular del seguro de salud, alcanzaba tan sólo al 24% de la población en el año 2000⁸. Además, las empresas aseguradoras y de prepago no contaban con ninguna regulación ni supervisión respecto a los planes ofrecidos, la calidad de los servicios, ni la garantía del cumplimiento de los contratos.

Debido a esto, distintos sectores de la sociedad impulsaron la aprobación de un nuevo ordenamiento jurídico más abarcador y garante de derechos, que estableciera niveles mínimos de acceso a servicios de salud y planes de pensiones para toda la población y no solo para los empleados formales. Tras varios años de discusión, análisis y concertación entre los distintos actores sociales, se promulgó la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social⁹.

En resumen, desde los años 40, en República Dominicana se ha construido un régimen de aseguramiento vinculado al trabajo y para el año 2001, con la aprobación de la nueva ley de seguridad social, da un salto con la creación de un sistema de seguridad social cuyos mecanismos de inclusión trascienden el mercado de trabajo.

VI.3.2 Escenario normativo y organizacional del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) fue creado mediante la Ley 87-01, en mayo de 2001, y establece un amplio régimen de protección a la población general destinada a regular y desarrollar los derechos y deberes en lo concerniente al financiamiento para proteger a la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales¹⁰. El SDSS comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen.

La aprobación de esta ley es un avance en la consolidación de un sistema que le otorga derechos de protección a toda la ciudadanía, le ayuda a superar el estatus laboral y el clientelismo político y contribuye a fortalecer el empoderamiento de la ciudadanía con respecto a sus derechos.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 87-01, el SDSS todavía se encuentra dentro del período de transición el cual no deberá exceder los diez años. A partir del año 2011, los distintos regímenes de financiamiento: el contributivo, contributivo-subsidiado y el subsidiado, deberían funcionar plenamente. Pese a esto, tras casi ocho años desde su aprobación, en 2009, tan solo se han puesto en marcha el régimen contributivo, parte del subsidiado en salud y el contributivo en pensiones, lo que plantea cierta urgencia para poder cumplir con el plazo marcado por la ley.

⁸ OPS/OMS 2003

⁹ A partir de 1981, al menos diez países en América Latina han introducido reformas de carácter estructural en sus sistemas de seguridad social: Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica (2000) y República Dominicana (2001).

¹⁰ Ley 87-01 sobre Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Recuadro VI.2 Principios rectores del Sistema Dominicano de Seguridad Social

- **Universalidad:** el SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica;
- **Obligatoriedad:** la afiliación, cotización y participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la ley;
- **Integralidad:** todas las personas, sin distinción, tendrán derecho a una protección suficiente que les garantice el disfrute de la vida y el ejercicio adecuado de sus facultades y de su capacidad productiva;
- **Unidad:** las prestaciones de la Seguridad Social deberán coordinarse para constituir un todo coherente, en correspondencia con el nivel de desarrollo nacional;
- **Equidad:** el SDSS garantizará de manera efectiva el acceso a los servicios a todos los beneficiarios del sistema, especialmente a quienes que viven y/o laboran en zonas apartadas o marginadas;
- **Solidaridad:** basada en una contribución según el nivel de ingreso y en el acceso a los servicios de salud y riesgos laborales, sin tomar en cuenta el aporte individual realizado; de igual forma, cimentada en el derecho a una pensión mínima garantizada por el Estado en las condiciones establecidas por la ley;
- **Libre elección:** los afiliados tendrán derecho a seleccionar a cualquier administrador y proveedor de servicios acreditado, así como a cambiarlo cuando lo consideren conveniente, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente ley;
- **Pluralidad:** los servicios podrán ser ofertados por Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), Proveedoras de Servicios de Salud (PSS) y por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), públicas, privadas o mixtas, bajo la rectoría del Estado y de acuerdo con los principios de la Seguridad Social y la ley;
- **Separación de funciones:** las funciones de conducción, financiamiento, planificación, captación y asignación de los recursos del SDSS son exclusivas del Estado y se ejercerán con autonomía institucional respecto a las actividades de administración de riesgos y prestación de servicios;
- **Flexibilidad:** a partir de las coberturas explícitamente contempladas por la ley, los afiliados podrán optar por planes complementarios de salud y de pensiones, de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, cubriendo el costo adicional de los mismos;
- **Participación:** todos los sectores sociales e institucionales involucrados en el SDSS tienen derecho a ser tomados en cuenta y a participar en las decisiones que les incumben;
- **Gradualidad:** la Seguridad Social se desarrolla en forma progresiva y constante con el objeto de amparar a toda la población, mediante la prestación de servicios de calidad, oportunos y satisfactorios;
- **Equilibrio financiero:** basado en la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurar la sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Fuente: Congreso de la República 2001. Ley 87-01

Los principios rectores del SDSS establecen los elementos centrales en los cuales se inspira este instrumento de desarrollo. Su filosofía está íntimamente ligada al reconocimiento de los derechos sociales de los individuos y a la necesidad de una sociedad más justa y equitativa. En el artículo número 3 de la Ley se establecen los principios rectores de la seguridad social¹¹, tal y como se recogen en el Recuadro VI.2.

Escenario organizacional

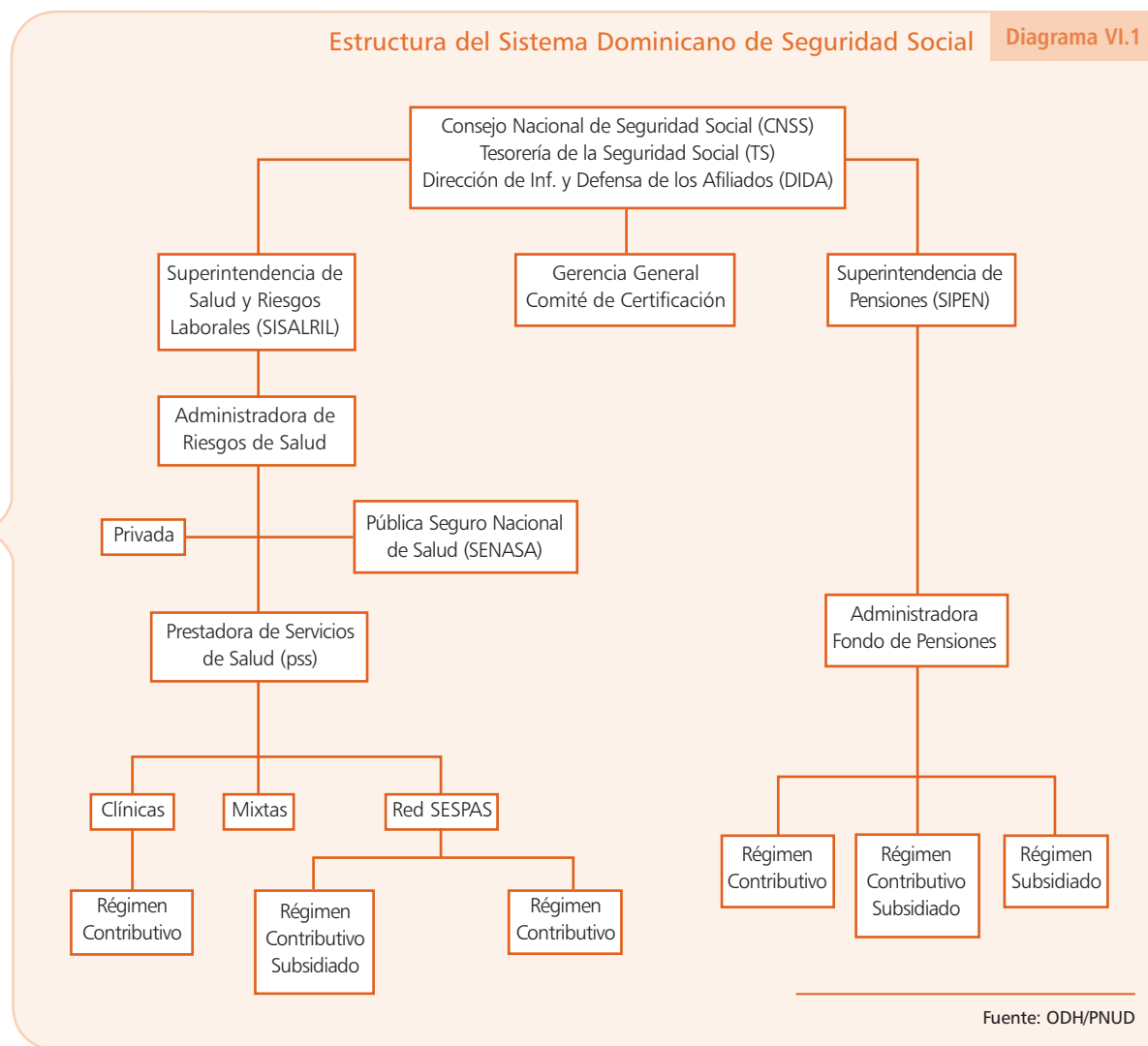
Con la aprobación en 2001 de la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), se creó una estructura institucional compleja.

De acuerdo con la ley, la dirección, regulación, financiamiento y supervisión del SDSS corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente.

¹¹ Ley 87-01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

El SDSS está compuesto por las siguientes instituciones (Diagrama VI.1):

- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS): tiene a su cargo la dirección y conducción del SDSS y es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS. Este consejo está integrado por la autoridad¹² de varias secretarías de Estado e instituciones privadas con intereses en el tema.



¹² a) Secretaría de Estado de Trabajo (SET), quien lo presidirá; b) Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) que fungirá como el Vice-presidente; c) Instituto Dominicano del Seguro Social (IDSS); d) Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI); e) Banco Central; f) Un representante de la Asociación Médica Dominicana (AMD); g) Un representante de los demás profesionales y técnicos de la salud; h) Tres representantes de los empleadores, escogidos por sus sectores; i) Tres representantes de los trabajadores escogidos por sus sectores; j) Un representante de los gremios de enfermería; k) Un representante de los profesionales y técnicos, escogido por sus sectores; l) Un representante de los discapacitados, indigentes y desempleados; m) Un representante de los trabajadores de microempresas.

- Tesorería de la Seguridad Social (TSS): tiene a su cargo el Sistema Único de Información y el proceso de recaudo, distribución y pago para asegurar la solidaridad social, evitar la selección adversa, contener los costos y garantizar la credibilidad y eficiencia.
- Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA): que tiene a su cargo proveer información a las personas derechohabientes, recibir sus reclamos y quejas así como, asesorarles sobre la calidad y oportunidad de los servicios de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), del Seguro Nacional de Salud (SENASA) y de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS).
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN): entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio para que, a nombre y en representación del Estado dominicano, ejerza la función de autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones que operan como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL): entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual, a nombre y representación del Estado dominicano, tiene el deber de autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones que operan como Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y el Seguro Nacional de Salud (SENASA).
- Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): sociedades financieras de carácter público, privado o mixto constituidas de acuerdo con las leyes del país, con el objetivo exclusivo de administrar las cuentas personales de los y las afiliadas e invertir adecuadamente los fondos de pensiones. También les corresponde otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones legales existentes.
- Administradoras de Riesgos de Salud (ARS): entidades públicas, privadas o mixtas descentralizadas, con patrimonio propio y personería jurídica, autorizadas por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales para asumir y administrar los servicios de salud de las personas asalariadas, tanto del sector público como del privado.
- Prestadoras de Servicios de Salud (PSS): personas físicas o entidades públicas, privadas o mixtas descentralizadas, con patrimonio propio y personería jurídica, dedicadas a la provisión de servicios ambulatorios, de diagnóstico, hospitalarios y quirúrgicos, habilitadas por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), de acuerdo con la Ley General de Salud.

El SDSS tiene aproximadamente unas 22 entidades con funciones específicas, distribuidas en el todo el territorio nacional, que se complementan entre sí en la búsqueda de un mismo objetivo, y que conforman el sistema de seguridad social (Anexo VI.1).

La puesta en marcha del SDSS, responsabilidad del CNSS, se ha retrasado por años y a la fecha solo el régimen contributivo en salud y pensiones y el subsidiado en salud han comenzado, por las dificultades de funcionamiento de la estructura del CNSS. A continuación se describen los principales elementos que han dificultado la implementación del sistema, tales como la continuidad de las reuniones y la posibilidad que tienen los diferentes sectores de llegar a niveles de consenso, a partir de una participación equitativa.

Continuidad de las reuniones

Las reuniones del CNSS han sido poco sistemáticas a pesar del hecho de que existe la disposición de que éstas deben realizarse cada 15 días. En los últimos tres años, el comportamiento de sus reuniones ha sido inestable.

La revisión de las actas de las reuniones del CNSS muestra que durante el año 2005 las reuniones, si bien en promedio corresponden a lo establecido (2 por mes), se realizaron de manera irregular. Para el año 2006 el CNSS sufrió una virtual parálisis pues sólo se reunió cuatro veces. Aumentó el ritmo en el 2007 (22) y se produjo una notable mejoría tanto en términos de la sistematicidad de los encuentros como en términos de cantidad, lo cual se mantuvo durante 2008.

El poder de veto

El otorgamiento del poder del veto a los tres sectores participantes: Estado, empleadores y trabajadores representa una desigualdad en el reparto del poder a lo interno de este órgano, lo que dificulta su funcionalidad. Si bien la ley no lo expresa de manera directa, el artículo 24 bajo el título “Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Social”, establece que “sus resoluciones sólo serán válidas cuando cuenten con la mayoría de los votos presentes, incluyendo por lo menos el voto favorable de un representante del sector público, de los trabajadores y de los empleadores”¹³. Es decir, que la no aprobación de uno de ellos equivale a la imposición del veto

Si quienes deben ser regulados tienen derecho a vetar las sesiones y las decisiones en el principal órgano regulador, hay una situación de circularidad. Esto redundaría en un conflicto de intereses, que en la práctica ha sido negativo para el desarrollo del sistema. Por ejemplo, desde octubre 2004 hasta diciembre 2005, el sector empleador impidió las reuniones del CNSS para que no se aprobara la fecha de inicio del Régimen Contributivo del Seguro Familiar de Salud, hasta que el gobierno y los otros sectores aceptaron concederle a las ARS privadas un conjunto de beneficios y garantías adicionales a las previstas en la Ley y sus reglamentos¹⁴.

Se podría pensar en otros mecanismos de toma de decisiones como la mayoría calificada o, si por alguna razón se considera necesario algún tipo de veto, el mismo debería ser reservado al Estado que es quien tiene la responsabilidad de cuidar los intereses colectivos frente a los particulares y el único ante el cual la ciudadanía puede ejercer su derecho de aprobación o sanción por la vía electoral.

Inequidad en los procesos de diálogo y consenso

El diseño del CNSS propicia una participación inequitativa de sus miembros. En primer lugar, otorga una mayor representación a los actores de más fortaleza económica y política y asigna menor representación a los más vulnerables. Mientras el grupo social de empleadores tiene tres representantes hay un solo representante para las personas indigentes, en condición de discapacidad y desempleadas, es decir una sola persona para estos tres grupos de población diferentes y mayoritarios, en términos de población. Esa situación es agravada por la exclusión de los que trabajan con niñez

¹³ Congreso de la República 2001b. Ley No. 87-01 que crea el Sistema de Seguridad Social de República Dominicana.

¹⁴ Comentarios de Pedro Luis Castellanos, experto en sistemas de salud y seguridad social y miembro de Foro Ciudadano.

y las personas envejecientes, los dos ciclos de vida de mayor vulnerabilidad. Tampoco está representado el sector informal, el cual constituye más del 50% de todo el sector laboral, aunque integra a un representante del sector microempresarial.

Otro elemento que ha perjudicado la defensa equitativa de los intereses de los diversos actores que intervienen en el SDSS son las desventajas de algunos de los actores, en términos de recursos financieros y técnicos. Luego de una revisión exhaustiva de las actas del año 2007, resulta evidente la diferencia que existe en el seno del CNSS, tanto en número, como en la calidad de las participaciones. El Estado y el sector empleador tienen la voz cantante. Después de la coordinación del consejo, el sector empleador ocupa el segundo lugar en pronunciamientos a lo interno del CNSS, siempre avalado por estudios y propuestas técnicas realizadas con sus propios recursos.

Como se puede apreciar en el Cuadro VI.1, los coordinadores del consejo, quienes asignan la palabra y llevan la agenda, tienen el 29% de los pronunciamientos, mientras el sector empleador tiene el 27%; estos dos actores juntos tienen un poco más del 50% en el uso de la palabra. El sector laboral tiene un 12% y el Colegio Médico Dominicano (CMD) un 2%, esto a pesar de las relaciones conflictivas con esta entidad.

Si bien el consejo tiene comisiones de trabajo que deben agilizar muchas de las decisiones, en la práctica y según la revisión de las actas, se evidencia que se aplazan de manera sistemática los temas conflictivos (inclusión de los ascendientes, atención primaria y honorarios profesionales).

En ese sentido muchas de las actas revelan conversaciones previas a las reuniones del consejo, entre el Estado y el sector empleador, no así con el resto de los sectores participantes. Mientras tanto, la participación del CMD y del sector laboral es sobre todo reactiva. En ocasiones ambos sectores han reclamado que sus participaciones no son valoradas tanto como las del sector empleador.

Otro elemento que resulta crucial para cualquier proceso de consenso, es la disponibilidad de información y propuestas que permitan a los sectores involucrados tener un campo de visión más amplio sobre las posibles soluciones. En ese sentido cada miembro acude al CNSS con sus propios recursos y propuestas, lo que coloca en desventaja a los actores con menos recursos. De alguna manera eso explicaría la poca visibilidad de los sectores que representan a las personas con discapacidad e indigentes, al CMD o al sector laboral, entre otros.

El diseño del CNSS ha contribuido a que la participación y, por tanto, la posibilidad de incidir de sus miembros se dé en un escenario significativamente inequitativo que coloca en situación de ventaja a los actores con mayores recursos y a los sectores que detentan poder de veto. Esto, sumado a la inestabilidad con la que se han reunido en los últimos tres años, no ha permitido que el CNSS lograra el consenso en cuestiones claves para el funcionamiento del SDSS, tales como las Unidades de Atención Primaria, los honorarios de los médicos y la receta única, entre otros, que han tenido que dirimirse fuera de ese escenario.

Cuadro VI.1		
Cantidad y porcentaje de pronunciamientos de los diferentes miembros del CNSS durante las primeras nueve reuniones de 2007		
Actores	Total	%
Coordinadores del CNSS	199	29
Sector empleador	187	27
Sector laboral	85	12
Gerente general	75	11
IDSS	30	4
Discapacitados, indigentes y desempleados	28	4
Gremio de enfermería	25	4
Colegio Médico Dominicano (CMD)	17	2
INAVI	12	2
R. Profesionales y técnicos	12	2
Empleados de microempresas	11	2
Profesionales técnicos y de la salud	3	0
SESPAS	3	0
TOTAL	687	100

Fuente: ODH/PNUD con base en las actas del CNSS publicadas en su página web.

Todas las limitaciones arriba señaladas, reducen el papel del CNSS como instrumento de desarrollo humano y cohesión social de la sociedad dominicana, al reproducir en su interior las desigualdades que prevalecen en el resto de la sociedad.

VI.3.3 Regímenes de financiamiento del SDSS

El SDSS tiene tres grandes componentes asociados a la cobertura, beneficiarios y financiamiento, según se aprecia en el Recuadro VI.3.

Régimen contributivo

Comprende a la población trabajadora pública y privada y a los empleadores. Está financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.

Los sectores afiliados al régimen contributivo tienen derecho a los beneficios provistos por el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia¹⁵, seguro familiar de salud, seguro contra riesgos laborales así como licencia por maternidad, lactancia e instancias infantiles.

Regímenes, cobertura, beneficios y financiamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)				Recuadro VI.3
Régimen	Cobertura	Beneficios	Financiamiento	
Contributivo	Toda la población trabajadora asalariada pública y privada. Todo el sector empleador, incluyendo al Estado como empleador.	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Seguro contra riesgos laborales. Seguro Familiar de Salud. Licencia por maternidad, lactancia e instancias infantiles	10% del salario cotizable. 70% del cual será aportado por el/a empleador/a y 30% por el empleado.	
Subsidiado	Trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo. Desempleados y discapacitados.	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Seguro Familiar de Salud.	Aportes del Estado.	
Contributivo subsidiado	Profesionales y técnicos independientes. Trabajadores por cuenta propia con ingresos iguales o mayores al salario mínimo	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Seguro Familiar de Salud (SFS).	Aportes del Estado. Aportes del trabajador	

Fuente: ODH/PNUD con base en Ley 87-01

¹⁵ Las pensiones por vejez se otorgan a los afiliados con una edad de 60 o más años de edad que hayan cotizado durante un mínimo de 30 años (360 meses) o aquellos que con 55 años tengan acumulado un fondo de jubilación superior al 50% de la pensión mínima, lo que equivaldría al 100% del salario mínimo más bajo establecido por la Ley.

Las pensiones por discapacidad se otorgan a los afiliados que sufran una enfermedad o lesión crónica que reduzca su capacidad de trabajo, independientemente del origen de la misma. Las pensiones por discapacidad total se otorgan a aquellos afiliados cuya enfermedad disminuye en más de 60% su capacidad laboral, y la misma tendrá un valor equivalente al 60% del salario cotizable.

Los aportes a la Ley de Seguridad Social se dividen entre empleador (70% de la cotización total) y trabajador (30% restante). Dichos aportes varían desde el primer año de la entrada en vigencia de la ley hasta el quinto, tal y como lo establece el principio de gradualidad.

Régimen subsidiado

Según la Ley 87-01, la población afiliada a este régimen son los trabajadores por cuenta propia que perciben ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, así como los desempleados, discapacitados e indigentes. Pese a esto, en salud, que es en el único componente de la seguridad social en que ha comenzado este régimen, se ha utilizado al Sistema Único Beneficiario (SIUBEN) para identificar a los beneficiarios sobre la base de sus condiciones socio-económicas y no por su condición laboral, tal y como marcaba la ley. Esto hace necesaria la unificación de criterios de selección así como la limpieza de las bases de datos utilizadas con base en el criterio único.

Las personas afiliadas a este régimen tendrán beneficios correspondientes al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia¹⁶ y al Seguro Familiar de Salud (SFS)¹⁷. Los fondos para el financiamiento de este régimen serán aportados por el Estado, tanto para las pensiones como para la salud.

Régimen contributivo subsidiado

Este régimen protege a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia que tengan un ingreso igual o superior al salario mínimo. Los afiliados a este régimen están cubiertos con un seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia¹⁸ y con el Seguro Familiar de Salud (SFS).

La pensión por discapacidad parcial se otorgará a aquellos afiliados cuya enfermedad haya reducido entre un 50-60% su capacidad de trabajo, y corresponderá al 30% del salario cotizante del afiliado.

La pensión de cesantía por edad avanzada corresponde cuando un afiliado quede privado de su trabajo remunerado a la edad de 57 años de edad y haya cotizado por lo menos 300 meses. En caso de que no haya cotizado dicha cantidad se le otorgará una pensión basada en los fondos acumulados o podrá seguir hasta cumplir con el mínimo requerido. La pensión por cesantía nunca podrá superar el último salario percibido por el beneficiario.

En caso de fallecimiento de un afiliado activo, los beneficiarios recibirán una pensión de sobrevivencia no menor al 60% del salario cotizante de los últimos tres años o fracción, ajustado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El cónyuge sobreviviente menor de 50 años recibirá una pensión durante 60 meses, o en su defecto, el/a hijo/a menor hasta los 18 años.

El cónyuge sobreviviente mayor de 50 años y menor de 55 tendrá derecho a 72 meses de pensión y los sobrevivientes mayores de 55 años, a una pensión vitalicia. La pensión de sobrevivencia será financiada con el monto acumulado de la cuenta personal del afiliado más el aporte del seguro de sobrevivencia.

¹⁶ Bajo este régimen se otorga una pensión solidaria, a la cual tendrán derecho la población discapacitada de cualquier edad, la población desempleada e indigente mayor de 60 años, y las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad y que no tengan recursos suficientes para cubrir las necesidades esenciales de sus descendientes.

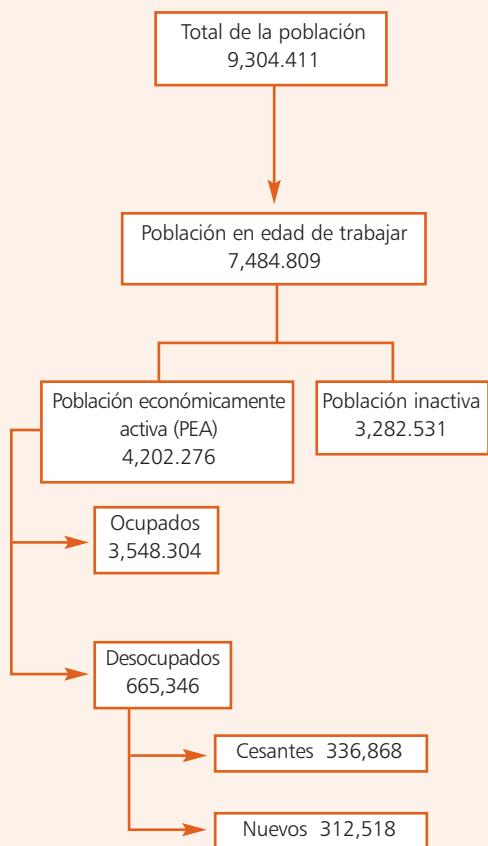
El monto de la pensión solidaria será equivalente al 60% del salario mínimo, incluyendo una pensión extra de navidad. En caso de fallecimiento del pensionado, tendrán derecho a seguir recibiendo la pensión solidaria el cónyuge sobreviviente, sus hijos legítimos, naturales o adoptivos solteros menores de 18 años, los hijos menores de 21 años que demuestren haber realizado estudios regulares durante los seis meses anteriores al fallecimiento del afiliado, y los hijos discapacitados de cualquier edad.

¹⁷ Los servicios cubiertos por el Seguro Familiar de Salud en el régimen contributivo son menos que los cubiertos en el subsidiado, producto de las negociaciones para la puesta en marcha del contributivo entre los diferentes actores del CNSS.

¹⁸ El seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia entrega pensiones por vejez y discapacidad total o parcial. Tienen derecho a una pensión por vejez los afiliados que tengan más de 60 años de edad, siempre que el fondo acumulado en su cuenta personal garantice por lo menos la pensión mínima. Para tener derecho a un subsidio para completar la pensión mínima, el afiliado deberá haber cumplido 65 años y haber cotizado durante un mínimo de 300 meses.

Estructura del mercado laboral dominicano 2007

Diagrama VI.2



Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2007

En el Diagrama VI.1, previamente descrito, se puede apreciar cómo se organizan los diferentes actores del SDSS para otorgar los beneficios según los regímenes de financiación.

Finalmente, los principales derechos que el régimen otorga a la ciudadanía son: el Seguro Familiar de Salud y pensión por vejez, discapacidad y sobrevivencia para todos los afiliados, sin distinción y además un seguro de riesgos laborales, licencia por maternidad e instancias infantiles para los adscritos al régimen contributivo. En este trabajo el análisis y las propuestas se centrarán tan solo en el seguro de vejez y el seguro familiar de salud.

VI.3.4 Seguridad social y trabajo: el mercado laboral dominicano

La seguridad social está estrechamente ligada al concepto del trabajo, ya que tiene al mercado laboral como la puerta de entrada y la discusión sobre el diseño y estrategia a seguir, han estado inspiradas en cómo se mejorará la calidad de vida de los trabajadores y sus dependientes. Por esta razón es necesario conocer la estructura del mercado laboral¹⁹ dominicano para analizar el SDSS y explorar posibles fortalezas y debilidades a enfrentar.

La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) 2007 proporciona algunas características del mercado laboral dominicano. La relación de la población dominicana con el empleo se resume en el Diagrama VI.2²⁰:

Para ser beneficiario de una pensión por discapacidad aplican las mismas condiciones establecidas para el régimen contributivo, aunque es diferente el financiamiento. En este caso, la ley establece una pensión mínima equivalente al 70% del salario mínimo privado. El Estado dominicano garantizará la pensión mínima a aquellos trabajadores por cuenta propia que, habiendo cumplido con los requisitos de dicha ley y sus normas complementarias, no hayan acumulado en su cuenta personal el monto necesario para alcanzarla.

¹⁹ La estructura, características y funcionamiento del mercado laboral dominicano son ampliamente discutidas en el Capítulo V de este informe.

²⁰ La ENFT 2007 maneja los siguiente conceptos y definiciones:

- Población en edad de trabajar (PET): conformada por la población de 10 o más años que pertenezcan a hogares individuales residentes que habitan en viviendas individuales con independencia de que estén o no disponibles para trabajar.
- Población económicamente activa (PEA): es la parte de la PET que trabaja en actividades económicas al menos una hora a la semana de referencia, buscaron activamente trabajo en las últimas cuatro semanas y los que están disponibles para trabajar aunque no lo buscaron activamente.
- Población ocupada: definida por la parte de la PET que ha laborado al menos una hora en la semana de referencia.
- Desocupación abierta: la parte de la población económicamente activa que ha buscado empleo de forma activa en las cuatro semanas anteriores a la muestra.
- Desocupación ampliada: a la cifra anterior se le añaden los que aún no habiendo buscado activamente empleo, están disponibles para trabajar.

- La tasa global de participación (TGP), es decir, la población económicamente activa como porcentaje de la población en edad de trabajar, es 56%, mientras la tasa de ocupación²¹ es 47.3%, ambas alrededor de 5% por debajo de la media latinoamericana²².
- La tasa de desocupación²³ abierta es 4.5% y la ampliada es 15.6%. En el país es una práctica utilizar la segunda como el indicador de desempleo.
- Los sectores con mayor población ocupada (Cuadro VI.2) son: otros servicios (23.1%), comercio al por mayor y menor (20.6%), agricultura y ganadería (14.5%) e industrias manufactureras (13.9%). Estas cuatro actividades explican el 72.1% de la población ocupada. Es importante observar cómo los tres primeros están asociados con estructuras informales de vinculación laboral.
- Dentro de la población ocupada (Cuadro VI.3) destacan: los empleados privados (42.2%), los trabajadores por cuenta propia (39.4%) y los empleados del Estado (11.5%). Estos datos son fundamentales al hacer la distribución de la población dominicana entre los diversos regímenes de la seguridad social. Los empleados públicos y privados, los cuales se adscribirán al régimen contributivo, representan el 53.7% de los ocupados y cuando se les suman los patronos o socios activos, representan 57.7%.
- La cantidad de profesionales o empleados por cuenta propia es alta (39.4%). Este es un elemento característico en las economías latinoamericanas que dificulta el diseño e implementa-

Cuadro VI.2 | Tasa de ocupación por rama de actividad y porcentajes, 2007

Rama de la actividad económica	Ocupados	%
Otros servicios	819,093	23.1%
Comercio al por mayor y menor	730,546	20.6%
Agricultura y ganadería	514,975	14.5%
Industrias manufactureras	494,365	13.9%
Transporte y comunicaciones	257,454	7.3%
Construcción	246,854	7.0%
Hoteles, bares y restaurantes	222,119	6.3%
Administración pública y defensa	152,564	4.3%
Intermediación financiera y seguros	73,531	2.1%
Electricidad, gas y agua	30,830	0.9%
Explotación de minas y canteras	5,976	0.2%
Total	3,548,304	100.0%

Fuente: ENFT 2007

- Cesantes: los desocupados que han estado trabajando anteriormente.
- Nuevos desempleados: los que entran por primera vez en el mercado de trabajo.
- Población inactiva: es la parte de la PET que no ha cumplido ninguno de los requisitos anteriores. Está compuesta principalmente por los menores que están estudiando, los jubilados así como por las personas que trabajan en su propio hogar y, por tanto, no se encuentra en el mercado de trabajo remunerado.

²¹ Es el cociente entre la población ocupada y la población económicamente activa.

²² CEPAL 2007b

²³ El cociente entre la población desocupada con la población económicamente activa, puede ser abierta o ampliada. La abierta se refiere a las personas que buscan empleos activamente y la ampliada incluye además de la desocupación abierta a los desalentados.

Cuadro VI.3 Tasa de ocupados por grupo ocupacional y porcentaje, 2007

Grupo ocupacional	Ocupados	%
Empleado privado	1,496,197	42.2%
Cuenta propia	1,396,502	39.4%
Empleado del Estado	406,903	11.5%
Patrono o socio activo	141,742	4.0%
Familiar no remunerado	106,961	3.0%
Total	3,548,304	100%

Fuente: ENFT 2007

Cuadro VI.4 Porcentaje de trabajadores informales, por sector de la economía (en porcentaje), 2007

Categorías	Empleo formal	Empleo informal
Agricultura y ganadería	13.3%	86.7%
Explotación de minas y canteras	91.4%	8.6%
Industrias manufactureras	77.9%	22.1%
Electricidad, gas y agua	100.0%	0.0%
Construcción	18.5%	81.5%
Comercio al por mayor y menor	33.5%	66.5%
Hoteles, bares y restaurantes	49.9%	50.1%
Transporte y comunicaciones	26.5%	73.5%
Intermediación financiera y seguros	75.2%	24.8%
Administración pública y defensa	100.0%	0.0%
Otros servicios	53.3%	46.7%

Fuente: ENFT 2007

ción de políticas de seguridad social, ya que aumenta los niveles de vulnerabilidad socio-económica ante la precariedad y ausencia de protección social de esta actividad²⁴.

- El 54% de los trabajadores dominicanos se desempeña en el sector informal. Al desagregar los resultados por los sectores de la economía (Cuadro VI.4) que utiliza el Banco Central para estimar el producto interno bruto (PIB), se observa que en cinco de las 11 categorías analizadas el empleo formal supera el 60%. Dichas categorías son: finanzas y seguros, electricidad y agua, minería, administración pública e industrias manufactureras. De las seis categorías restantes, en cuatro de ellas el empleo formal no llega al 40%.

Por otro lado, la informalidad podría generar efectos negativos sobre la productividad y competitividad, lo cual hace necesarias políticas públicas para abordarla con una visión integral que enfrente las causas que la generan.

En República Dominicana parece reproducirse lo que algunos autores han llamado “la paradoja de la protección social”. Según la OIT y Mesa-Lagos: “... los grupos poblacionales menos vulnerables son aquellos que acceden a más y mejor protección. Esto es producto de diversos factores, pero uno relevante es el mercado laboral en donde los trabajadores con empleos de mejor calidad (asalariados de empresas grandes y el sector público) son aquellos que tienen cobertura mayor y de mejor calidad”²⁵.

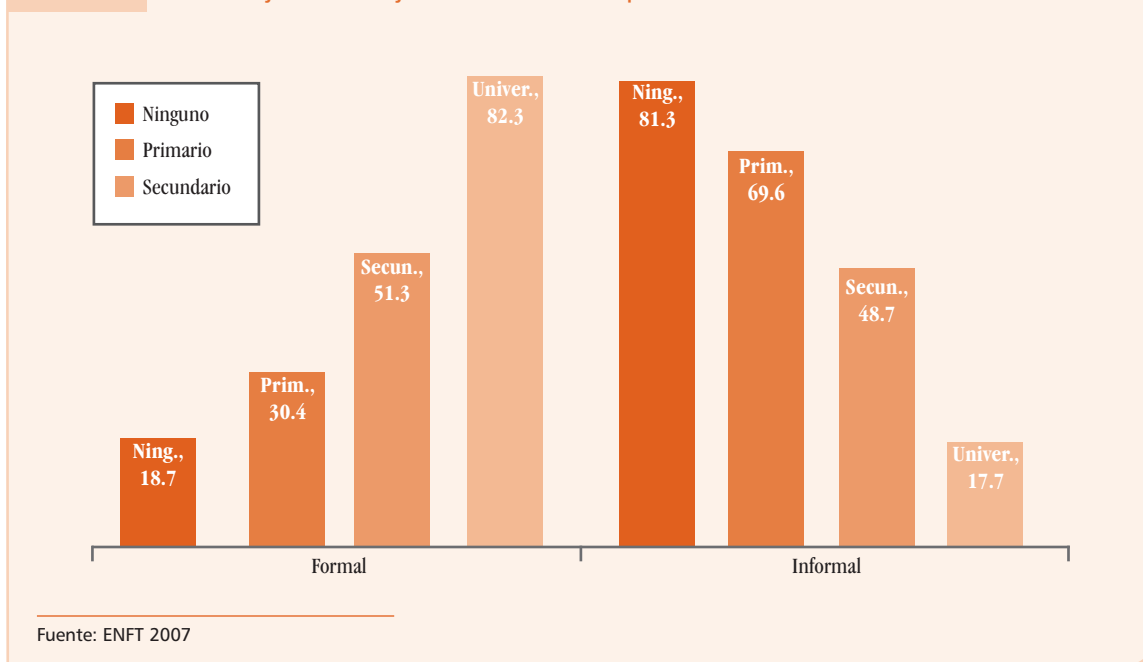
Como se puede observar en el Gráfico VI.1, los trabajadores que no han alcanzado ningún grado educativo participan en el sector informal en un 81.3%; los que han alcanzado la primaria en un 69.6%, los que tienen un nivel secundario en un 48.7% y quienes poseen un título universitario sólo representan un 17.7%. Mientras mayor es el nivel educativo de la población trabajadora dominicana, mayor es su participación en el sector formal del mercado laboral.

Además, quienes tienen un empleo formal acceden a mayores niveles de protección social. Esto significa que a mayor nivel educativo, mayor acceso a los seguros de salud, discapacidad y a las pensiones.

²⁴ Fiess, Fugazza y Maloney (2006) abordan la relación entre la informalidad y el ciclo económico a partir de datos para Argentina, Brasil, Colombia y México. Encuentran fuerte evidencia de que la informalidad puede ser pro-cíclica o anticíclica dependiendo de la naturaleza del crecimiento económico. Con respecto a República Dominicana, Guzmán (2005) presentó estimaciones de la incidencia de la informalidad basada en el tamaño de los establecimientos y la categoría ocupacional de los trabajadores –es decir, asalariados trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos, etc. Esas estimaciones sugieren que este indicador ha mostrado un carácter procíclico, aumentando considerablemente durante el período de fuerte expansión en la segunda mitad de los noventa.

²⁵ OIT 2002; Mesa-Lago 2004

Gráfico VI.1 Porcentaje de trabajadores informales por nivel educativo



El alto nivel de informalidad en el empleo aumenta la vulnerabilidad socio-económica, ante el retraso en la puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado. Esta estructura del mercado laboral y su correspondencia con el sistema de seguridad social acrecienta la desigualdad, influye en la sustentabilidad del sistema de seguridad social, debilita el Estado de derecho, afecta el crecimiento económico y el bienestar de la población, lo cual retrasa el desarrollo humano.

VI.3.5 La salud en el SDSS: el Seguro Familiar de Salud (SFS)

Las enfermedades colocan en situación de riesgo a la ciudadanía, disminuyen la calidad de vida, generan pobreza y pérdida de vidas²⁶. En ese sentido, la salud debe ser considerada un objetivo y un medio para el desarrollo humano, así como un factor determinante para mejorar la competitividad. Como se señaló en el Capítulo IV, la salud y la alimentación son los dos derechos humanos más básicos y fundamentales. Se puede sobrevivir sin educación, como la humanidad lo ha hecho la mayor parte de su historia, pero no sin salud y menos sin alimentación.

Por tanto, la buena salud es vital para combatir las condiciones de pobreza y, por ende, la protección social en salud ha adquirido cada vez más importancia en la agenda de desarrollo económico y social del país.

El Seguro Familiar de Salud (SFS) constituye una importante conquista para la sociedad en materia de solidaridad y equidad. Asegura que la ciudadanía tenga acceso a un paquete de prestaciones de servicios de salud, sin importar su nivel de ingreso.

La protección social en salud se define como la garantía que la sociedad otorga, por conducto de los poderes públicos, para que las personas puedan satisfacer sus necesidades y demandas de

²⁶ En el Capítulo IV de este informe se analiza detalladamente la situación de salud en República Dominicana.

salud, al obtener acceso adecuado a los servicios del sistema, sin que la capacidad de pago constituya un factor restrictivo²⁷. En este sentido, las leyes de salud y seguridad social actúan de forma complementaria para garantizar el acceso a servicios de calidad a la ciudadanía, independientemente de su capacidad de pago. En el Anexo VI.2 se presenta el marco organizacional del sistema para responder a las necesidades de salud de la población, el cual incluye:

- Diseño de la política de seguridad social junto a la política social y la económica
- Establecer los mecanismos de recolección, acumulación y distribución de fondos
- Las normas de afiliación y compra de servicios
- Los mecanismos de provisión de servicios de salud
- Los mecanismos de regulación, control y vigilancia

El Plan Decenal de Salud (PLANDES 2006-2015)²⁸ expresa el compromiso para satisfacer el derecho a la protección social de la salud de toda la población mediante el pleno desarrollo del sistema en forma coherente, con el desarrollo del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), las políticas y estrategias nacionales de desarrollo, como se expresa en el Diagrama VI.3. También expresa un compromiso para que responda a un enfoque ético de derechos y equidad social, que se exprese transversalmente en las prioridades, objetivos estratégicos, estrategias de intervención, organización y funcionamiento. El enfoque de derechos supera los enfoques asistencialistas que históricamente han prevalecido en la salud pública, se enmarca en el enfoque de capacidades para su materialización y se relaciona con un concepto de ciudadanía, de las personas como sujetos de derechos y deberes.

Proyección de la población cubierta por los diferentes regímenes de seguridad social en salud

Para fines de la Ley 87-01 de Seguridad Social es importante determinar la cantidad de personas adscritas a los distintos regímenes para establecer, a grandes rasgos, los costos de la implementación de la misma.

Según la ley una persona y todos sus dependientes pertenecerán a un régimen u a otro en función a su estatus laboral, es decir, si pertenece al sector formal o informal, si es empleador, asalariado o cuentapropista, y si sus ingresos son superiores o inferiores al salario mínimo legal. Las definiciones, sin embargo, no son lo suficientemente detalladas como para determinar sin lugar a dudas a qué régimen debe quedar adscrito cada trabajador. La cita textual de la ley en lo referente a este punto se reproduce a continuación:

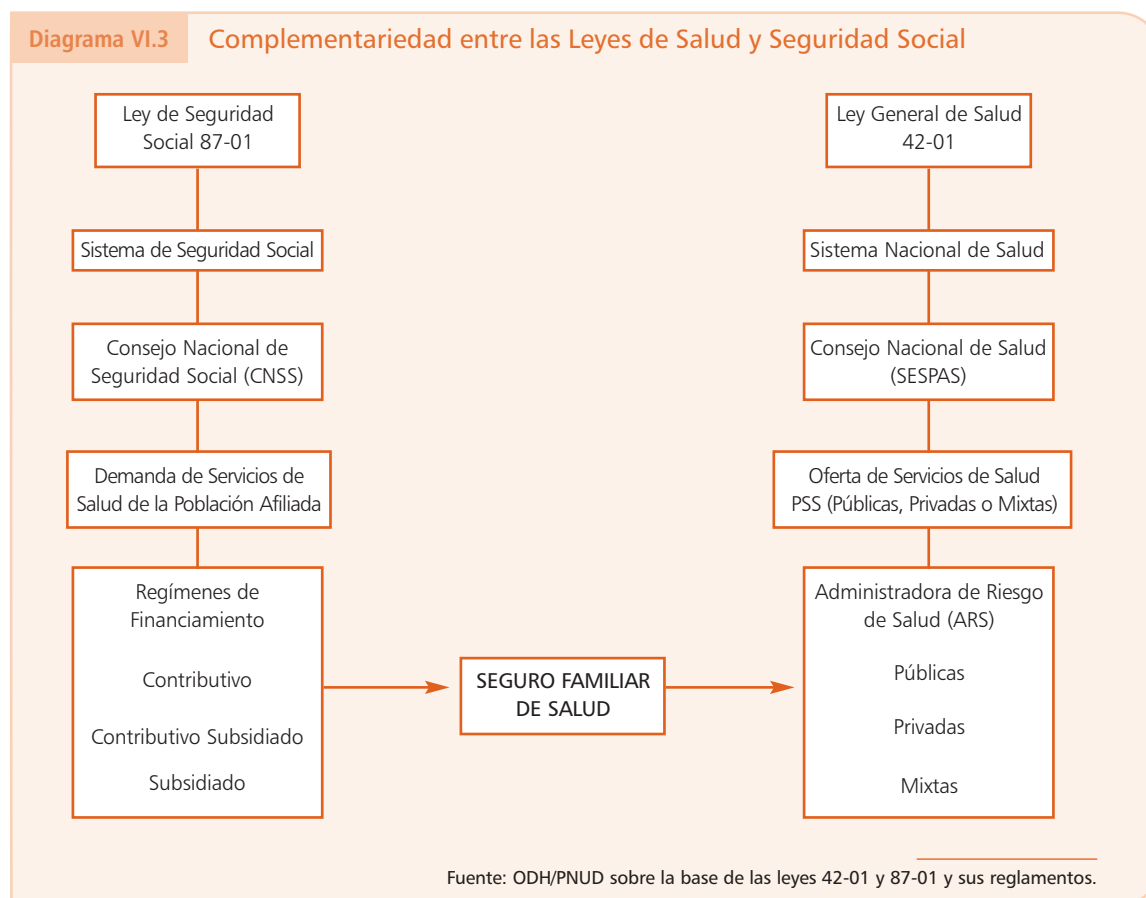
“El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) estará integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:

- a) Un Régimen Contributivo, que comprenderá a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador;

²⁷ OPS 2002

²⁸ SESPAS 2006a

- b) Un Régimen Subsidiado, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado dominicano;
- c) Un Régimen Contributivo Subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador”.



Si se sigue al pie de la letra lo contenido en la ley, el 60% de los trabajadores quedaría adscrito al régimen contributivo, el 15% al subsidiado, y el restante 25% al contributivo subsidiado (Cuadro VI.5)²⁹. Sin embargo, esta no es la práctica en el país.

²⁹ En el Cuadro VI.5, quedarían adscritos al régimen subsidiado los incluidos en la categoría “cuenta propia” en la parte inferior de la tabla, correspondiente a salarios por debajo del mínimo (516,577 trabajadores). Los adscritos al contributivo-subsidiado serían los incluidos en la misma categoría pero en la parte superior de la tabla, correspondiente a salarios por encima del mínimo (865,324 trabajadores). El resto de los trabajadores (2,023,461) quedaría adscrito al régimen contributivo.

Subsidiado	Por cuenta propia por debajo del salario mínimo	516,577	15%
Contributivo-Subsidiado	Por cuenta propia por encima del salario mínimo	865,324	25%
Contributivo	Resto	2,023,461	59%
Total		3,405,362	100%

Cuadro VI.5 Perceptores de ingreso con ingresos mensuales por encima o por debajo del mínimo legal y del mínimo para pensiones, según categoría ocupacional y sector formal e informal, 2007							
Salario mínimo legal	Categoría	Absoluto			Como porcentaje según salario		
		Informal	Formal	Total	Informal	Formal	Total
Por encima	Patrono o Socio Activo	90,653	43,671	134,323	94.8%	97.9%	95.8%
	Cuenta Propia	838,834	26,490	865,324	61.9%	96.0%	62.6%
	Empleado del Estado	0	389,618	389,618	-	96.8%	96.8%
	Empleado Privado	297,620	721,774	1,019,394	74.4%	66.8%	68.9%
	Total	1,227,107	1,181,552	2,408,659	66.3%	76.0%	70.7%
Por debajo	Patrono o Socio Activo	4,994	943	5,937	5.2%	2.1%	4.2%
	Cuenta Propia	515,462	1,115	516,577	38.1%	4.0%	37.4%
	Empleado del Estado	0	13,030	13,030	-	3.2%	3.2%
	Empleado Privado	102,322	358,837	461,159	25.6%	33.2%	31.1%
	Total	622,778	373,925	996,703	33.7%	24.0%	29.3%
	TOTAL GENERAL	1,849,885	1,555,476	3,405,362	100.0%	100.0%	100.0%
<p>Los valores arrojados por la ENFT se ajustaron a fin de que el valor total de la PET fuese igual a la PET estimada para el 2007 por la ONE en sus estimaciones de la población.</p> <p>Nota: Los salarios mínimos legales para el 2007 fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas pequeñas: RD\$4,485.0 - Empresas medianas: RD\$5,060.0 - Empresas grandes: RD\$7,360.0 - Sector público: RD\$2,651.8 - Zonas francas: RD\$4,450.0 							
Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2007 y ONE							

La práctica es que la categoría “cuenta propia” incluye no sólo a los trabajadores independientes sino a todos los que participan en el sector informal³⁰; en este caso son 1.8 millones de personas, de forma que se obtiene una distribución más consistente con la realidad del mercado laboral dominicano.

Por lo tanto, utilizamos esta interpretación para estimar la cantidad de trabajadores adscritos a cada régimen. Para obtener la población total que debería estar afiliada a cada régimen, se multiplica la población trabajadora vinculada a dicho régimen por la relación de dependencia (2.34 personas por cada perceptor de ingresos)³¹.

La población que estará adscrita al régimen contributivo se obtiene directamente de los trabajadores del sector formal según lo establecido por la Ley 87-01. Para fines de cálculo, de este grupo se excluyen los trabajadores formales por cuenta propia con ingresos por debajo del salario mínimo (1.1 mil) y por encima del mismo (26.5 mil), quienes quedan incluidos en el régimen subsidiado y contributivo subsidiado, respectivamente. Las estimaciones realizadas indican que este grupo ascien-

³⁰ Un claro ejemplo de esta interpretación es la afiliación al régimen subsidiado, que se ha realizado, en parte, por medio de la base de datos del SIUBEN, incluyendo a todos los portadores de la tarjeta Solidaridad que no pertenezcan previamente al régimen contributivo.

³¹ La tasa de dependencia se ha calculado dividiendo la población total del país estimada para el año 2007 (9,429,876) entre las personas que estaban percibiendo ingresos según la ENFT (ajustados a la PET de la ONE) de 2007 (3,405,362) más las personas desempleadas (658,389). La estimación es que cada trabajador/a tiene 2.34 personas que dependen de él/ella para integrarse a la cobertura de la seguridad social en salud.

de a 1.5 millones de personas trabajadoras, que, multiplicado por la tasa de dependencia, llega a casi 3.6 millones de personas correspondientes a este régimen lo que significa el 38% de la población.

La población que estará adscrita al régimen contributivo subsidiado se obtiene al calcular el número de trabajadores informales con un ingreso igual o superior al salario mínimo, 1.23 millones, más los “cuentapropistas” formales que tienen ingresos iguales o superiores al salario mínimo (26.5 mil). Según las estimaciones realizadas, éstos ascienden a 1.25 millones de personas trabajadoras, cantidad que multiplicada por la tasa de dependencia llega a 2.9 millones de personas.

La población que quedará adscrita al régimen subsidiado son los trabajadores informales (622.8 mil) y por cuenta propia con ingresos inferiores al salario mínimo nacional (1.1 mil), así como los desempleados, discapacitados e indigentes (658.4), que totalizan 1.28 millones de personas. Multiplicada por la tasa de dependencia, la cifra llega a casi 3 millones de personas que deberían ser cubiertas por este régimen (Gráfico VI.2).

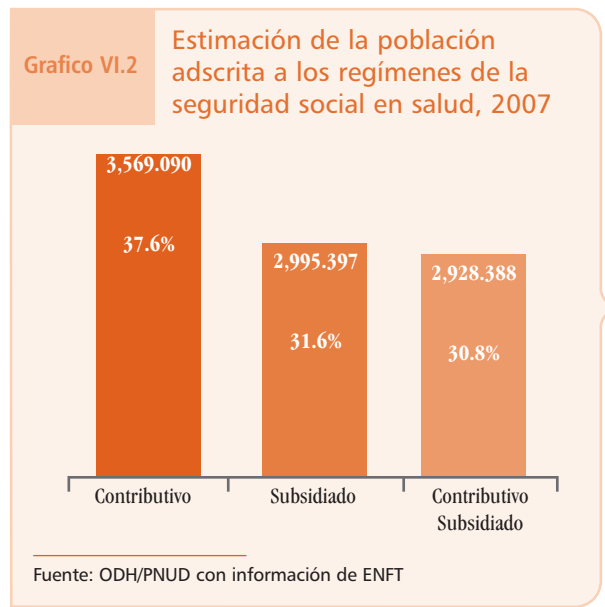
Así obtenemos la población adscrita a los tres regímenes estipulados en la Seguridad Social, cuya composición porcentual es la siguiente: 37.6% en el régimen contributivo, 31.6% en el régimen subsidiado y 30.8% en el régimen contributivo-subsidiado.

Costo y financiamiento de la implementación del Seguro Familiar de Salud (SFS)

El costo del SFS es un elemento central para establecer una estrategia nacional de salud acorde con las necesidades de la ciudadanía y la capacidad fiscal del Estado para financiar parte de ese costo.

Para estimar y proyectar el costo correspondiente al Seguro Familiar de Salud, se ha elaborado un escenario con los siguientes supuestos (Anexo VI.3):

- a) El costo por concepto del Plan Básico de Salud del régimen contributivo fue calculado considerando que:
 - Toda la población vinculada al sector formal será incorporada al Seguro Familiar de Salud bajo el régimen contributivo.
 - El per cápita actual corresponde al establecido por la SISALRIL en su Resolución 147-07. Se mantendrá (RD\$7,738) y solo se elevará de acuerdo con la inflación, la cual ha sido estimada en alrededor del 7% anual, en promedio. Esta decisión responde a que se considera que el actual per cápita (con excepción del aumento correctivo de la inflación) podría tender a estabilizarse cuando se sinceren los costos actuales, se desarrolle el primer nivel de atención en la red de servicios privados, se fortalezcan los órganos y mecanismos de regulación de los prestadores de servicios de salud, así como los sistemas y procedimientos correspondientes sobre el aseguramiento de calidad, disponibilidad, prescripción y acceso a medicamentos básicos³².



³² De acuerdo con la opinión de la Fundación IDE SARROLLO.

- El porcentaje de trabajadores formales aumentará de 45.7% de los trabajadores, en 2007, a un 50% de los trabajadores en 2015.
- b) El costo por concepto del Plan Básico de Salud en el régimen subsidiado fue calculado a partir de los siguientes supuestos:
- El Estado aporta RD\$2,176 per cápita, vía la Tesorería de la Seguridad Social y según lo establecido por el Consejo Nacional de la Seguridad Social³³.
 - El Estado aportó RD\$11.2 mil millones vía presupuesto de la SESPAS para la Red de Servicios de Atención a las Personas en el año 2007. Se consideró que dichos servicios están dirigidos predominantemente a la población potencialmente beneficiaria del régimen subsidiado. Por lo tanto, se calculó el per cápita aportado por esta vía dividiendo los recursos provenientes de SESPAS entre la población de dicho régimen y se obtuvo un aporte per cápita de RD\$3,753 para el año 2007³⁴. Luego, al sumar ambos aportes se obtuvo el per cápita compuesto de RD\$5,929 para el régimen subsidiado.
 - Se asume que el porcentaje del total de beneficiarios que pertenecen al régimen subsidiado se mantiene constante.
- c) Para calcular el costo por concepto del Plan Básico de Salud del régimen contributivo-subsidiado, se asumió que:
- La población a ser incorporada es la establecida en los cálculos anteriores.
 - El per cápita será un promedio simple entre lo que pagan el régimen subsidiado y el régimen contributivo. Se asume que para poder iniciar este régimen hay que buscar la forma de que los trabajadores tengan incentivos para participar y, como ellos harán aportes en función de sus ingresos, deben tener un per cápita mayor que el régimen subsidiado, aunque estén obligados a estar en SENASA de acuerdo con la ley, de forma que el per cápita será de RD\$6,833.
 - Los trabajadores informales que pasarán al sector formal hasta llegar al 50% de trabajadores formales en 2015 pasarán también del régimen contributivo-subsidiado al contributivo (Anexo VI.3).

Se tomó una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 5%, acorde con la tendencia a largo plazo de la economía dominicana. Todos los cálculos asumen que en cada año se cubre al 100% de la población objetivo de cada régimen.

De acuerdo con la estimación realizada (Cuadro VI.6), en caso de que toda la ciudadanía hubiera estado incorporada al Seguro Familiar de Salud durante el año 2007, el costo del aseguramiento (público y privado) debería haber sido de RD\$65.4 mil millones, equivalente al 4.8% del PIB de dicho año³⁵. De este total, el aseguramiento del régimen contributivo representa el 42.2%, mientras que el régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado, 27.2% y 30.6%, respectivamente (Cuadro VI.7).

³³ CNSS- Resolución 51-06 del 30 de octubre 2002.

³⁴ Calculado sobre la base de la Ejecución Presupuestaria de la SESPAS, a través del SIGEF, 2007.

³⁵ Se asumió como base el PIB del 2007, equivalente a 1,364,210 millones, una tasa de crecimiento del PIB nominal de 12.4% y una tasa de crecimiento del PIB real de 5%.

Cuadro VI.6

Estimación del costo de la puesta en marcha del Sistema de Seguridad Social en salud con toda la población incorporada en los diferentes regímenes (a precios 2007)

Regímenes	2007			2011			2015		
	Población	Per Cápita	Costo*	Población	Per Cápita	Costo*	Población	Per Cápita	Costo*
Contributivo	3,569,090	7,738	27,618	4,044,342	10,143	41,022	4,568,411	13,295	60,737
Subsidiado	2,995,397	5,929	17,760	3,118,269	7,771	24,232	3,246,182	10,187	33,069
Con-Subsidiado	2,928,388	6,833	20,010	2,719,665	8,957	24,360	2,473,059	11,741	29,036
TOTAL	9,492,875	20,500	65,387	9,882,277	26,871	89,614	10,287,652	35,223	122,842
Como % PIB			4.8%			4.1%			3.5%

* Millones de RD\$
 PIB 2007 = Millones RD\$1,364,210. Se asume una media de crecimiento anual del PIB del 5%.

Fuente: ODH/PNUD. Ver Anexo VI.3

La proyección del costo del Seguro Familiar de Salud (SFS) para el año 2011 equivale al 4.1% del PIB estimado para ese año, menor al 4.8% que hubiese representado en 2007. Esta disminución en el porcentaje del PIB que representaría el financiamiento del SFS se desprende de los supuestos de una tasa de crecimiento real elevada (5%) y de unos costos per cápita que se mantienen constantes en términos reales. Por tanto, debido a que la tasa de crecimiento real de la economía depende de una multiplicidad de factores, la disminución del esfuerzo en términos del PIB que suponga financiar el SFS dependerá del sinceramiento de los costos.

Por otro lado, la sostenibilidad financiera del SFS dependerá entre otras cosas de la cantidad de personas que estén afiliadas al régimen contributivo, debido a que al interior de este pilar existe solidaridad entre los miembros y además, mientras mayor sea el número de miembros en este régimen, habrá una menor carga fiscal para el Estado. Dado el limitado desempeño de la economía dominicana para reducir la pobreza y crear empleos formales, se han hecho supuestos conservadores³⁶ con respecto al aumento de trabajadores que cotizan al régimen contributivo. Pese a esto, se prevé que para el año 2015, aproximadamente, el 50% del costo total dependerá de este pilar. Por lo tanto, las políticas de desarrollo deben orientarse a reducir la pobreza y aumentar el empleo formal para reducir las personas afiliadas al régimen subsidiado y al contributivo-subsidiado y, en consecuencia, la carga fiscal.

Si calculamos la carga fiscal que significaría para el Estado, es decir el financiamiento público del sistema, suponiendo que asumirá el total del costo del régimen subsidiado, la mitad del contributivo-subsidiado y el financiamiento del 70% del costo de los empleados públicos en el régimen contributivo nos dan los resultados mostrados en el Cuadro VI.8.

Se asume que el Estado financiaría la mitad del régimen contributivo-subsidiado debido a que

Cuadro VI.7

Estimación del peso porcentual del costo de cada régimen con respecto del costo total de Sistema de Seguridad Social en Salud, 2007

Regímenes	Distribución del costo por régimen
	2007
Contributivo	42.2%
Subsidiado	27.2%
Contributivo-subsidiado	30.6%
TOTAL	100.0%

Fuente: ODH/PNUD

³⁶ ODH/PNUD. Ver Anexo VI.3.

Cuadro VI.8

Estimación de la financiación pública del aseguramiento a través del Sistema de Seguridad Social en salud, con toda la población incorporada en los diferentes regímenes (a precios 2007)

Regímenes	2007			2011			2015		
	Población	Per Cápita	Costo ^a	Población incorporada	Per Cápita	Costo ^a	Población incorporada	Per Cápita	Costo ^a
Contributivo	940,581	7,738	5,095	1,065,827	10,142.94	7,567	1,203,938	13,295.32	11,205
Subsidiado	2,995,397	5,929	17,759	3,118,269	7,771.29	24,233	3,246,182	10,186.57	33,067
Contributivo-subsidiado	2,928,388	6,833	10,005	2,719,665	8,957.11	12,180	2,473,059	11,740.95	14,518
TOTAL	6,864,366	4,787	32,859	6,903,762	6,370.52	43,981	6,923,179	8,491.80	58,790
Como % PIB ^b			2.4%			2.0%			1.7%

^a Millones de RD\$

^b PIB 2007 = Millones RD\$1,364,210. Se asume una media de crecimiento anual del PIB del 5%.

Régimen contributivo: el Estado solo financia el 70% del costo de los empleados públicos. Se supone que el número de empleados públicos se mantiene constante desde 2007.

Régimen contributivo subsidiado: el Estado financia el 50% del costo per cápita.

Costo del aseguramiento a precios del año 2007

Fuente: ODH/PNUD

todavía este régimen no ha entrado en vigencia y no existe información de cuáles serán las condiciones bajo las cuales los trabajadores adscritos a este pilar costearán su seguro de salud. En caso de que las condiciones de financiamiento que determinen las autoridades regulatorias sean menores a las asumidas en la proyección, la carga fiscal para el Estado será menor a la estimada.

Según los cálculos, el costo público del aseguramiento universal en salud a través de los tres regímenes de seguridad social supondría el 2.4% del PIB en 2007, el 2.0% en 2011 y el 1.7% en 2015. Si se considera que parte del costo de este aseguramiento ya forma parte del presupuesto de la SES-PAS para atender a las personas, se podría afirmar que el problema de la puesta en marcha del SDSS en salud no es fiscal sino de índole institucional, política y de gestión. Esto demanda una voluntad política que cambie las prioridades en el gasto público y resuelva los problemas institucionales que faciliten su puesta en marcha.

Solidaridad y libre elección en el sistema de salud y el SDSS

La solidaridad y la libre elección son dos principios rectores que parecen estar en contradicción, pero desde el punto de vista del desarrollo humano ambos deben coexistir para brindar a la ciudadanía un mayor bienestar.

¿Qué significa la solidaridad en materia de salud?

Un sistema de salud es solidario cuando cada quien contribuye según su capacidad económica y recibe servicios según las necesidades de salud. Este valor es coherente con la idea de que la salud es un bien “social” y los servicios de salud equitativos aseguran la redistribución de la riqueza y la justicia social.

La salud permite a los individuos y a las familias lograr otros bienes sociales como educación, trabajo e integración a la comunidad. La inequidad en los resultados de salud conduce a la inequi-

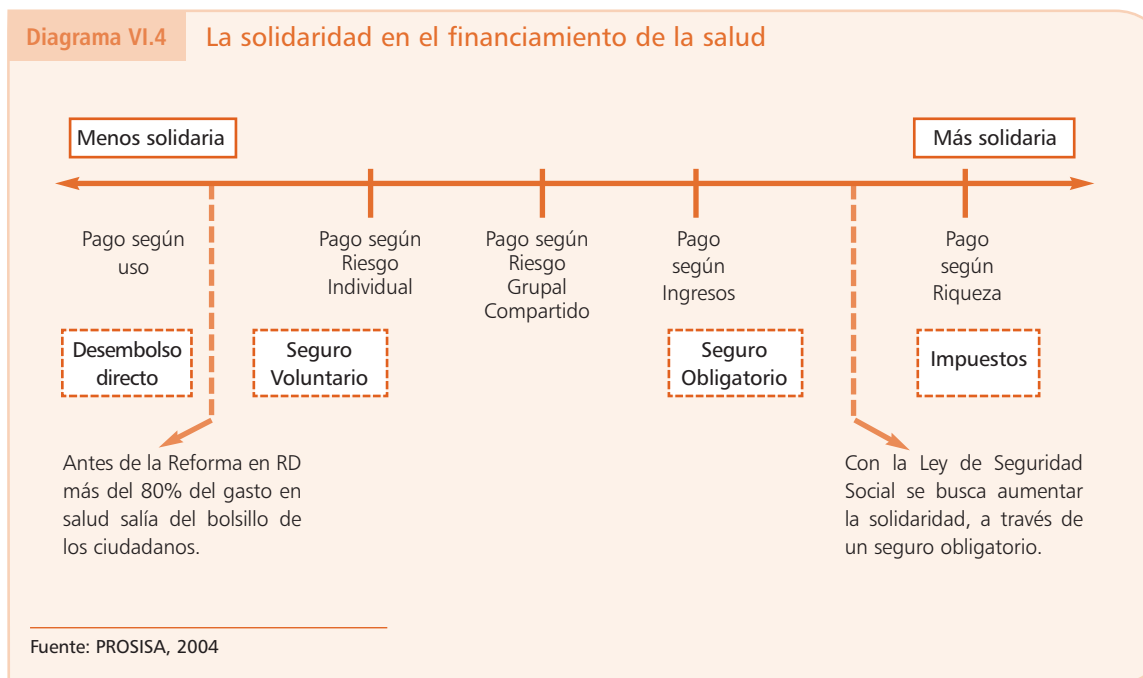
dad en el ingreso: la evidencia disponible muestra que la gente más sana genera mayores ingresos y, por tanto, su campo de libertades se amplía para tomar las decisiones que considere.

Los sistemas de protección social en salud constituyen el instrumento privilegiado para lograr la salud como derecho. Para alcanzar este objetivo resulta necesario fortalecer la responsabilidad y el rol del Estado en extender la protección social en salud a toda la ciudadanía.

La Ley General de Salud, 42-01, establece: “La salud es, a la vez, un medio para el logro del bienestar común y un fin como elemento sustantivo para el desarrollo humano”³⁷.

Para garantizar la salud de la población el Estado tiene que facilitar que la gente tenga un “seguro de salud”. Así, cuando una persona se enferme y requiera atención médica, el hospital, el centro de salud o los profesionales que le atiendan recibirán un pago por la atención prestada sin que la persona enferma deba abonarlo en el momento. Además, si se puede evitar que las personas se enfermen fortaleciendo la promoción de la salud, a la larga el gasto por la salud será mejor utilizado. El proceso de avance en la solidaridad del financiamiento del Sistema Nacional de Salud se muestra en el Diagrama VI.4.

El Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud (PROSISA)³⁸ definió la salud como un producto social, es decir, su situación indica los niveles de progreso de una sociedad. La Ley de Seguridad Social creó un mecanismo para garantizar el financiamiento de la salud a través de un seguro obligatorio y un plan básico de salud para toda la población, sin importar el régimen de financiamiento del afiliado (contributivo, subsidiado o contributivo-subsidiado), lo que constituyó un avance en la solidaridad del financiamiento de la salud en el país.



³⁷ Ley General de Salud 42-01, libro primero, capítulo uno, artículo 2.

³⁸ PROSISA 2004

El SDSS y la solidaridad en el financiamiento de la salud: diferenciación en el pago según ingresos

Un sistema solidario requiere que la población sin ingresos fijos cuente con un seguro de salud garantizado por el Estado. Las personas que tienen un empleo obtendrán su seguro al pagar una proporción de sus ingresos, mientras que la otra parte la hará su empleador. En este caso el Estado tendrá que inducir, a través de una rigurosa supervisión, que esto ocurra.

Con respecto al Seguro Familiar de Salud, éste cubrirá para el régimen contributivo tanto prestaciones en especie como en dinero. Las prestaciones en especie corresponden al Plan Básico de Salud y a los servicios de estancias infantiles, en tanto que aquellas en dinero incluyen subsidios por maternidad y enfermedad.

De acuerdo con lo establecido por la ley, el Plan Básico de Salud incluye servicios de promoción y prevención de la salud, atención primaria de salud, entre ellos emergencias, servicios ambulatorios y a domicilio y atención materno-infantil. La Ley 87-01 de Seguridad Social establece un nuevo paradigma en la prestación de servicios de salud donde se combinan prestaciones básicas (garantizadas universalmente a toda la población) con prestaciones complementarias, acordes con contribuciones y/o pagos voluntarios para todos aquellos ciudadanos que estimen conveniente acceder a ciertos planes diferenciados, principalmente en materia de tipo de internamiento (hotelería) y otros elementos que consideren importantes.

La ciudadanía con empleo formal subsidia el sistema de salud de dos maneras:

- De manera indirecta a través del pago de impuestos a la renta y al consumo, que van al fisco y, de esta forma, el Gobierno obtiene recursos para asegurar a todos los ciudadanos que tienen ingresos inferiores al salario mínimo (régimen subsidiado), financiar los programas de salud colectiva y la función de rectoría a cargo de la SESPAS.
- De manera directa dentro del régimen contributivo a todos aquellos trabajadores cuyas contribuciones no alcanzan para pagar el Seguro Familiar de Salud y necesitan ser subsidiados por los de mayores ingresos. Estos últimos tendrán la opción, mediante contribuciones adicionales, de adquirir un seguro complementario, de acuerdo con sus preferencias en materia de salud.

Para verificar si el actual esquema de salud es solidario se toma el costo total del Seguro Familiar de Salud para ver en qué medida lo financiará de forma pre-pagada, según las estimaciones realizadas, cada sector (público y privado).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 87-01 de Seguridad Social, el Estado dominicano debe financiar la totalidad del régimen subsidiado. En su condición de empleador, debe financiar el 70% del aporte para todos los empleados públicos para el contributivo y una proporción que deberá establecer el reglamento del régimen contributivo-subsidiado para el aporte de todos aquellos trabajadores que no dependan de un empleador directo. Para obtener el financiamiento del régimen contributivo-subsidiado, ante la ausencia del reglamento de dicho pilar, asumimos que el Estado aportaría la mitad del costo del seguro de salud y la otra parte correría por parte del trabajador. Por tanto, el financiamiento público está conformado por tres elementos:

- El régimen contributivo (el aporte del gobierno como empleador)
- El régimen subsidiado (100% del aporte de los afiliados)
- El régimen contributivo subsidiado (50% aproximadamente del aporte de los afiliados)

Cuadro VI.9 | Financiamiento del Seguro Familiar de Salud por regímenes (en millones RD\$), 2007

Regímenes	Valor	Financiamiento Público		Financiamiento Privado		Estructura de financiamiento		
		Absoluto	%	Absoluto	%	Público	Privado	Total
Contributivo ^a	27,618	5,095	15.5%	22,523	69.2%	18.4%	81.6%	100%
Subsidiado	17,759	17,759	54.0%	-	-	100.0%		100%
Contributivo-Subsidiado ^b	20,011	10,005	30.4%	10,005	30.8%	50.0%	50.0%	100%
Total	65,387	32,859	100.0%	32,528	100.0%	50.3%	49.7%	100%

^a El sector público aporta como empleador
^b Financiamiento 50% por parte del sector público

Fuente: ODH/PNUD

El financiamiento privado está conformado por dos elementos:

- El régimen contributivo (100% del aporte de los empleados y patronos privados)
- El régimen contributivo subsidiado (50% aproximadamente del aporte de los afiliados)

El financiamiento del Seguro Familiar de Salud, tanto público como privado, queda resumido por régimen en el Cuadro VI.9. Como se puede observar, el financiamiento público del seguro era 50.3% del total del costo de la puesta en marcha de los tres regímenes completos para el 2007 y el financiamiento privado era 49.7%, según las estimaciones.

La composición del financiamiento público según las estimaciones, es la siguiente: régimen contributivo 15.5%, régimen subsidiado 54.0% y régimen contributivo-subsidiado 30.4%. Es importante señalar que, de acuerdo con los resultados obtenidos, más de la mitad de los recursos públicos deben destinarse a financiar la seguridad social de los sectores de menores ingresos, es decir, la población incorporada al régimen subsidiado.

La composición del financiamiento privado es: régimen contributivo 69.2% y régimen contributivo-subsidiado 30.8%. El hecho de que el financiamiento privado, entendido como aquellos que tienen capacidad de pago, subsidie a los sectores de menores ingresos de manera directa al interior del régimen contributivo, hará más equitativo el sistema de salud de República Dominicana.

El financiamiento público disminuyen según las estimaciones, considerablemente el costo del aseguramiento para los afiliados al régimen contributivo-subsidiado. Este resultado pudiera ser consecuencia del supuesto de que el Estado cubriría el 50% del financiamiento de este régimen, lo cual es coherente con el principio de la solidaridad en los sistemas de salud: "cada quien recibe servicios conforme a sus necesidades de salud y paga los mismos de acuerdo a sus ingresos".

El seguro familiar de salud es financiado en mayor medida por los fondos públicos en 2007, lo cual, según las estimaciones, se reverte en la medida en que aumente la proporción de personas que coticen al régimen contributivo, donde los de mayores ingresos subsidian al resto de los afiliados y es el sector privado el que aporta el 81.6% de los fondos del SFS. Además, la mayor parte de los recursos públicos destinados al aseguramiento de servicios de salud cubre a la población más necesitada.

Si se toman en cuenta estas estimaciones, la puesta en marcha del SDSS puede significar un avance con respecto a la solidaridad en el financiamiento de la salud en el país. Habría que estudiar con mayor detalle el tema de la solidaridad en la cobertura de necesidades según la calidad de los servicios prestados al régimen subsidiado a través de los servicios públicos de salud.

Finalmente, tal como fue discutido en el Capítulo IV sobre Salud³⁹, las evidencias muestran que en el tiempo, como resultado de todos los cambios que se han introducido con la Ley de Seguridad Social y la General de Salud, el nivel de aseguramiento de la población aumenta para beneficio de los estratos más pobres: el sistema se hace más equitativo, el gasto de bolsillo disminuye en todas las regiones del país y el porcentaje de personas que buscaron atención en salud por quintiles de ingreso aumenta.

Libre elección y el SDSS

Uno de los elementos distintivos de los sistemas de salud lo constituye la asimetría o diferencia de información sobre el servicio que tienen oferentes y demandantes del mismo. La diferencia de información que exista entre los agentes determina el grado de libertad de elección: a mayor información mayor libertad a la hora de elegir los servicios. La SESPAS tiene la obligación de regular la oferta y garantizar la calidad de los servicios de salud prestados de forma pública y privada, a través del sistema de habilitación y acreditación. Sin embargo, en 2008, siete años después de la promulgación de las leyes de salud y seguridad social, tan sólo había inspeccionado el 47% de los establecimientos que prestan servicios y tan solo el 19% de los centros públicos y privados de salud que ofrecen servicios han cumplido con los requisitos para poder ser habilitados⁴⁰. Este insuficiente resultado de la SESPAS en su rol de rectoría deja desprotegida a la ciudadanía en la calidad del servicio. Es necesario por tanto, avanzar en el proceso de habilitación de los establecimientos prestadores de salud para garantizar calidad y facilitar la libre elección entre los afiliados al régimen contributivo.

La Ley 87-01, de Seguridad Social, define el principio de libre elección de la manera siguiente: “Los afiliados tendrán derecho a seleccionar a cualquier administrador y proveedor de servicios acreditado, así como a cambiarlo cuando lo consideren conveniente, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente ley”. Sin embargo, este principio está limitado por la misma ley al impedir que los afiliados a los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado puedan elegir la ARS de su predilección, ya que quedan obligados a utilizar el Seguro Nacional de Salud (SENASA). Con relación a las prestadoras de servicios las personas afiliadas son libres de elegir la que consideren dentro de las que cubra su ARS.

Con respecto al régimen contributivo, hasta julio de 2007 se entendía que todas las personas afiliadas a este régimen podían elegir su aseguradora, excepto los empleados públicos, que estaban obligados a utilizar el SENASA. En abril de 2007 la SISALRIL emitió la Resolución No. 00112-2007 que ordenaba a todas las Administradoras de Riegos de Salud (ARS), abstenerse de inscribir cualquier institución del sector público centralizada, descentralizada o autónoma por ser cartera exclusiva del Seguro Nacional de Salud (ARS SENASA⁴¹), según las disposiciones legales vigentes. La Asociación de Empleados Universitarios (ASODEMU) elevó una demanda de inconstitucionalidad al Tribunal Contencioso Tributario Administrativo, el cual, en julio de 2007, emitió una sentencia a favor de los

³⁹ Ver la sección: Gasto privado y el nivel de aseguramiento

⁴⁰ SESPAS 2008, p.12

⁴¹ La Ley 87-01 protege tanto a la aseguradora pública como al Sistema Nacional de Salud como prestador de servicios. Como aseguradora, SENASA ha mostrado ser eficiente en la gestión de sus afiliados del régimen contributivo: tiene la más amplia red de prestadoras y utiliza los beneficios que obtiene en la ampliación de las prestaciones que reciben sus asegurados, a diferencia de las aseguradoras privadas que entienden que el per cápita que se paga actualmente es insuficiente. SENASA 2008 “Boletín informativo julio- diciembre 2007” p. 4.

demandantes, que permitió a los empleados públicos del régimen contributivo elegir la aseguradora que consideraran pertinente⁴².

El mecanismo de mercado⁴³ facilita la “libertad en la toma de decisiones” y la “autonomía frente a terceros” pero no crea libertades para que las personas puedan elegir lo que valoran, es decir, no desmonta las privaciones que limitan su funcionamiento eficiente, las cuales están asociadas a “otras instituciones” como educación, salud, agua potable, participación, etc. Si las instituciones que regulan la oferta de servicios en salud son deficientes, si no pueden asegurar un servicio de calidad y si las asimetrías de información no son de alguna manera compensadas, el mercado no funcionará de manera eficiente. Por lo tanto, la libertad que pudieran tener los afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo- subsidiado para elegir a su asegurador, cubriría una parte de sus libertades pero no necesariamente garantiza un aumento del bienestar. Se requiere un sistema de regulación y de protección de los bienes públicos que asegure que estos afiliados puedan acceder a servicios de salud apropiados en términos de cobertura y calidad. La libre elección dependerá de la capacidad de los reguladores de minimizar las asimetrías de información y garantizar una mejora en la calidad de los servicios públicos de salud. Este es el gran desafío que comparten SESPAS, SISALRIL y DIDA.

Cobertura de la Seguridad Social en salud

En este apartado se presenta una breve descripción de la situación de cobertura en cada uno de los regímenes de financiamiento en salud con énfasis en las posibles diferencias en términos de ubicación geográfica, sexo, estatus laboral y edad.

Régimen subsidiado. Afiliación al Seguro Nacional de Salud (SENASA)

A julio de 2008, los afiliados al Seguro Familiar de Salud del régimen subsidiado eran 1.2 millones, con las características principales:

- El 44% eran hombres y 56% mujeres (Cuadro VI.10).
- El 28% del total de afiliados estaban entre 0 y 14 años y no había diferencias significativas por sexo.
- El 56% de las personas afiliadas estaba entre 15 y 59 años, siendo la proporción de mujeres casi el 60% del total en estos grupos de edad. Esta distribución pudiera representar una mayor demanda de los servicios de salud debido a que, entre otras cosas, las afiliadas están

⁴² Poder Judicial, Tribunal Contencioso, Tributario Administrativo 2007. Esta sentencia concluyó “Que el artículo 46 de nuestra Constitución establece que son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución. Que en el caso que nos ocupa la Resolución No. 00112-2007 de la SISALRIL de fecha 11 de abril del año 2007 viola el principio de Igualdad y por ende el Principio de no discriminación de rango constitucional por lo que este tribunal procede a ordenar la suspensión de los efectos de la referida resolución dictada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), por impedir el libre ejercicio de que los miembros de la Asociación de Empleados Universitarios (ASODEMU), puedan solicitar su afiliación de cualquier ARS autorizada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, impedimento que viola derechos fundamentales de los recurrentes a recibir un trato igual ante la ley”.

⁴³ En el enfoque de capacidades, los mercados son un espacio institucional que dan la libertad de intercambiar bienes y servicios. Como institución, su efectividad dependerá del conjunto de instituciones que le sirven de apoyo y la soportan; mientras que el ámbito de su evaluación dependerá de sus consecuencias en términos de libertades:

- a) Libertad referida a la oportunidad que tienen las personas para conseguir cosas que valoran.
- b) Libertad referida al papel que tienen las personas en los proceso de toma de decisiones.
- c) Libertad referida a la inmunidad que tienen las personas frente a las posibles interferencias de otras y del Estado.

Cuadro VI.10 Afiliados al régimen subsidiado, julio 2008				
Grupos Etarios	% Femenino	% Masculino	Total General	% del Total
Menor de 1 año	48%	52%	385	0%
De 1 a 4	49%	51%	53,554	4%
De 5 a 9	49%	51%	151,223	13%
De 10 a 14	49%	51%	128,053	11%
De 15 a 19	61%	39%	49,012	4%
De 20 a 24	66%	34%	70,595	6%
De 25 a 29	64%	36%	78,617	7%
De 30 a 34	62%	38%	81,847	7%
De 35 a 39	60%	40%	75,562	6%
De 40 a 44	58%	42%	67,003	6%
De 45 a 49	49%	51%	140,163	12%
De 50 a 54	59%	41%	60,039	5%
De 55 a 59	60%	40%	55,513	5%
De 60 a 64	58%	42%	47,755	4%
De 65 a 69	57%	43%	43,640	4%
De 70 a 74	58%	42%	37,205	3%
De 75 a 79	54%	46%	29,991	2%
De 80 a 84	52%	48%	16,364	1%
Mayor de 84	52%	48%	16,848	1%
Total	56%	44%	1,203,369	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en SENASA

en edad fértil y tienen altas probabilidades de enfrentar situaciones de salud antes, durante y después del parto. Al mismo tiempo hay un déficit de protección en la población masculina, lo cual demanda políticas de concienciación que impulsen la afiliación de este grupo poblacional.

- Los mayores de 60 años del régimen subsidiado afiliados al SENASA representan el 16% del total, debido a que la población dominicana es relativamente joven, aunque está envejeciendo. También hay que recordar que los afiliados a este régimen son personas pobres e indigentes y, por lo tanto, tienen mayores necesidades de servicios de salud.

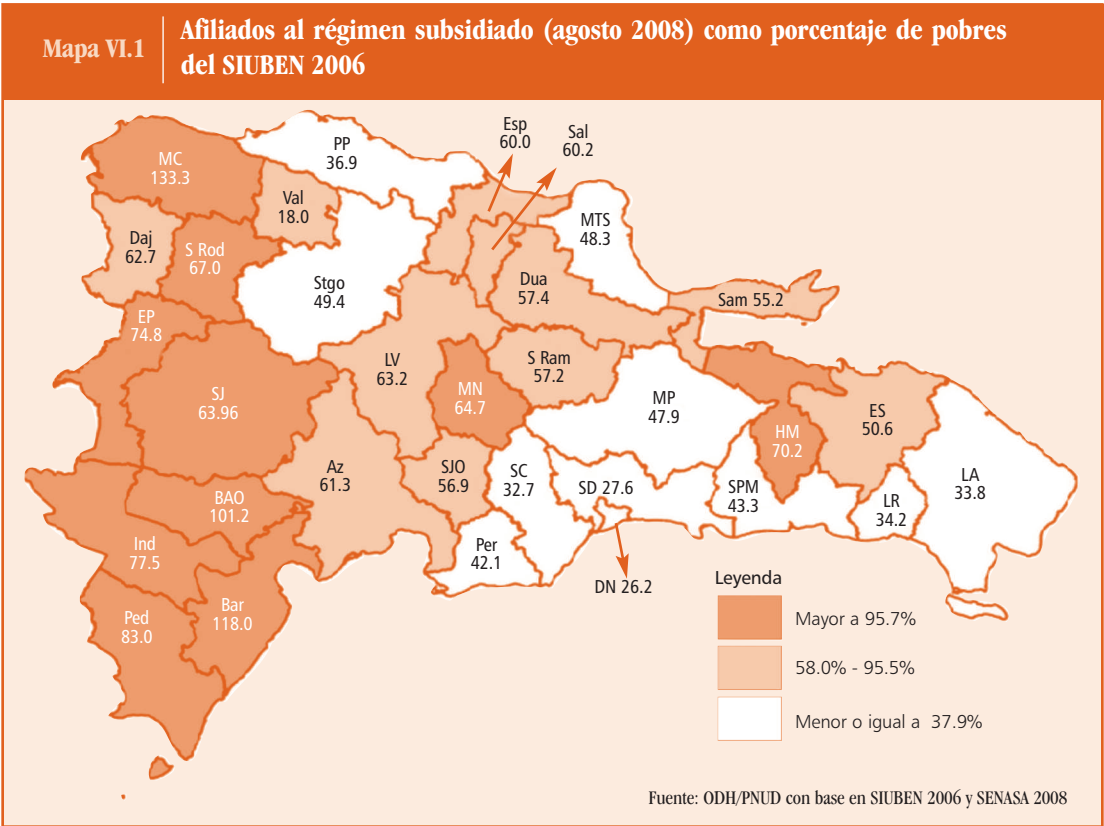
Es de notar que al utilizar al SIUBEN como mecanismo de identificación de las personas beneficiarias de este régimen, se corre el riesgo de dejar fuera a las personas con discapacidad, que no están incorporadas en ningún otro régimen, lo cual violaría la norma de la Ley 87-01.

Por último, si se asume que la población total estimada que debería estar adscrita a este régimen es de unos 3 millones y en la actualidad tan sólo se ha cubierto 1.2 millones, tenemos que sólo se ha

cubierto alrededor del 40% de la meta. El esfuerzo a realizar para completar el aseguramiento universal en 2011 deberá ser extraordinario.

La distribución de los afiliados por provincia permite observar cuáles son las que más han avanzado en el proceso de afiliación, con relación a la población objetivo. La distribución de afiliados del régimen subsidiado por provincia se observa en el Mapa VI.1, del cual se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- La cobertura de la población objetivo (SIUBEN 2006) es más alta en las provincias de la frontera.
- Las provincias que muestran mayor cobertura son las de Montecristi y Barahona, en las cuales la cobertura de afiliación es mayor que la identificada por el SIUBEN. Esto puede responder a dos razones: a) los datos utilizados de SIUBEN corresponden al año 2006 y desde entonces ha aumentado el número de personas pobres con respecto a las censadas inicialmente o b) no se está utilizando el criterio de ser pobre según SIUBEN para la afiliación.
- La relación entre alta cobertura e incidencia de la pobreza por provincia es alta, debido a que se utiliza el SIUBEN para identificar a los beneficiarios.
- Hay que destacar que pese a que la cobertura con respecto al objetivo es baja en el Distrito Nacional (26%) y la provincia de Santo Domingo (28%), éstas representan el 5% y el 12%, respectivamente, de la cobertura total del país (Anexo VI.4).
- El alto número de personas en situación de pobreza en el Distrito Nacional y en la provincia de Santo Domingo hace más lento el avance en la cobertura total de su población objetivo. También



hay que destacar que Barahona y San Juan representan el 7% y el 6% de la cobertura total, con un alto número de afiliados.

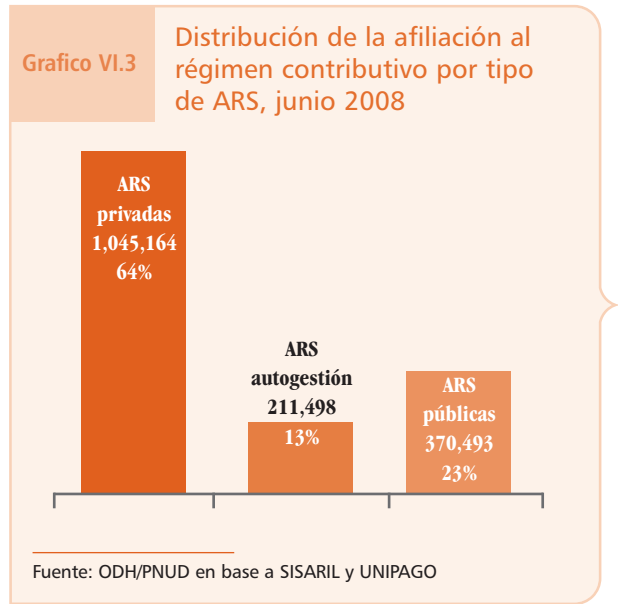
Régimen contributivo en salud

A junio de 2008, los afiliados al régimen contributivo eran 1.6 millones de personas, de los cuales el 64% estaban afiliados a ARS privadas, el 13% a ARS de autogestión (FFAA, SEMMA, otras) y el 23% a ARS públicas (Gráfico VI.3).

De las personas afiliadas, el 59% son titulares y el 41% dependientes, con un bajo índice de dependencia: 0.7 (Gráfico VI.4). Se espera que según avance el proceso de afiliación de dependientes, este indicador suba considerablemente.

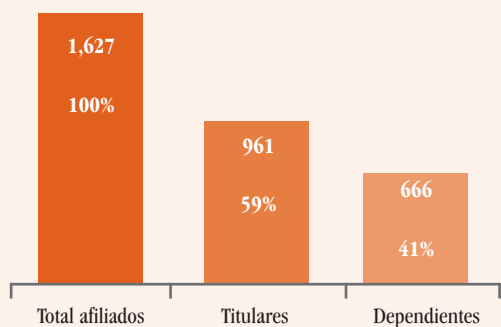
Aún no ha iniciado la cobertura del SFS para los pensionados del contributivo y del contributivo-subsidiado.

Si se asume la estimación de la población total que debería estar adscrita a este régimen (3.6 millones de personas), estaría cubierta alrededor del 45% de la población objetivo, por lo que resta un trecho de afiliación equivalente a más del 55% de la población estimada para alcanzar la cobertura total en 2011.



Afiliados del régimen contributivo al Seguro Familiar de Salud (SFS) (miles de personas), junio 2008

Grafico VI.4



Fuente: ODH/PNUD en base a SISARIL

Régimen contributivo subsidiado en salud

El régimen contributivo-subsidiado aún no ha entrado en vigencia, lo cual genera serios problemas de exclusión social en salud a unos 2.9 millones de personas entre trabajadores y dependientes, es decir al 31% de la población. Las familias que deberían estar cubiertas bajo este régimen enfrentan un mayor gasto de bolsillo que todas las demás del SDSS, debido a que tienen que pagar la totalidad del costo del aseguramiento en salud.

El retraso en el inicio de este régimen esconde además una discriminación territorial ya que en el país existe una territorialización de la informalidad en el empleo, que afecta de manera diferenciada a la zona urbana y rural. El peso del sector informal en la población ocupada remunerada es de 48% en la zona urbana, mientras que en la rural llega a ser el 67%⁴⁴. Una vez más la población rural enfrenta desigual-

dades con respecto al acceso a oportunidades, lo cual es necesario considerar en el diseño y ejecución de políticas.

Desafíos regulatorios

La regulación es una acción pública y es una institución que, como se ha indicado, constituye una condición para que los mercados funcionen en forma eficiente y ofrezcan un servicio con la calidad y cobertura necesaria para que puedan generar libertades. Cuando se regula, la ciudadanía tiene la certeza de que existe una institucionalidad pública y un régimen de sanción que garantiza que el servicio de salud elegido reúne las condiciones adecuadas.

La regulación contribuye a promover las condiciones de equidad de los sistemas de protección social en salud y es un proceso esencialmente político y legal, con un fundamento técnico. Se trata de un proceso complejo, aunque relativamente simple en los resultados que busca. El resultado es una propuesta política y legal, técnicamente consistente, socialmente ética y estratégicamente viable que se manifiesta en la voluntad del Estado de ordenar y sistematizar el mercado de la salud del país.

Los objetivos específicos que persigue el proceso regulatorio son:

- Sostenibilidad: cubrir los costos económicos de brindar el servicio retribuyendo adecuadamente al capital.
- Eficiencia en la asignación: precios = costos
- Eficiencia productiva: minimización de costos
- Equidad: garantizar el acceso a los sectores más pobres de la población y atender las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales con un servicio en calidad y cantidad necesario.

Sin embargo, muchas veces se producen conflictos entre estos objetivos. En algunos casos, la discriminación de precios es eficiente, pero puede ser inequitativa (eficiencia versus equidad). En otros casos, la igualación de tarifas y costos puede reducir los incentivos a la minimización de los costos (eficiencia en la asignación versus eficiencia productiva), y en presencia de monopolios natura-

⁴⁴ ENFT 2007

les, los costos marginales están por debajo de los costos medios (eficiencia en la asignación versus sostenibilidad).

Por estas y otras razones, el sistema nacional de salud puede ser considerado como un cuasi-mercado, es decir, mercados que funcionan con arreglo a un marco regulador donde el Estado mantiene la función de financiamiento y se deslinda la función prestadora, mediante la transformación de las entidades públicas en organizaciones públicas semiindependientes y la participación privada en la prestación, en donde los precios son negociados y se promueve la competencia entre aseguradores⁴⁵.

La salud es un bien público debido a que las sustanciales externalidades positivas exceden los beneficios individuales. Este bien debe estar disponible para todos, ya que es un derecho social. Por lo tanto, en un cuasi-mercado, el Estado ofrece este bien de manera directa mediante su función prestadora, o garantiza una demanda mediante la función de financiamiento y el sistema de aseguramiento. De esta forma, cuando se abre la participación en la prestación de los servicios a proveedores privados se crea una estructura público-privada que amerita una regulación que garantice el acceso al bien público, la calidad de los servicios, la simetría de información, etc.

La estructura regulatoria de la organización del cuasi-mercado determina: la tensión entre operación de procesos de mercado y de control jerárquico, los grados diversos de independencia del proveedor y del comprador, el establecimiento de cuáles organizaciones asumen la regulación y la inspección, la definición del papel del gobierno central y de los ministerios y de otras entidades⁴⁶, entre otros aspectos.

El problema principal de este tipo de estructura es que los cuasi-mercados tienen tantas o más fallas que los mercados⁴⁷ por lo que se necesita un alto nivel de especialización de los miembros y/o directivos que dirigen las agencias regulatorias encargadas de dichos sectores.

⁴⁵ Sojo 2000a

La siguiente explicación de Sojo 2000 puede aclarar el funcionamiento de los cuasimercados:

“Son mercados, en tanto se promueve una competencia de proveedores que sustituya a la provisión monopólica estatal de servicios, pero que difieren de los convencionales en aspectos esenciales. En cuanto a la demanda, el poder comprador no se expresa en términos monetarios por parte de los consumidores finales, sino mediante un presupuesto que ha sido pactado con el ente comprador estatal. Los consumidores están representados por agentes, es decir, sus decisiones de compra usualmente están delegadas en una entidad compradora, cuyo carácter está determinado por la organización del cuasimercado y por las reglas del juego del aseguramiento. Los precios no son precios libres de mercado, ya que no están formados por la interacción de la oferta con la demanda mediante recursos pagados por los usuarios directos: son precios negociados o administrados en el marco de un presupuesto fijado por el Estado. En cuanto a la oferta, ésta puede comprender una variedad de formas de propiedad -estatal, municipal, trusts, consorcios y organizaciones sin fines de lucro- que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento; de allí que no todos los proveedores busquen necesariamente maximizar las utilidades.”

“Los elementos de competencia pueden introducirse en diferentes planos: sea al modificar la combinación público-privada en la provisión de servicios, ampliando la participación privada; o al cambiar el estatuto de las instituciones públicas prestadoras, atribuyéndoles mayor autonomía en el uso de recursos en un ambiente competitivo regido por el marco regulatorio de un contrato, o al posibilitar que éstas se acojan al derecho privado. Diversos mecanismos pueden promover la competencia dentro del sistema, tales como la libre elección en el sistema de referencia o de los profesionales, o la competencia por presupuestos entre hospitales. “

“Se dispone de un modelo de financiamiento para comprar y proveer servicios, mediante un contrato que establece la cantidad y tipo de actividades a realizar, y que especifica objetivos, responsabilidades e incentivos: el compromiso de gestión. Se trata de vincular el financiamiento con su productividad y con la cobertura de la población, mediante mecanismos de pago prospectivos, y de asignar recursos con base en el rendimiento y el cumplimiento de metas.”

⁴⁶ Walsh 1995

⁴⁷ CIEPLAN-U. NOTRE DAME 2006

Existen cuatro problemas esenciales que segmentan los sistemas de salud y afectan los niveles de cobertura y calidad de los servicios:

- **Asimetría de información.** Es la disparidad de información disponible entre proveedores y consumidores de un bien o servicio respecto de las condiciones y características del mismo. Esta condición constituye una violación a las condiciones de competencia pues confiere un considerable poder monopolístico a quienes tienen mayor información, lo cual arroja como consecuencias:
 - Una oferta de servicios de baja calidad.
 - Una demanda de servicios de salud por encima de lo necesario (demanda inducida). La demanda inducida se produce como consecuencia del desigual conocimiento de las características del sistema por parte de los agentes del proceso. Es provocada o inducida por el proveedor de los servicios de salud y se sitúa por encima de la que el consumidor habría realizado de haber dispuesto de suficiente información.
- **La aversión al riesgo** es la disposición de las personas a pagar una cantidad periódica frente a situaciones de incertidumbre o eventuales riesgos, considerados de consecuencias económicas negativas. Muchas personas desean acceder a niveles de aseguramiento mayores al promedio y aumentan su gasto en salud más allá de lo requerido.
- **Selección adversa.** Refleja la actitud de no admisión, por parte de los aseguradores privados de individuos con un nivel de riesgo superior al normal en sistemas de cobertura sanitaria, debido a que los gastos esperados por su causa serán superiores a las primas que pagan dichos individuos. En ocasiones por la necesidad de certeza se pretenden niveles de aseguramientos mayores al promedio, aumentando el gasto en salud más allá de lo requerido.
- **Descreme.** Es cuando se produce una división en dos partes de los sistemas de salud. Así, las personas más jóvenes y de mayores ingresos reciben los servicios de proveedores del sector privado, mientras que la población de mayor edad y escasos recursos asiste directamente al proveedor público. Este es un tema de importancia al momento de diseñar los sistemas de salud y seguridad social debido a que los recursos económicos terminan concentrándose en el sector privado, mientras que la demanda se concentra en el sector público. El descreme no sólo produce inequidad, sino que genera serios problemas de eficiencia en los sistemas de salud y produce una subutilización de los servicios e instalaciones del sector privado y falta de suministros, listas de espera y mala atención en el sector público.

La SISALRIL, órgano regulador del sistema de salud, debe tener presente que los problemas señalados afectarán el funcionamiento del mercado sanitario. El Recuadro VI.4 resume los efectos que producen estos problemas del cuasi-mercado de la salud.

Por otra parte, la evidencia internacional muestra una tendencia a la concentración del mercado de salud en el tema del aseguramiento y en la provisión de servicios. Hasta cierto punto resulta lógico que en un cuasi-mercado, a pesar de la regulación tarifaria, el empresariado quiera maximizar sus ganancias y lo haga por medio de la competencia para aumentar la participación de mercado de sus empresas, mejora la eficiencia en términos de costo y calidad del servicio. Pero otras veces el aumento de la participación de mercado de las aseguradoras de riesgo de salud (ARS) y las proveedoras de servicios de salud (PSS) se da sobre la base de “acuerdos anticompetitivos” que pueden inducir la demanda de servicios sobre ciertos agentes del sector en detrimento de otros. Estos acuerdos propician de manera no oficial la integración vertical en el mercado de la salud. Por esta razón, se requiere de una autoridad regulatoria que tenga capacidad técnica, legitimidad ética y fuerza legal para regular el mercado.

Recuadro VI.4 Efectos de los problemas del cuasi-mercado de la salud		
Efecto	Sector Público (SP)	Sector Privado
<i>Descrème</i>	Concentra la población más pobre y de mayor edad	Concentración de la Población más joven y más rica.
<i>Selección Adversa</i>	Concentra la población más enferma y con mayores preexistencias.	Concentración de la población más sana y con menores preexistencias.
<i>Sobre Demanda hacia el SP</i>	Listas de espera, insuficiencia de recursos, mala atención.	Sub-utilización de servicios e instalaciones.
<i>Menores Recursos</i>	Para el SP Falta de suministros, bajos salarios y mala atención.	Sub-utilización de recursos, servicios e instalaciones.

Fuente: ODH/PNUD en base a R. Urriola en FONASA 2007

En otras palabras, la seriedad y capacidad de los miembros de la SISALRIL, así como el compromiso con un desempeño regulatorio eficiente, sostenible y transparente, capaz de equilibrar los intereses de los agentes económicos que interactúan en el sistema sanitario con el interés público, puede ser la diferencia entre el éxito o el fracaso del Sistema Dominicano de Salud.

VI.3.6 Las pensiones y el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)

Las pensiones bajo el régimen contributivo son el componente de la seguridad social que primero se puso en marcha debido, entre otras cosas, a su menor conflictividad con relación al sistema de salud. El nuevo sistema de capitalización individual ha tenido defensores y detractores como cualquier otro sistema, pero nadie puede poner en duda que su estructura organizacional ha estado funcionando sin mayores inconvenientes. Los regímenes subsidiados y contributivos-subsidiados aún no se han puesto en marcha aunque según la ley deberán estar funcionando plenamente en el año 2011.

Marco legal

La Ley 87-01 de Seguridad Social introdujo una reforma del sistema nacional de pensiones, estableció un régimen de capitalización individual para los asalariados del sector público y privado, con períodos específicos de transición así como un régimen subsidiado para las personas desempleadas, con ingresos inferiores al salario mínimo, discapacitados e indigentes y un régimen contributivo-subsidiado para personas trabajadoras por cuenta propia. A través de estos tres regímenes se pretende la cobertura universal de la población.

Hasta el momento de la promulgación de la Ley 87-01, estaba vigente un régimen de reparto establecido bajo las leyes 1896 y 379. La Ley 1896 promulgada el 30 de agosto de 1948 creó el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS); la Ley 379, promulgada en diciembre de 1981, estableció un régimen de pensiones y jubilaciones para los funcionarios y empleados públicos.

Las personas empleadas cubiertas bajo dichas leyes que optaron por el régimen de capitalización individual tienen derecho a un bono de reconocimiento como compensación por los derechos adquiridos en el régimen de reparto (servicios pasados)⁴⁸ que debe haberse cuantificado y acreditado contablemente en la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) correspondiente.

⁴⁸ Ley 87-01, art. 43.c, párrafo III y el art. 59, párrafo II

Cobertura

Uno de los elementos característicos del sistema de pensiones es la baja densidad de cotizantes, tema que puede afectar la cantidad de recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del trabajador a la hora del retiro, lo que limita el monto de la pensión que podrá obtener.

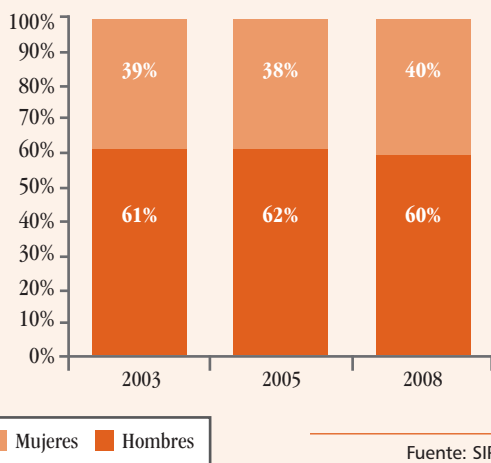
Los afiliados al Sistema Dominicano de Pensiones, es decir, todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que alguna vez han cotizado en el sistema y que tienen una cuenta de capitalización individual a su nombre, sumaban 1,914,668 al 31 de septiembre de 2008. Mientras que los cotizantes del Sistema de Pensiones, que incluye a todas aquellas personas que aportan activamente al sistema al momento del último levantamiento estadístico reportado por las AFP a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) fueron alrededor de la mitad, unos 921,225.

Si consideramos la población que debiera estar adscrita al régimen contributivo⁴⁹ según la ENFT de octubre de 2007 se puede observar que sólo el 80% de los trabajadores del sector formal cumple con la Ley 87-01 de Seguridad Social.

Al dividir los cotizantes entre los afiliados se obtiene la densidad de cotizantes. La densidad de cotizantes al 31 de septiembre de 2008 era de 47.4%. Esto significa que los ciudadanos que cotizan activamente en el sistema de pensiones representan un poco menos de la mitad de los afiliados. Esta situación podría generar problemas en las cuentas de capitalización en la medida en que la inestabilidad del mercado laboral impide mantener los ritmos de acumulación individual.

De los cotizantes, a marzo de 2008, el 60% son hombres, mientras que el 40% son mujeres (Gráfico VI.5). Esta proporción es muy similar en el número de personas afiliadas por sexo y se ha mantenido sin variaciones a través de los últimos cinco años, lo cual refleja las características del mercado laboral, en particular del sector formal, donde los hombres tienen una mayor participación en términos de posiciones e ingresos⁵⁰.

Distribución de personas cotizantes por sexo, 31 de marzo 2008 Gráfico VI.5



De acuerdo con la distribución por edades en 2007, el 76% del total de cotizantes al sistema de capitalización individual tenía 44 años o menos, mientras que 24.2% era mayor de 45 años. Del total, el 51.2% era menor de 35 años. Estos datos muestran un sistema joven, en donde gran parte de las personas cotizantes tiene un amplio horizonte de acumulación que favorece el otorgamiento de montos de pensión superiores al promedio al momento del retiro (Gráfico VI.6).

El sistema de reparto no es tan joven como el nuevo régimen de capitalización individual. Registra una concentración de cotizantes en los mayores de 45 años de edad, con el 57.8% mientras que los menores de 45 representan el 42.2%

La distribución de cotizantes por administradora de fondo de pensiones está concentrada, dos acaparan más

⁴⁹ Número de asalariados públicos y privados equivalente a 1,123,135 personas, según la ENFT 2007.

⁵⁰ Véase el Capítulo V de este informe.

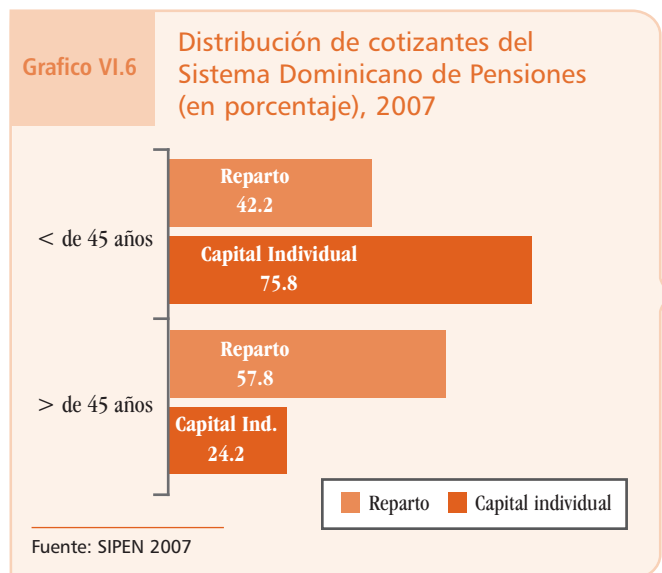
del 60% del universo de cotizantes. Según la SIPEN, a septiembre de 2008, las aseguradoras más importantes eran: Popular, 33.5%, Scotia-Crecer, 29.7%, Siembra, 21%; Reservas, 14.6%; y Romana, 1.2%.

Con respecto a los cotizantes del sistema de reparto que administra la Secretaría de Hacienda por sector empleador, los resultados son los siguientes: sector público centralizado, concentra 49% de cotizantes, sector público descentralizado, 37.5% y sector privado, 13.5%. Del total de recaudo al 31 de diciembre de 2007 ascendente a RD\$38.8 mil millones, unos RD\$3.6 mil millones fueron acreditados al Sistema de Reparto, lo cual representa un 5.1% del total.

También llama la atención la alta concentración de los cotizantes en términos territoriales. Según la SIPEN a marzo de 2008, el 35% se encuentra ubicado en el Distrito Nacional seguido por la provincia de Santo Domingo con un 14.2% y Santiago con un 13.6%. El resto de las provincias tiene menos de un 5%. Esta situación refleja que el empleo en el sector formal está concentrado significativamente en el territorio, con tres provincias que concentran más del 60% de los afiliados. Los datos recogidos en el Anexo VI.6 muestran la relación entre las personas afiliadas y la población económicamente activa⁵¹, proporción que en 12 de las 32 provincias es inferior al 15%. Las provincias con mayor PEA afiliada al sistema son el Distrito Nacional, La Romana, Santiago, La Altagracia, San Pedro de Macorís, San Cristóbal, Puerto Plata y Valverde.

Las diferencias en el reparto territorial del empleo formal e informal hacen imperativa la puesta en marcha del régimen subsidiado y contributivo-subsidiado en pensiones, ya que sólo el 54% de los perceptores de ingresos está afiliado al sistema en el régimen contributivo y el desigual reparto de estos en el territorio significa que hay provincias en las que el acceso al sistema de pensiones es reducido. La situación es más dramática, en términos territoriales e intensidad de la pobreza, si se toma en cuenta la pobreza en adultos mayores de 60 años.

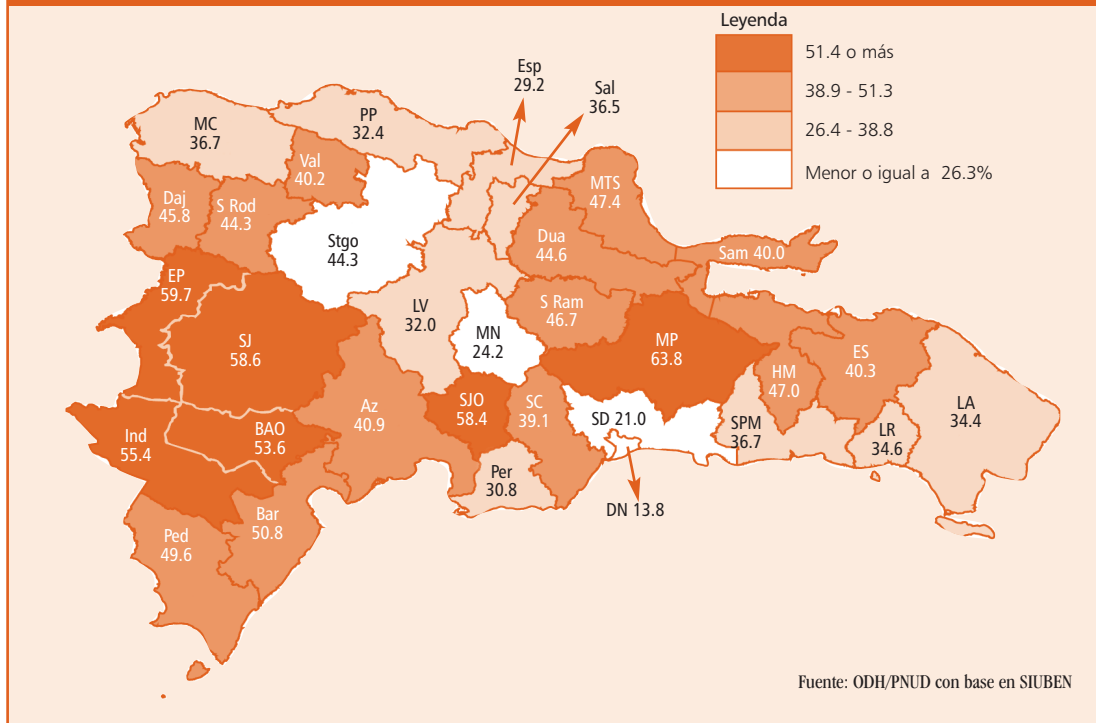
La distribución territorial de la pobreza entre envejecientes es muy desigual, como se observa en el Mapa VI.2. Mientras existen provincias con más del 50% de población mayor de 60 años en situación de pobreza, como Monte Plata, Elías Piña, San Juan, Independencia, Bahoruco y San José de Ocoa, en otras este porcentaje está por debajo del 15%, como en el Distrito Nacional o Santiago. Si observamos la cobertura de las AFP en el territorio y el porcentaje de población mayor de 60 años y pobre en cada provincia, es evidente la necesidad de activar el régimen subsidiado para responder a las personas más necesitadas. Estas personas están cubiertas en la actualidad por el apoyo a envejecientes a través de la Tarjeta Solidaridad, que otorga un monto menor a la mitad de la pensión mínima a la cual tendrían derecho por la Ley Seguridad Social en el régimen subsidiado. Se hace imperativo unificar criterios y políticas en la administración pública para impulsar el cumplimiento de las leyes que benefician a la población envejeciente.



⁵¹ Se tomó la estructura de la PEA del Censo 2002 y se le aplicó la PEA del 2008. Este valor indica un orden de magnitud.

Mapa VI.2

Pobres SIUBEN de 60 años o más como porcentaje del total de personas de 60 años o más



La distribución de cotizantes por sector económico a septiembre de 2008 se muestra en el Cuadro VI.11. Las actividades económicas que mayor número de cotizantes tienen son: industrias manufactureras, con 18.8%; administración pública y defensa, 18.2%; comercio al por mayor y menor, 17.0% y desconocido, 10.6%.

Llama la atención que el 18.2% de los cotizantes del Sistema de Seguridad Social en pensiones provenga del sector público (administración pública y defensa), ya que este porcentaje no tiene relación con los registros de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del Banco Central, que reporta la participación de la administración pública en el empleo formal con salarios por encima del salario mínimo cotizante, del orden del 10.5%, valor muy inferior al porcentaje de cotizantes.

Las cifras anteriores evidencian que muchos trabajadores, sobre todo en el sector privado, no cotizan a la seguridad social, lo que hace necesario mejorar la fiscalización de las empresas para cumplir la Ley 87-01 en materia de pensiones.

Evolución del salario promedio y la distribución de cotizantes por salario

El salario cotizante promedio del Sistema Dominicano de Pensiones se duplica en términos nominales entre septiembre de 2003 y 2008, aunque en términos reales disminuye ligeramente. (Gráfico VI.7).

En lo que respecta al nivel de ingreso de la población cotizante, el 62.4% percibe salarios iguales o inferiores a dos salarios mínimos nacionales para fines de cotización⁵² y el 76.6% devenga sala-

⁵² El salario mínimo cotizante para el Sistema de Pensiones a diciembre de 2008 fue RD\$5,635.

rios iguales o inferiores a tres salarios mínimos nacionales. Hay una gran concentración de cotizantes con salarios bajos, lo cual puede representar un problema de solvencia en el futuro para afrontar las necesidades de complementar la cuenta de capitalización individual y llegar a la pensión mínima.

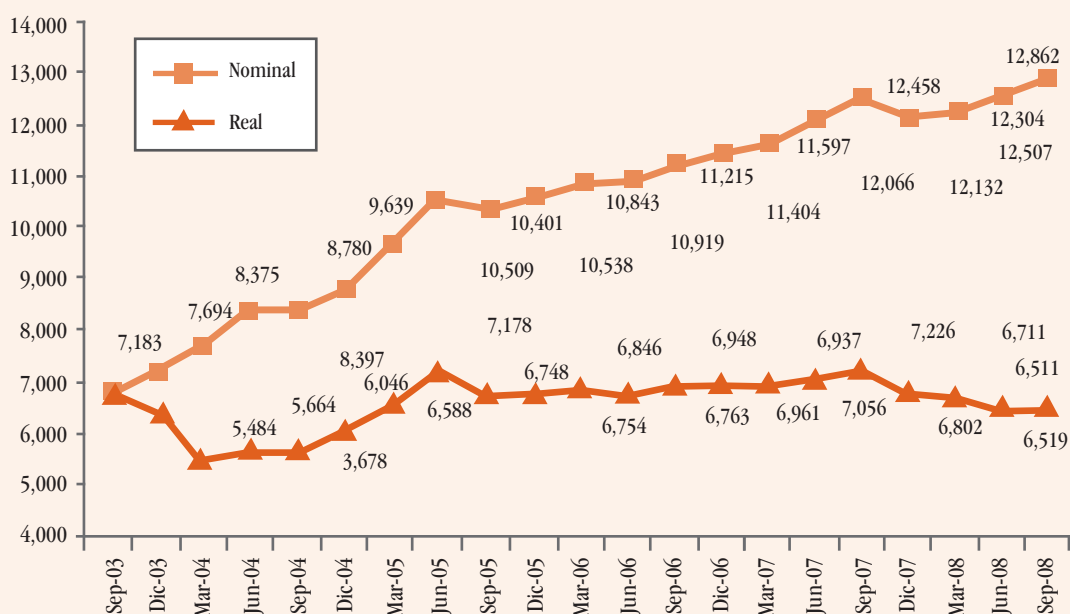
Hay que recordar que el Fondo de Solidaridad Social aplica a la población afiliada de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrir la pensión mínima. Así mismo, todos aquellos trabajadores que no hayan cotizado por al menos veinticinco años no tendrán derecho a optar por el Fondo de Solidaridad Social. Esto representa un problema para las personas cotizantes mayores de 45 años, las cuales, debido al bajo número de cotizaciones, no cumplirán con los requisitos básicos para tener una pensión mínima garantizada por el Fondo de Solidaridad, en muchos casos.

Cuadro VI.11 Distribución de cotizantes por sector económico, septiembre 2008

Actividades	Cotizantes	%
Administración pública y defensa	163,961	18.20%
Industrias manufactureras	169,086	18.77%
Comercio al por mayor y menor	153,321	17.02%
Intermediación financiera	57,902	6.43%
Otras actividades de servicios	55,749	6.19%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	47,715	5.30%
Hoteles y Restaurantes	44,874	4.98%
Construcción	24,570	2.73%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	20,509	2.28%
Servicios Sociales y de Salud	18,938	2.10%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	17,029	1.89%
Enseñanza	13,562	1.51%
Suministro de electricidad, gas y agua	12,612	1.40%
Explotación de minas y canteras	3,670	0.41%
Actividades de hogares privados	761	0.08%
Pesca	451	0.05%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	469	0.05%
Desconocido	116,044	10.60%
Total	900,671	100.0%

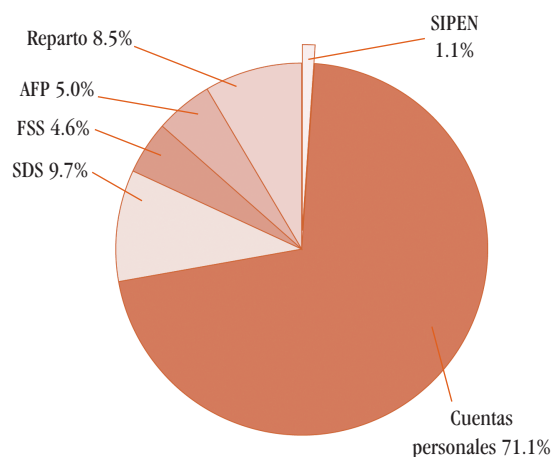
Fuente: SIPEN 2008

Gráfico VI.7 Evolución del salario promedio del sistema de pensiones de septiembre 2003 a septiembre 2008



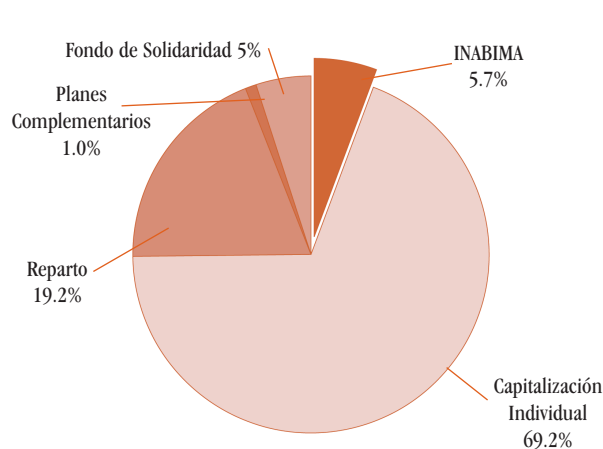
Fuente: ODH/PNUD con base en SIPEN 2008

Recaudación por rubro, porcentaje, 31 de septiembre de 2008 **Grafico VI.8**



Fuente: SIPEN 2008

Patrimonio de los fondos de pensiones, 31 de septiembre de 2008 **Grafico VI.9**



Fuente: SIPEN 2008

Recaudaciones

A septiembre de 2008 las recaudaciones del Sistema Dominicano de Pensiones, ascendieron a RD\$49.1 mil millones, de los cuales el 71.1% ha sido acreditado a las cuentas individuales de los afiliados, 9.7% para la cobertura del Seguro de Discapacidad y Supervivencia, el 4.6% para el Fondo de Solidaridad Social, el 5.0% de comisiones para las AFP, un 8.5% al sistema de reparto y el 1.1% para las operaciones de la SIPEN (Gráfico VI.8). El patrimonio⁵³ de los fondos de pensiones existente al 31 de septiembre de 2008 ascendía a RD\$62.3 mil millones, de los cuales el 69.2% corresponde a fondos de capitalización individual (CCI) en cuentas obligatorias; 19.2% a planes de reparto, 1.0% a planes complementarios; 5.0% al Fondo de Solidaridad Social y un 5.7% al Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) (Gráfico VI.9).

Los planes de reparto junto al INABIMA representan el 24.9% del patrimonio de los fondos de pensiones y habrá que esperar a ver cómo queda esta proporción luego de que se acredite a los trabajadores mayores de 45 años el bono de reconocimiento por los derechos adquiridos que les confiere la ley.

Administración y gestión

Uno de los aspectos importantes de la reforma de los sistemas de pensiones es la gestión administrativa, la cual se trasladó al sector privado en la búsqueda de la eficiencia. Sin embargo, la administración privada por sí sola no garantiza que los trabajadores accedan a pensiones dignas al final de su vida laboral. Se precisa de otras condiciones relacionadas con la regulación (discutida anteriormente), el entorno macroeconómico en el mediano y largo plazo y el nivel y consolidación del mercado de capitales y seguros.

⁵³ Patrimonio del Fondo de Pensiones es la suma de las aportaciones obligatorias, voluntarias de los afiliados y extraordinarias, así como las utilidades, una vez deducidas las comisiones por administración del fondo y las operaciones de la Superintendencia de Pensiones, además de los montos correspondientes a bonos de reconocimiento por los derechos adquiridos en las leyes 1896 y 379. [<http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Glosario%20Indicadores%20de%20Seguridad%20Social.pdf>]

Cuadro VI.12

**Comisión por administración de los fondos de pensiones en Latinoamérica, julio 2008
(países seleccionados)**

País	Comisión Total (a)	Seguro Invalidez y Fallecimiento % del Salario (b)	Comisión Neta (c=a-b)	Aporte Capitalizable (d=cot-a)	Comisión s/aporte %	
					Neta e=c/(d+c)	Total f=a/(d+a)
Argentina ¹	N/D	N/D	1.00	10.00	9.1%	N/D
Bolivia ²	2.21	1.71	0.50	10.00	4.8%	18.1%
Chile	2.57	0.89	1.68	10.00	14.4%	20.4%
Colombia ³	3.00	1.42	1.58	11.50	12.1%	20.7%
Costa Rica ⁴	N/D	N/D	0.27	3.98	6.3%	N/D
El Salvador	2.70	1.50	1.20	10.30	10.4%	20.8%
México ⁵	N/D	2.50	N/D	8.50	N/D	N/D
Perú	2.69	0.88	1.81	10.00	15.3%	21.2%
República Dominicana ⁶	1.60	1.00	0.60	7.40	7.5%	17.8%
Uruguay ⁷	2.75	1.01	1.74	12.25	12.5%	18.3%

¹ La cobertura de invalidez y fallecimiento se financia y afecta el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual.

² Adicionalmente se cobra una comisión por administración del portafolio de inversiones, cuyo margen mayor es el 0.02285% de acuerdo con límites establecidos en la Ley de Pensiones.

³ Adicionalmente se cobra una comisión por traspaso, cesantes y aportes voluntarios.

⁴ Comisión equivalente sobre flujo. La cobertura de invalidez y fallecimiento queda a cargo del régimen público pero su costo no se discrimina del aporte para vejez.

⁵ No se estima comisión equivalente sobre flujo. La aportación del 2.5% del salario para el seguro es directamente canalizada al IMSS y su administración es independiente del sistema de pensiones.

⁶ La comisión neta incluye 0.1% para la operación de la Superintendencia, mientras que el aporte neto incluye 0.4% de la contribución al Fondo de Solidaridad Social (que se capitaliza colectivamente). Adicionalmente se cobra una comisión anual complementaria, que se descuenta de la rentabilidad.

⁷ Adicionalmente se cobra una comisión por custodia, cuyo promedio en diciembre de 2007 fue 0.002% del saldo de las cuentas individuales.

Fuente: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Pensiones (AIOS) 2008

La política monetaria contribuye a que los fondos de pensiones obtengan retornos reales positivos y los mercados de capitales y de seguros permiten la colocación rentable y segura de los fondos de pensiones. Los sistemas de pensiones son los principales demandantes de títulos de los mercados y su desempeño depende de la rentabilidad de los títulos en los que las AFP inviertan los recursos recibidos por los trabajadores. Esta situación hace que el patrimonio de los fondos de pensiones sea sensible a crisis financieras y a choques económicos que contagian los mercados financieros locales e impacta en forma negativa los sistemas de seguridad social respecto a la cobertura y el valor de los fondos patrimoniales.

Las crisis económicas reducen la cobertura al disminuir los puestos de trabajo, se reducen los ingresos de los trabajadores y las condiciones laborales. Esto conlleva a una menor recaudación por parte de la seguridad social al disminuir la formalidad y aumentar los empleos informales. Ante una situación de crisis económica, se crean mayores brechas en la densidad⁵⁴ de cotización de las personas y la probabilidad de acceder a una pensión disminuye. La menor cobertura del sistema redundan en peores condiciones de vida y queda desprotegida la población más vulnerable.

El valor de los fondos previsionales también resulta afectado por el precio de mercado de los instrumentos públicos y privados que se transan en el mercado financiero. Estos instrumentos financie-

⁵⁴ La cantidad de afiliados que cotizan.

ros forman parte de las carteras de los fondos de inversión administrados por las AFP y una reducción en el valor presente de los mismos se traduce en un fondo de pensiones desvalorizado. Esta situación se ve atenuada por el hecho de que las inversiones que realizan las AFP son de largo plazo y lo importante es la rentabilidad real promedio que acumulen los fondos patrimoniales durante la vida activa de los trabajadores cotizantes y el saldo de la capitalización individual al momento del retiro.

Dependiendo de la fase del ciclo económico donde se pensione el trabajador, será mejor o peor su saldo acumulado en la cuenta individual. Por ejemplo, dos trabajadores de iguales características pero con diferencias al momento de pensionarse pueden recibir distintas prestaciones solamente por el hecho que uno de ellos se pensionó en el período de crisis y el otro no. Esta situación inequitativa es esperable cuando la rentabilidad de los fondos presenta alta volatilidad. La evidencia muestra que en Argentina, Chile y Uruguay los fondos de pensiones han perdido valor durante el último año producto del contagio de la crisis financiera de los Estados Unidos⁵⁵.

Los gastos de administración también afectan de forma significativa el monto de la pensión. Por esta razón los organismos de supervisión publican periódicamente los datos referidos al tipo de cotización aportado por el trabajador. Los elementos a considerar son:

- La alícuota del seguro de invalidez muerte y sobrevivencia.
- La cotización destinada a la comisión neta.
- El monto destinado a la cuenta de capitalización individual.
- Otras comisiones por rentabilidad por encima del promedio.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Pensiones (AIOS) a julio de 2008 las comisiones promedio en Latinoamérica eran las mostradas en el Cuadro VI.12. Se puede observar que en Latinoamérica la comisión sobre el aporte supone un porcentaje elevado, considerando tanto el valor neto como el total. En estos casos la gestión disminuye el capital aportado y, en consecuencia, el monto de la futura pensión. Sin embargo, las comisiones pagadas por los afiliados en los países considerados son difíciles de comparar, por los distintos conceptos que la integran y los distintos niveles de ingreso y de tasas de contribución⁵⁶.

En República Dominicana el aporte total (9% del salario) incluye el 7% destinado a la cuenta personal, el 0.4% de contribución al Fondo de Solidaridad Social (que se capitaliza colectivamente), el 1% del seguro, el 0.5% de la comisión cobrada por las administradoras y el 0.1% para operación de la SIPEN. Todas las comisiones se expresan a fines comparativos como proporción del salario y República Dominicana, con un 1.6%, es la que más baja comisión cobra Colombia cobra el 3%, la más elevada, que incluye el costo del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Las comisiones netas van desde 0.3% en Costa Rica a 1.8% en Perú. En términos de los aportes totales la menor comisión corresponde a República Dominicana y Bolivia (18%) y, en términos de los aportes netos (sin considerar el seguro), a Bolivia (5%). La mayor comisión total es la de El Salvador (21%) y la neta, la de Perú (15%). El pago de elevados gastos de administración cobra mayor relieve cuando se trata de cotizantes con nivel de ingresos medio o bajo, que son los más frecuentes, pues el esfuerzo del aporte que se les impone con carácter obligatorio (casi un impuesto) es elevado con relación a sus necesidades básicas diarias.

⁵⁵ Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) 2008

⁵⁶ AIOS 2008

¿Existe solidaridad en materia de pensiones en el régimen contributivo?

Diferencia entre capitalización individual y reparto

En los regímenes contributivos de los sistemas de pensiones, los sistemas de capitalización individual no son solidarios debido a que dependen de la capacidad de aporte de cada trabajador y esta se da en función del ingreso, aunque existe el Fondo de Solidaridad Social para ayudar a los trabajadores a obtener, al menos, la pensión mínima.

La principal diferencia entre el sistema de capitalización individual y el sistema de reparto es la forma de financiamiento de las pensiones. Mientras que en el de capitalización individual cada persona tiene su propia cuenta, en el sistema de reparto el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. Este sistema implica un compromiso inter-generacional mediante el cual los trabajadores activos se comprometen a pagar con sus aportes las pensiones de los jubilados sobre la base de que más adelante quienes se incorporen al mercado laboral asumirán el retiro de los futuros pensionados. Sin embargo, este tipo de sistema enfrentó serios problemas debido a que, en muchos casos, tenía cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la institución que administraba el fondo acumulado a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida.

Por otro lado, en el sistema de capitalización individual cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las administradoras realizan con los recursos de los fondos. Al término de la vida activa, este capital se devuelve a la persona afiliada o a sus beneficiarios sobrevivientes bajo alguna modalidad de pensión.

La Ley 87-01 introdujo una reforma del sistema nacional de pensiones, estableciendo un régimen de capitalización individual para los asalariados del sector público y privado, con períodos específicos de transición.

El Fondo de Solidaridad Social solamente aplica a los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. Esto con el fin de que dicho Fondo aporte la suma necesaria para completar la pensión mínima. Todo aquel trabajador que haya cotizado durante 300 meses con una tasa de rentabilidad promedio real de 4% durante su vida productiva tiene una muy alta probabilidad de haber acumulado los fondos suficientes en su cuenta de capitalización individual para garantizar la pensión mínima, por lo que el Fondo de Solidaridad no tendría motivo para cubrirlo. Este informe entiende conveniente realizar un cambio en la Ley 87-01 que permita disminuir la barrera de entrada al Fondo de Solidaridad Social para que todos aquellos trabajadores que hayan cotizado durante por lo menos 180 meses (15 años) puedan tener acceso al fondo y alcanzar la pensión mínima.

Cuadro VI.13 Régimen de reparto. Balance actuarial de las obligaciones del Estado de la SEF (en miles de RD\$), 2006		
Categorías	30 de septiembre de 2006	% PIB
Pasivo actuarial acumulado por personal en retiro*	26,057	2.6
Pasivo por servicios futuros**	7,903	0.8
Total pasivo	33,960	3.4
* Excluye personal de la Sec. Educación		
** Estimado preeliminar		
Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas 2006		

Cuadro VI.14 | Pensiones vigentes, en RD\$, mayo 2006

Nómina	Número	Pensión promedio
Civiles	29,357	4,441
CEA	4,626	4,310
CDE	4,448	13,109
CORDE	2,061	5,732
IDSS	41,420	3,133
INPOSDOM	381	4,283
EDUCACION	7,693	2,635
TOTAL	89,986	4,580

Fuente: Sec. de Estado de Finanzas 2006

Finalmente, se debe subrayar que la solidaridad en el sistema de pensiones vigente en República Dominicana existe en los antiguos sistemas de reparto que quedaron vigentes y está muy limitada en capitalización individual, a menos que se disminuya el número de cotizaciones para acceder al Fondo de Solidaridad Social. Además, la estabilidad laboral del trabajador dominicano atraviesa momentos incertidumbre⁵⁷ y lo lógico es adaptar el marco legal vigente a las condiciones del mercado para proteger a los ciudadanos de los vaivenes de la economía.

El bono de reconocimiento: una tarea pendiente

El bono de reconocimiento es un derecho adquirido de los trabajadores dominicanos que tenían 45 años o más y se encontraban bajo el amparo de las leyes 1896 y 379 al momento de promulgarse la Ley de Seguridad Social y optaron por el régimen de capitalización individual. Estos tienen derecho a un bono de reconocimiento como compensación de los derechos adquiridos en el régimen de reparto⁵⁸ (servicios pasados), que debió haberse cuantificado y acreditado contablemente en la AFP correspondiente.

El bono de reconocimiento equivale al pasivo actuarial a la fecha de vigencia del nuevo régimen previsional por concepto de servicios pasados, es decir, el monto de las obligaciones devengadas (comprometidas) que habrá que pagar en las futuras pensiones. En noviembre del año 2006 la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF)⁵⁹ realizó el "Informe actuarial y técnico sobre el Régimen Nacional de Pensiones. Determinación de los pasivos actuariales a cargo del Estado y lineamientos de la reforma a la Ley 379⁶⁰". El objetivo del estudio era establecer el pasivo actuarial del Estado dominicano tras la entrada en vigencia de la Ley 87-01. Se estimó que existían 45,000 asegurados en el régimen de reparto, de los cuales 15,800 estaban afiliados al IDSS y 19,626 a la entonces Secretaría de Estado de Finanzas, los cuales tienen una edad avanzada, con un promedio de 55 años, y 17 años promedio de servicio. El pasivo actuarial estimado por concepto de servicios pasados, fue de RD\$26 mil millones al 30 septiembre 2006 (2.6% del PIB) y el costo por servicios futuros se estimó en RD\$7,903 millones.

El pasivo actuarial de las obligaciones del Estado en la actual Secretaría de Estado de Hacienda era de RD\$33.9 mil millones de pesos, equivalente al 3.4% del PIB (Cuadro VI.13). Esta es una cifra manejable si se compara con países como Chile donde la proyección del déficit previsional durante el periodo 1981-2004, en promedio fue del orden del 5.7% del PIB, de acuerdo con el "Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional" de ese país⁶¹.

⁵⁷ El desmonte irreversible de un sector de zonas francas y la crisis mundial.

⁵⁸ Según establece el Art. 43.c, párrafo III, y el Art. 59, párrafo II, de la ley 87-01.

⁵⁹ La Ley 494-06, del 27 de diciembre de 2006, aún vigente, dispuso que esta institución se llamara Secretaría de Estado de Hacienda.

⁶⁰ Secretaría de Estado de Finanzas 2006

⁶¹ Informe para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional. Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Santiago de Chile. 2005.

Con el cambio de modelo y las insuficiencias o déficits de los sistemas previsionales el pasivo actuarial no desaparece. En el mediano o largo plazo aparecen o se agravan, aunque sus efectos puedan ser trasladados a otros presupuestos o sean soportados directamente por los ciudadanos. Actualmente, el Estado dominicano no está en capacidad de absorber toda esa deuda actuarial, pero puede realizar un cronograma de desmonte de la misma durante un periodo de tiempo determinado.

Los más afectados por esta deuda actuarial son los trabajadores que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 87-01 eran mayores de cuarenta y cinco años, los cuales al momento de terminar el período de transición establecido por la ley en 2011 estarían a cinco años o menos de la edad legal de retiro y podrían enfrentar serias dificultades económicas. De no resolverse esta situación en un plazo relativamente corto, la pobreza en edad adulta se acrecentará y no se reconocerán los derechos adquiridos por trabajadores que la mayor parte de su vida laboral activa la desempeñaron bajo un régimen de reparto.

República Dominicana es uno de los países con más baja cobertura previsional para los mayores de 60 años de toda Latinoamérica. Aunque se encuentra en una etapa incipiente respecto del proceso de envejecimiento de sus habitantes, se estima que en 2050 más de un 20% de la población tendrá más de 60 años (Anexo VI.7).

La pensión promedio de los jubilados del Estado era de tan sólo RD\$4,580⁶² en 2006, monto que no alcanzaba para cubrir la canasta básica y acrecentaba las privaciones en los adultos mayores. Por esta razón, además de buscarle una solución al problema del bono de reconocimiento se hace necesaria una indexación importante a las pensiones vigentes, especialmente a las de pensionados del sector público (Cuadro VI.14).

Riesgo y diversificación de los fondos del sistema de pensiones

Uno de los elementos fundamentales para que los sistemas de capitalización individual puedan desarrollarse es la existencia de un mercado de capitales que permita diversificar las carteras o portafolios de inversión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) dentro del marco de las inversiones permitidas por la autoridad regulatoria, específicamente la Comisión Clasificadora de Riesgo.

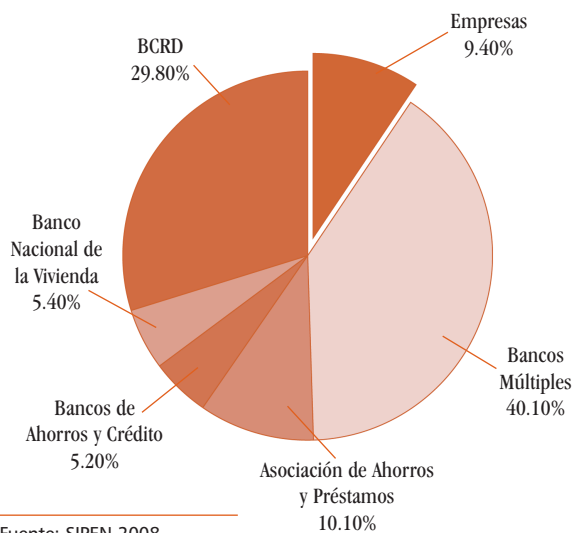
El cambio de modelo del sistema de pensiones en Latinoamérica ha conducido a la creación e impulso del mercado de capitales. No solamente por la propia metodología de la capitalización sino también porque la instauración incorpora a los cotizantes más jóvenes mientras que las personas activas de mayor edad quedan en el sistema antiguo o de reparto. Este comportamiento favorable al sistema de capitalización individual permite que, en promedio, durante más de 25 o 30 años se acumule capital, sin apenas devengarse pensiones, mientras que los sistemas tradicionales deben hacerse cargo de las pensiones ya generadas y las que se devengarán en plazo más corto a pesar de disponer de menores cotizaciones. En definitiva, las AFP son liberadas de cargas inmediatas en la aplicación del sistema de capitalización individual; trasladan al Estado los posibles déficits que se produzcan en los sistemas tradicionales o de reparto.

Una de las razones que se han argumentado para favorecer los nuevos sistemas de capitalización, desde una vertiente financiera, es que, en un país con una pirámide poblacional no envejeci-

⁶² Secretaría de Estado de Finanzas 2006, p. 48

**Inversión de los fondos de pensiones,
31 de diciembre de 2008**

Grafico VI.10



Fuente: SIPEN 2008

da, generan un importante ahorro a largo plazo que permite crear o desarrollar el mercado de capitales, favorecer la inversión y el crecimiento económico.

Sin embargo, la falta de desarrollo del mercado de capitales en el país ha limitado la diversificación de las inversiones de los recursos de los fondos de pensiones. Una muestra de ello lo constituye el hecho de que al 31 de septiembre de 2008, el 69.9% de las inversiones de los fondos de pensiones estaba colocada en bancos múltiples y el Banco Central (BCRD). El 40.1% del total había sido colocado en bancos múltiples; el 29.8% en el BCRD; el 10.1% en asociaciones de ahorros y préstamos; el 5.2% en bancos de ahorro y crédito; el 5.4% en el Banco Nacional de la Vivienda (BNV); y el 9.4% en empresas (Gráfico VI.10).

Esa concentración de recursos en inversiones de tipo financiero no sólo aumenta la volatilidad de los fondos, sino que reduce el efecto positivo que dichas inversiones pueden tener para el desarrollo económico del país. El efecto posi-

vo siempre ocurre pero por vía indirecta, ya que los bancos comerciales y asociaciones de ahorros realizan préstamos con dichos recursos. Sin embargo, dada la importancia que los créditos de consumo tienen en la cartera de préstamos de las instituciones financieras, es debatible la magnitud del efecto sobre el desarrollo y también el hecho de que, dado el excedente de liquidez, las instituciones financieras han actuado como intermediarias entre las AFP y el Banco Central al usar los fondos de pensiones para adquirir valores emitidos por este banco.

La modificación de la Ley 188-07, del 2 de agosto de 2007⁶³, permitió que las AFP pudieran invertir directamente en los títulos del Banco Central para mejorar su rentabilidad, pero el número de instrumentos financieros todavía es reducido, lo cual dificulta la diversificación de riesgo de las carteras de las AFP.

La decisión de invertir en títulos de deuda gubernamentales parece seguir una tendencia exhibida por casi la totalidad de las carteras de los fondos de pensiones en países latinoamericanos. Como puede observarse en el Cuadro VI.15, en la mayoría de los países, los fondos constituidos sirven para financiar parte del endeudamiento del Estado, mientras que la inversión destinada a instituciones no financieras y otros instrumentos es baja.

Nótese que de las siete categorías donde se diversifican las carteras de inversión de los fondos de pensiones de los países seleccionados, República Dominicana sólo tiene presencia en tres, siendo el país de mayor concentración de cartera, lo cual puede estar asociado a la madurez de los otros fondos de pensiones. Es preocupante que más del 60% de la cartera se haya invertido en instituciones financieras, lo que representa aproximadamente el doble del promedio de la región.

La diversificación de cartera adquiere mayor relevancia en momentos de crisis económicas, donde una concentración en pocos instrumentos puede producir efectos negativos sobre el ahorro previsional. Esto arriesga la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, aunque se debería privile-

⁶³ Con respecto al artículo 97 en los literales a y b respecto de la inversión en instrumentos financieros.

Cuadro VI.15 | Cartera de inversión de los fondos de pensiones en Latinoamérica (países seleccionados), 2008

País	Total (millones U\$)	Deuda gubernamental	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y de inversión	Emisores extranjeros	Otros
Argentina	32,881	56.2	5.8	1.4	12.5	13.2	8.9	1.9
Bolivia	3,428	72.6	13.6	9.7	0.0	0.9	1.9	1.2
Chile	105,907	8.8	28.3	7.8	14.7	4.0	36.4	0.1
Colombia	27,756	45.6	8.0	9.2	22.8	0.2	11.1	3.2
Costa Rica	1,503	59.3	17.5	2.2	0.5	6.1	11.9	2.5
El Salvador	4,256	78.7	16.8	3.9	0.0	-	0.6	-
México	80,902	61.3	4.9	11.8	8.3	-	13.7	-
Perú	21,113	16.5	9.1	10.0	39.3	1.8	15.1	8.1
República Dominicana ¹	1,142	29.4	60.2	10.4	-	-	-	-
Uruguay	3,975	56.9	36.4	1.4	0.1	-	3.2	2.0
Total	282,863	36.4	15.4	8.4	14.5	3.2	20.9	1.2

¹ Los datos corresponden a los fondos de pensiones del sistema de capitalización individual.

Fuente: AIOS, junio 2008

giar la inversión de esos fondos en sectores con mayor capacidad de creación de empleo y desarrollo del país, no se recomienda determinar por ley los sectores a invertir, ya que otro objetivo de estos fondos es maximizar su rentabilidad para garantizar el futuro retiro de las personas cotizantes.

Finalmente, como se ha destacado a lo largo de cada uno de los capítulos de este informe, el gran problema de la sociedad dominicana actual es la debilidad institucional. La dificultad para usar los fondos de pensiones es la base institucional y la debilidad del Estado de derecho. Ni siquiera hay garantías de que el mal uso de los fondos conlleve algún tipo de sanción, por lo tanto, para que estos recursos puedan financiar otras actividades tiene que existir alguna forma de garantía social, a través de un pacto o un acuerdo político que establezca sólidos mecanismos institucionales de regulación y un uso eficiente de los recursos de pensiones.

Rentabilidad del sistema de pensiones

Las pensiones de los afiliados dependen de la rentabilidad real⁶⁴ que las AFP obtengan de las inversiones realizadas. El Sistema Dominicano de Pensiones nació en un ambiente muy poco favorable, de alta inflación y devaluación cambiaria, por lo que la rentabilidad real durante sus primeros meses de operación fue negativa. Se puede observar en el Gráfico VI.11 que las tasas anualizadas de rentabilidad real promedio⁶⁵ de los fondos en AFP fueron negativas en cada trimestre a partir de septiembre de 2003. A partir de mediados de 2004 se hizo positiva, llegando a su máximo a fines de ese año, para declinar después gradualmente. Es evidente la volatilidad del rendimiento real.

Aunque no hay unanimidad en cuanto a cuál debe ser la tasa real mínima aceptable, se puede considerar que en una economía como la dominicana debería estar entre 3% y 4% anual. Basados en el 4% tenemos los siguientes resultados:

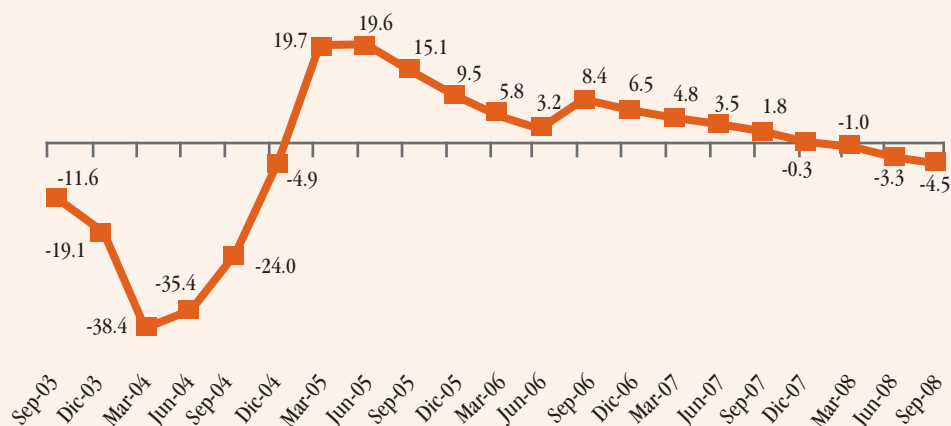
- 11 trimestres de rentabilidad real negativa.
- 3 trimestres de rentabilidad real positiva, menor al 4%.
- 9 trimestres de rentabilidad real positiva, mayor al 4%.

⁶⁴ La rentabilidad real equivale al rendimiento obtenido menos la tasa de inflación.

⁶⁵ Se calculó con base en las diferencias trimestrales entre el rendimiento nominal y el índice de precios al consumidor.

Rentabilidad real trimestral de los fondos de pensiones, de septiembre 2003 a septiembre 2008

Gráfico VI.11



Fuente: ODH/PNUD en base a SIPEN y BCRD

Estos resultados, aunque son aproximados, significan que la rentabilidad real ha estado por debajo del mínimo aceptable, con una tendencia declinante en los últimos tres años y hasta negativa en algunos meses de 2008.

Por otro lado, llama la atención que en los boletines que emite trimestralmente la SIPEN así como en los resúmenes estadísticos se ha eliminado la información relacionada a la rentabilidad real del sistema y tan solo se publica la nominal, limitando la capacidad de la población contribuyente de conocer el estado real del sistema⁶⁶.

Cuadro VI.16

Distribución del aporte financiero del régimen contributivo

Partidas	Año 5 desde agosto 2007	Año 6	Año 7
Total	9.00%	9.47%	9.97%
Cuenta personal	7.00%	7.50%	8.00%
Seguro de vida del afiliado	1.00%	1.00%	1.00%
Fondo de Solidaridad Social	0.40%	0.40%	0.40%
Comisión de la AFP	0.50%	0.50%	0.50%
Operación de la Superintendencia	0.10%	0.07%	0.07%
Distribución del aporte			
Afiliado	2.58%	2.72%	2.87%
Empleador	6.42%	6.75%	7.10%

Fuente: Ley 188-07

Incidencia en las pensiones de los diferentes aportes y la política económica y de empleo

Tras la promulgación de la Ley 188-07, la distribución del aporte para el financiamiento del régimen contributivo en materia de pensiones quedó tal y como se muestra en el Cuadro VI.16. Con base en esta distribución se puede hacer un análisis sobre la forma en que el aporte a la cuenta personal del afiliado puede determinar el monto de la pensión futura del trabajador así como la tasa de rentabilidad real que tengan sus fondos de pensiones. Sin embargo, hay que señalar que este no es un cálculo actuarial, sino una simulación acerca del efecto de las variacio-

⁶⁶ La página web fue consultada el 4 de abril de 2009 así como también se consultó el último boletín, publicado el número 22.

nes de la tasa de interés real promedio y el aporte neto al rendimiento de los fondos de pensiones de los trabajadores.

Se tomarán tres trabajadores del mercado laboral formal de República Dominicana que devengan sueldos de RD\$5,635 (mínimo legal), RD\$10,000 y RD\$25,000 respectivamente y estimaremos el monto de la pensión futura en caso de que los mismos trabajen por un período de 30, 25, 20 ó 15 años⁶⁷. Se supondrá una inflación promedio de 7% durante su vida laboral y que sus ingresos son indexados.

En el Cuadro VI.17 se muestra lo que habrían acumulado en su cuenta de capitalización individual trabajadores con diversos salarios, periodos de cotización y aportes (de 7% a 10%), suponiendo una rentabilidad real constante de 7.26%⁶⁸, equivalente al rendimiento real promedio post-crisis de los fondos de pensiones. Los resultados indican que, por ejemplo, una persona con un salario de RD\$10,000⁶⁹ mensuales que aporte a su cuenta lo que manda la ley (8%) y, con una rentabilidad real de un 7.26%, acumulará al cabo de 15 años RD\$259,000 en su cuenta. Si esta persona quisiera tener como pensión al menos el 50% de su salario en su vida activa

(RD\$5,000) tan solo la tendría asegurada por algo más de cuatro años. Estos datos muestran cómo pese a que la Ley 87-01 es un avance en el reconocimiento de los derechos, la realidad es que mientras la estructura del empleo, su estabilidad y los salarios no mejoren, las pensiones serán muy precarias para la mayoría de la población.

¿Qué pasa si cambia la rentabilidad real? El Cuadro VI.18 muestra el resultado esperado de las pensiones al final de cada período analizado. Se tomó como aporte neto a la cuenta personal del afiliado el 8%⁷⁰ y se estimó el monto que tendrían acumulado tras diferentes periodos de cotización personas con diferentes salarios a tasas de rentabilidad real de 5.3% hasta 9.3%, en incrementos de 1% (dos puntos porcentuales por encima y por debajo del promedio utilizado).

Los resultados anteriores revelan que se necesita un número de cotizaciones extremadamente alto para que el trabajador pueda acumular una pensión relativamente aceptable que le permita optar

Cuadro VI.17 Montos acumulados en las cuentas de pensiones al final del período especificado con aporte del 7% a 10%, según salario inicial y aporte a la cuenta de capitalización individual (CCI) (en miles RD\$)

Salario inicial	Período	Nivel de aporte a la CCI			
		7%	8%	9%	10%
RD\$5,635	A 15 años	128	146	164	183
	A 20 años	212	242	273	303
	A 25 años	333	381	428	476
	A 30 años	507	579	652	724
Salario inicial	Años	Nivel de aporte a la CCI			
		7%	8%	9%	10%
RD\$10,000	A 15 años	227	259	292	324
	A 20 años	376	430	484	538
	A 25 años	591	675	760	844
	A 30 años	899	1,028	1,156	1,285
Salario inicial	Años	Nivel de aporte a la CCI			
		7%	8%	9%	10%
RD\$25,000	A 15 años	567	648	730	811
	A 20 años	941	1,075	1,210	1,344
	A 25 años	1,478	1,688	1,900	2,111
	A 30 años	2,248	2,569	2,890	3,211
* Los supuestos para cálculo son que se mantiene la tasa de rentabilidad (7.26%) y se varía el nivel aporte entre 7% y 10%, sabiendo que 8% es el mandato legal.					
Fuente: PNUD/ODH					

⁶⁷ La fórmula utilizada para obtener el monto acumulado después de X años con Y nivel de aporte es: $SY \left(\frac{(1+i)^{12X} - 1}{i} \right)$ donde i es la tasa de interés real mensual y S es el salario mensual.

⁶⁸ Es la rentabilidad real obtenida por los fondos de pensiones desde enero 2005 hasta agosto 2009.

⁶⁹ El salario cotizante promedio en el trimestre julio-septiembre de 2008 era de RD\$12,862.48.

⁷⁰ El 8% es la cifra más representativa por cuanto permanecerá en el largo plazo, a menos que la autoridad estime conveniente realizar cualquier otro cambio en la misma.

Cuadro VI.18

Montos acumulados en las cuentas de pensiones al final del período especificado, con aporte del 8% según salario inicial, variando la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones (en miles RD\$)

Salario inicial	Período	Nivel de rentabilidad real				
		5.3%	6.3%	7.3%	8.3%	9.3%
RD\$5,635	A 15 años	123	134	146	160	175
	A 20 años	191	215	242	274	311
	A 25 años	279	325	381	447	528
	A 30 años	394	476	579	708	871
Salario inicial	Años	Nivel de rentabilidad real				
		5.3%	6.3%	7.3%	8.3%	9.3%
RD\$10,000	A 15 años	219	238	259	283	310
	A 20 años	339	381	430	487	552
	A 25 años	495	577	675	794	937
	A 30 años	699	845	1,028	1,257	1,547
Salario inicial	Años	Nivel de rentabilidad real				
		5.3%	6.3%	7.3%	8.3%	9.3%
RD\$25,000	A 15 años	546	595	648	708	775
	A 20 años	847	953	1,075	1,217	1,381
	A 25 años	1,238	1,443	1,688	1,984	2,342
	A 30 años	1,747	2,112	2,569	3,143	3,866

Se mantiene fijo el nivel de aporte y varía la tasa de rentabilidad entre 5.3% y 9.3%.

Fuente: ODH/PNUD

por las modalidades establecidas por la ley como son: renta vitalicia o retiro programado. Una de las razones que puede explicar este fenómeno es el bajo porcentaje que llega, en términos netos, a la cuenta de capitalización individual del trabajador. El 8% es uno de los aportes más bajos a la cuenta de capitalización individual que existe en la región. Sólo Argentina, Costa Rica y México destinan un porcentaje menor a esta cifra; los demás países de la región dedican más del 8%.

¿Qué tendría más impacto sobre el total acumulado en el fondo de pensión de un trabajador en el tiempo: un aumento en la rentabilidad real o un aumento en su nivel de aporte?

El Cuadro VI.19 sirve para ilustrar esta situación. Por ejemplo, después de 15 años cotizando el 8% de su salario, una persona que haya percibido una tasa de rentabilidad real de 9.3% habrá acumulado en su cuenta 19% más de fondos que una persona que haya recibido una rentabilidad real promedio de 7.3%. Es decir, un incremento de 2 puntos porcentuales en la tasa de interés real genera un aumento de 19% sobre el monto acumulado después de 15 años cotizando. Del mismo modo, después de 15 años cotizando y

percibiendo una tasa de interés real de 7.3%, una persona que haya aportado el 10% de su salario tendrá en su cuenta un monto acumulado 25% mayor que el de una persona que sólo haya aportado el 8% de su salario, que es el porcentaje legal. En otras palabras, un incremento de 2 puntos porcentuales en el nivel de aporte genera un impacto de 25% sobre el monto acumulado después de 15 años cotizando.

Se observa que las pensiones son más sensibles en general a variaciones en la tasa de interés real promedio que a cambios en el aporte neto, salvo para períodos de cotización relativamente cortos (15 años). Debido a la composición del interés, el impacto de la rentabilidad sobre el total acumulado incrementa con relación al porcentaje de aporte conforme aumenta el período de cotización, y conforme aumenta la magnitud del cambio considerado. Por ejemplo, el impacto sobre el total acumulado de un cambio de un punto porcentual en la tasa de rentabilidad real es de 22%, 1.69 veces el impacto de un cambio de un punto porcentual en la tasa de aporte (13%) después de 30 años cotizando, mientras que no hay diferencia entre uno y otro cambio si la persona tiene sólo 20 años cotizando. Por otro lado, si el cambio es de tres puntos porcentuales, el impacto del cambio en la rentabilidad es de 86%, más de 2 veces el impacto del cambio en el aporte (38%), después de 30 años cotizando. Esto debe llamar la atención de las autoridades del Banco Central debido a que el éxito de un sistema previsional está estrechamente ligado con una política monetaria que persiga objetivos de largo plazo y no coyunturales.

Las máximas autoridades del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos forman parte de la Comisión Clasificadora de Riesgo, que es el organismo que decide el límite de inversión por instrumento de las AFP. Ambos, en su condición de miembros de la Junta Monetaria, están llamados a orientar a la SIPEN y a incorporar todo lo concerniente al tema del rendimiento de las pensiones dentro del programa monetario que diseña la institución. Al determinar la tasa de interés-vía operaciones de mercado abierto y venta de títulos al público en general- y cumplir con las metas de inflación, también determina de forma indirecta la rentabilidad de los fondos de pensiones. Esta es la mejor evidencia de que no se puede dissociar la política monetaria del diseño de los portafolios o carteras de inversión de las AFP, respecto de los instrumentos en que pueden invertir y sus respectivos niveles de riesgo.

Cuando se habla de un sistema de pensiones cuyos resultados dependen principalmente de la tasa de interés real promedio durante el periodo activo del trabajador, la garantía de un buen desempeño está determinada, entre otras, por la estabilidad de la política monetaria en el largo plazo.

Cálculo de la puesta en marcha del sistema de pensiones para el sector público

En este acápite se realiza una estimación del costo anual al Estado de la implementación del sistema de pensiones entre 2009 y 2015. La estimación tomó en cuenta los tres regímenes: el contributivo, el subsidiado, y el contributivo-subsidiado. Se hicieron supuestos sobre los empleados del Estado mayores de 60 años y la proporción por encima y por debajo del salario mínimo, las personas discapacitadas, la tasa de inflación, el crecimiento del PIB, el monto de las pensiones y el porcentaje de personas cubiertas por cada régimen. En el Anexo VI.8 se presentan detalladamente estos supuestos.

- Se tomaron en cuenta tres regímenes: el contributivo, el subsidiado, y el contributivo-subsidiado.
 - En el régimen contributivo entran los empleados del Estado mayores de 60 años (el pago de las pensiones del resto de los pensionados correspondientes a este régimen no es responsabilidad del Estado y por lo tanto no figura en esta estimación).
 - El régimen subsidiado incluye a la población mayor de 60 años no ocupada (desocupada o económicamente inactiva), así como a los ocupados en el sector informal con ingresos por debajo del salario mínimo y los ocupados en servicio doméstico.
 - Se incluye en el régimen contributivo-subsidiado a los ocupados mayores de 60 años con ingresos por encima del salario mínimo, así como a los ocupados por cuenta propia en el sector formal con salarios por encima del mínimo.
 - También se incluye en el cálculo las pensiones de las personas discapacitadas de cualquier edad a partir de los 20 años. Hay dos tipos de discapacitados: los que sufren de discapacidad total y los que sufren de discapacidad parcial.
 - Se excluyen de la estimación todas las personas pensionadas o jubiladas.

Cuadro VI.19 Comparación entre la sensibilidad de los fondos de pensiones a aumentos en la tasa de rentabilidad real y la tasa de aporte						
Años cotizando	Si se mantiene el nivel de aporte en 8% y aumenta la rentabilidad real de 7.3% a:			Si se mantiene constante la rentabilidad real en 7.3% y se aumenta el nivel de aporte de 8% a:		
	8.3%	9.3%	10.3%	9%	10%	11%
	El total acumulado en el fondo de pensión al final del período sería mayor en:			El total acumulado en el fondo de pensión al final del período sería mayor en:		
15	9%	19%	31%	13%	25%	38%
20	13%	28%	46%			
25	18%	39%	64%			
30	22%	50%	86%			
Fuente: PNUD/ODH						

- Para determinar cómo se divide la población de 60 años y más y la discapacitada según las categorías descritas anteriormente, se emplearon los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) para el año 2007.
- Se supuso que para los tres regímenes el aporte per cápita del gobierno sería el mismo:
 - El 60% del salario mínimo del sector público, que ronda los RD\$5,000 pesos en el 2008. Este supuesto parte de que dado el reciente comienzo del sistema de capitalización individual, tanto las personas del régimen contributivo como del contributivo-subsidiado no habrán cotizado suficientes años como para recibir una pensión superior a la mínima con base en sus aportes.
 - El aporte está indexado a la inflación, y el gobierno hace 13 pagos anuales del aporte por beneficiario.
 - Para los discapacitados totales, el aporte es el mismo que para los demás pensionados; para los discapacitados parciales, 30%.
- En un estudio actuarial de 2006⁷¹ se estimó el costo total del bono de reconocimiento en 26 mil millones de pesos. Un cuarto de este monto (25%), ajustado para inflación, se ha de pagar cada año entre 2009 y 2012.
- El porcentaje de personas cubiertas es el siguiente:
 - Contributivo: 100% a partir de 2009.
 - Subsidiado y discapacitados: 25% en 2009, 50% en 2010, y 100% en los demás años.
 - Contributivo-subsidiado: 50% en 2009 y 100% en los demás años.

Los resultados obtenidos de este cálculo se muestran en el Cuadro VI.20. Evidencian un peso financiero para el Estado que se incrementa en función del aumento de la cobertura de la población y disminuye en la medida en que se paga la deuda con los empleados que pasaron del régimen de reparto al de capitalización individual, a los cuales se adeuda el bono de reconocimiento.

Se supone que en el año 2011 se habrá puesto en marcha completamente el SDSS, ya que finaliza el periodo de transición marcado por la ley, es decir, toda la población objetivo estará cubierta por el sistema. Según las estimaciones, la puesta en marcha del sistema de pensiones generará un costo creciente mientras aumente la población cubierta y se paga la deuda actuarial del bono de

Cuadro VI.20 Gasto público necesario para la puesta en marcha del sistema de pensiones, 2009-2015							
Gasto total (en millones)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	1,017	1,121	1,243	1,377	1,526	1,691	1,873
Subsidiado	5,968	13,159	29,162	32,313	35,804	39,673	43,959
Contributivo-subsidiado	0	1,267	2,807	3,110	3,447	3,819	4,232
Discapacitados	1,244	2,743	6,080	6,737	7,465	8,271	9,165
Total de pensiones	8,229	18,291	39,292	43,537	48,241	53,453	59,228
Bono de reconocimiento	7,980	8,539	9,137	9,776	0	0	0
Total de pensiones y bono	16,209	26,830	48,429	53,313	48,241	53,453	59,228
Gasto como porcentaje del PIB	0.98%	1.47%	2.41%	2.40%	1.97%	1.98%	1.99%
Fuente: ODH/PNUD							

⁷¹ SEF 2006

reconocimiento. El impacto en el PIB se estabiliza en alrededor del 2% del PIB como costo anual una vez esté cubierta toda la población y se haya abonado el bono de reconocimiento.

Finalmente, se hace necesario hacer los estudios y los arreglos institucionales para iniciar el régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado para asegurar a toda la población dominicana el derecho a unos ingresos mínimos en la vejez.

VI.4 Asistencia social

En este apartado se analiza la asistencia social, se revisan los referentes internacionales y sus antecedentes históricos, el escenario normativo y organizacional, el presupuesto y los principales programas. Al final se analizan los diferentes programas, sus impactos por grupo etario y los riesgos asociados según sexo y la participación de la sociedad en general y de las personas con discapacidad en su diseño, ejecución y evaluación.

Cabe señalar que para este informe la asistencia social no es ni mala ni buena por sí misma, es un instrumento de apoyo al enfoque universal de derechos para apuntalar a grupos específicos de

Recuadro VI.5 Experiencias internacionales de transferencias condicionadas

Se consideran por sus tamaños y aportes, en términos de diseño, tres experiencias internacionales:

- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México
- Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia de Brasil
- Puente-Chile Solidario de Chile

Los estudios realizados a estos programas nos muestran fortalezas y retos a enfrentar en el proceso de creación de capacidades en la población pobre.

Los principales logros de estos programas han sido, en mayor o menor medida: el aumento de la incorporación a la escuela y de la tasa de asistencia de los niños y niñas, disminución de la incidencia del trabajo infantil, reducción de la tasa de desnutrición, aumento de la demanda de servicios de salud y, en definitiva, reducción de pobreza y desigualdad.

Los principales retos que enfrentan son^b:

- Los programas de transferencias con corresponsabilidades requieren de una oferta de servicios sociales con buena calidad para obtener resultados, sin embargo estos programas enfrentan una falta de adecuación y baja calidad en la oferta pública disponible para atender el incremento de la demanda.
- Problemas en la articulación dentro y entre los diferentes niveles gubernamentales en que deben apoyarse para dotar los servicios así como para desarrollar los sistemas de control e intervención.
- El carácter todavía incipiente e incompleto de los sistemas de control.
- Contradicciones entre el modelo teórico de familia que fundamenta las acciones estatales y la realidad de las familias, sobre todo en lo que respecta a la división del trabajo y a la estructura del núcleo familiar.
- La definición rígida de la familia como unidad de intervención omite las relaciones entre ésta y su entorno inmediato, lo cual puede quebrar lógicas colectivas de ayuda mutua e instalar competencias y rivalidades por los recursos que proporcionan los programas.

Los tres programas de transferencias condicionadas, si bien tienen diferencias significativas en el diseño, enfrentan retos parecidos. Uno de los más significativos es la oferta y la calidad de los servicios públicos, ya que todos se proponen inducir la demanda de servicios públicos pero enfrentan la realidad de que la oferta es de tan mala calidad que desalienta su consumo o sencillamente no existe.

Otro elemento a resaltar en los tres programas son los problemas de articulación para entregar los servicios, lo que impacta en la integralidad de la oferta. En esa misma línea está la articulación de las redes de asistencia social con los servicios universales y la seguridad social. ¿Cómo hacer para dar el paso de una ayuda de carácter asistencial y focalizada a una red universal? Ese reto lo enfrentan todos los programas de asistencia social, incluyendo los programas de transferencia condicionada.

^a Cohén y Franco 2006

^b *Ibíd.*

población en determinados momentos, a fin de superar situaciones de privaciones extremas. Sin embargo, se considera un problema la práctica pública que, a pesar del discurso, reduce la política social al asistencialismo, desvinculado de otras intervenciones públicas, lo que convierte a la práctica clientelar en un factor de sostenibilidad del sistema político⁷².

La principal propuesta de la última década para superar las debilidades de los programas de asistencia social, muy influenciados por el clientelismo⁷³, han sido los programas de transferencias condicionadas, los cuales dotan de un aporte (normalmente económico) a personas o familias seleccionadas con base en criterios objetivos a cambio del cumplimiento de una serie de obligaciones vinculadas a la creación de capacidades en educación, nutrición, documentación, capacitación o empleo.

La hipótesis es que estas condicionalidades funcionan como puentes de inclusión para la población en pobreza extrema. La experiencia internacional en estos programas crece, en términos de cobertura y presupuestos, aunque todavía no hay evaluaciones claras sobre el impacto en la creación de capacidades, y enfrenta muchos problemas y desafíos (Recuadro VI.5).

VI.4.1 Antecedentes históricos en materia de asistencia social en República Dominicana

Las principales instituciones vinculadas o dirigidas a proteger a la población de la pobreza y sus efectos fueron creadas durante la tiranía trujillista. El sector de asistencia social vio multiplicar sus acciones, a partir del año 1966, pasando del día del pobre⁷⁴ a otros días de celebraciones y a las campañas electorales, expresiones máximas de las prácticas clientelares. Todas estas fechas eran aprovechadas para entregar alimentos, regalos y dinero "... a través de agencias gubernamentales (programas de asistencia desde la Presidencia y las Fuerzas Armadas), el partido oficial y organizaciones ligadas al partido como la Cruzada del Amor"⁷⁵. Estas acciones, eran parte de una estrategia para construir una base social para los diferentes partidos políticos que se fueron sucediendo desde 1966. Para crear esa base social recurrieron a otras prácticas, tales como: los contratos grado a grado, exenciones fiscales y concesiones de tierras del Estado, entre otros.

Tal como ha sido discutido en el Capítulo II de este informe, a partir de la década del sesenta el reparto de los bienes y recursos públicos se convirtió en la fuente de la estabilidad del sistema político, lo que creó una cultura de "asistencialismo" entendido como el "dao" o como la "fundita"⁷⁶, que cada vez se profundiza más y se convierte en prácticas habituales.

Durante los últimos 40 años del siglo XX los programas de asistencia social se multiplicaron⁷⁷ bajo la lógica político-clientelar que muy poco avanzaba en el objetivo de reducir la pobreza. En las últimas décadas, los indicadores sociales referidos a la situación de salud, educación y empleo de los

⁷² Capítulo I y INDH 2008

⁷³ En el Capítulo II de este informe se analiza la incidencia del clientelismo en la política social.

⁷⁴ Este día se celebraba en la fecha del natalicio del dictador Rafael Leónidas Trujillo, fecha en que se repartían alimentos y regalos a los pobres.

⁷⁵ Cañete y Dotel 2007, p. 21

⁷⁶ La "fundita" era una de las formas de repartir alimentos a la población empaquetados en bolsas como una dádiva del gobernante durante los gobiernos de Joaquín Balaguer.

⁷⁷ "En el año 2002, producto de los trabajos de revisión de la situación del sector social que iniciaron el Gabinete Social y la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS) se detectaron 40 entidades públicas que realizaban actividades de asistencia social". Cañete y Dotel 2007, p. 31

dominicanos se han mantenido por debajo de los niveles de la región⁷⁸. Tampoco ha variado de manera significativa la tasa de pobreza en el país⁷⁹.

En los últimos años se han intentado impulsar cambios, principalmente tras la crisis económica de 2003 la cual hizo necesario el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) cuyos préstamos condicionaron la legislación monetaria y la estrategia de asistencia social. Con base en esto, el Estado dominicano se abocó a realizar múltiples estudios con el fin de mapear los programas de asistencia social que se ejecutaban, a intentar reorganizar el sector e iniciar una nueva generación de programas sociales orientados a fortalecer las capacidades en las personas beneficiarias para salir de la pobreza.

VI.4.2 Normativa, estructura organizacional y presupuesto para la asistencia social

La normativa y la estructura organizacional para la asistencia social son similares a la normativa y estructura de articulación de la política social en su conjunto, debido al doble rol de articulador y ejecutor que desarrolla el Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS). El siguiente apartado presenta y analiza esta estructura, con énfasis en su rol ejecutor y no en el de articulación⁸⁰.

Normativa

La normativa para política de asistencia social es parte de lo que en documentos oficiales se conoce como la Red de Protección Social:

- Decreto No. 1082-04: crea el Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS). Como ya se señaló, el GCPS es el eje central de la estructura institucional al reunir en su interior a la mayoría de las entidades que intervienen en el sector, con las cuales debe articular las políticas sociales.
- Decreto No. 1554-04: establece el Programa de Protección Social para que se ejecute dentro del GCPS y reorganiza el sector de asistencia social.
- Decreto No. 1073-04: crea el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Esta entidad pública, perteneciente al GCPS y adscrita al Poder Ejecutivo, tiene entre sus funciones caracterizar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza que habitan en zonas geográficas identificadas en el Mapa de la Pobreza y en zonas fuera del mismo, que resulten de interés para los fines de las políticas públicas⁸¹. Este decreto marca un hito en el ámbito de la asistencia social, ya que uno de los principales e históricos problemas de los programas de asistencia social ha sido la alta discrecionalidad en la selección de sus beneficiarios.
- Decreto No. 1560-04: crea la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Esta entidad, de carácter autónomo y vinculada al GCPS, tiene entre sus funciones unificar los distintos subsidios por persona beneficiaria, elaborar la nómina definitiva de beneficiarios y realizar la gestión de ejecución y pago en el Sistema Integrado de Gestión Financiera⁸². La creación de la ADESS constituye un esfuerzo para fortalecer la gestión de los subsidios sociales, ya que ha dado mayores

⁷⁸ ODH/PNUD 2008

⁷⁹ ONAPLAN 2005

⁸⁰ El rol de articulación se discutió en el Capítulo II de este informe.

⁸¹ Presidencia de la República 2004b

⁸² Presidencia de la República 2004a

garantías de transparencia a los programas de asistencia social que entregan sus subsidios a través de dicha entidad, como es el caso del Programa Solidaridad del GCPS.

- Decreto No. 143-05: dispone que la identificación de los beneficiarios del régimen subsidiado en salud transitoriamente tendrá como base la ficha y los procedimientos técnicos del SIUBEN.
- Decreto No. 536-05: crea el Programa Solidaridad dentro de la Red de Protección Social, entre otras disposiciones.
- Decreto No. 570-05: otorga nuevas facultades al Gabinete de Coordinación de la Política Social; le asigna funciones de ejecución y crea en su ámbito la Comisión de Racionalización y Reestructuración del Sector Social.
- Decreto No. 570-05: otorga nuevas facultades al GCPS. En adición, el Gabinete también debe a manera de excepción “conducir, administrar y ejecutar los programas correspondientes al Programa de Protección Social (Programa 13 del presupuesto Nacional) así como programas dependientes de la Presidencia de la República (Programa 14 de Coordinación y Asesoramiento Técnico).
- Decreto No. 426-07: crea el SIUBEN como una entidad del Gabinete de Coordinación de Política Social, adscrita al Poder Ejecutivo.
- Decreto 118-09: “ordena la reestructuración y fortalecimiento del Sistema de Protección Social y las entidades que lo integran, con el propósito de incrementar su nivel de eficiencia, transparencia y coordinación”⁸³. Entre otras cosas, y en adición a lo mencionado, este decreto le asigna al programa Solidaridad la gestión exclusiva de los programas focalizados y no focalizados de transferencias condicionadas y no condicionadas y subsidios sociales.
- Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios: ofrece nuevos instrumentos y espacios de participación para la sociedad civil en materia de políticas públicas. Esta ley debería facilitar la descentralización de las políticas sociales y entre éstas las referidas a la asistencia social.
- La Ley No. 496-06: crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD). Esta nueva Secretaría tiene entre sus funciones ser el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública con responsabilidad en el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. En teoría, la instalación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), así como de la conformación de los consejos distritales, municipales y regionales, son piezas claves que promoverán una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública. Por un lado, el SNP debería fortalecer el ejercicio de la planificación, tanto en términos técnicos como culturales, mientras que los consejos promoverán la participación de la sociedad en el ejercicio de la planificación en todos los ámbitos de las políticas públicas y por lo tanto el de la asistencia social, así como la transparencia, a través del monitoreo a lo planificado desde los propios consejos⁸⁴.

En el Capítulo II de este informe se concluyó que la sociedad dominicana cuenta con una arquitectura normativa, que apunta hacia un régimen de asistencia social que posibilita la acción sistémica e integral de los programas asistenciales con los universales, ya que existen leyes dirigidas a garantizar servicios vitales para toda la ciudadanía, como es el caso de la salud. También, hay suficientes

⁸³ Presidencia de la República 2009. Decreto No. 118-09.

⁸⁴ En el Capítulo II de este informe se analiza la Ley 496-06 y en el INDH 2008 se analizan los reglamentos que acompañan a la Ley.

leyes y decretos que promueven la equidad⁸⁵, en particular en las poblaciones más vulnerables tales, como: la niñez, las personas con alguna condición de discapacidad, los envejecientes y las mujeres, siendo estas últimas las que cuentan con un mayor número de leyes que protegen sus derechos. A pesar de esto, la implementación, la ejecución, eficiencia y eficacia de dichas normativas, según los objetivos y el rol de protección, son otro tema.

En el Capítulo II también se concluyó que el doble rol del Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS) de ejecutor y coordinador a la vez, debilita la función de articular la política social porque entra en competencia con las otras secretarías e instituciones que prestan servicios universales, lo cual disminuye la capacidad de acción sistémica del Estado. Esta tendencia se intensifica con el Decreto No. 118-09, el cual se analiza más adelante. Finalmente, queda pendiente la creación de los consejos municipales, distritales y regionales, así como la instalación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), los cuales contribuirían a dar mayor calidad y transparencia al ejercicio de la planificación en todos los ámbitos de las políticas públicas y por lo tanto también en la protección social.

Organización institucional

El Estado dominicano ha hecho esfuerzos para disminuir la dispersión existente en el ámbito de la asistencia social. Al inicio del período 2000-2004 las intervenciones de asistencia social se encontraban dispersas en casi todo el aparato Estatal, siendo difícil identificar las acciones y el gasto producido. En esa época se identificaron todas las instituciones y programas que realizaban asistencia social, se inició el proceso de articulación con la creación del GCPS y comenzó la agrupación presupuestaria de los programas y entidades.

Es de notar que de 2004 a 2007 se avanzó el proceso de concentración de los programas de asistencia social en el GCPS⁸⁶, con la creación del Programa de Protección Social (PPS). Sin embargo, los avances han sido insuficientes ya que se mantuvo un cierto grado de dispersión con mínimos niveles de coordinación. Actualmente realizan intervenciones en materia de asistencia social entidades tales como: el Congreso de la República, el Poder Judicial, la Secretaría Admi-

Recuadro VI.6 Estructura organizativa del Programa de Protección Social (PPS), 2009		
# presupuestario	Entidad	Dependencia
Protección de Grupos Vulnerables y Atención al Riesgo		
9	Dirección Administrativa y Financiera	GCPS
11	Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	GCPS
10	Administradora de Subsidios Sociales	GCPS
14	Plan Social de la Presidencia	GCPS
13	Solidaridad	GCPS
12	Comedores Económicos	GCPS
21	Oficina Ejecutora del Consejo Nacional de Envejecientes	GCPS
20	Consejo Nacional de Discapacidad	GCPS
25	Programa de Empleo Transitorio	GCPS
Desarrollo Social Local		
18	Comunidad Digna	GCPS
19	Dirección General de Desarrollo Fronterizo	GCPS
15	Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial	GCPS
16	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	GCPS
17	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (Procomunidad)	GCPS
Administración de Transferencias, Pasivos y Activos Financieros		
23	Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	GCPS
24	Comer es Primero	GCPS
83	Programa de Envejecientes en Pobreza Extrema (PROVEE)	GCPS
84	Bonogas Hogares	GCPS
85	Bonogas Choferes	GCPS

Fuente: GCPS

⁸⁵ Véase el Capítulo II de este informe.

⁸⁶ A través del Decreto No. 1554-04.

nistrativa de la Presidencia, consejos y programas que se han convertido en instituciones (Procomunidad), los ayuntamientos y las secretarías de Estado (Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Obras Públicas).

Según el documento Nueva política social⁸⁷, actualmente República Dominicana cuenta con una política social formada por tres componentes:

- La Red de Protección Social, la cual agrupó en el Programa de Protección Social (PPS) a todas las instancias que realizaban protección social dentro de la Presidencia de la República. Este programa ha sufrido diferentes modificaciones desde su creación, teniendo como última estructura la mostrada en el Recuadro VI.6.
- La oferta de los servicios sociales universales prestados por las sectoriales correspondientes, los cuales han sido analizados en diversos capítulos de este informe⁸⁸.
- El SDSS, el cual no ha puesto en marcha todos sus componentes y que ha sido ampliamente discutido en este mismo capítulo.

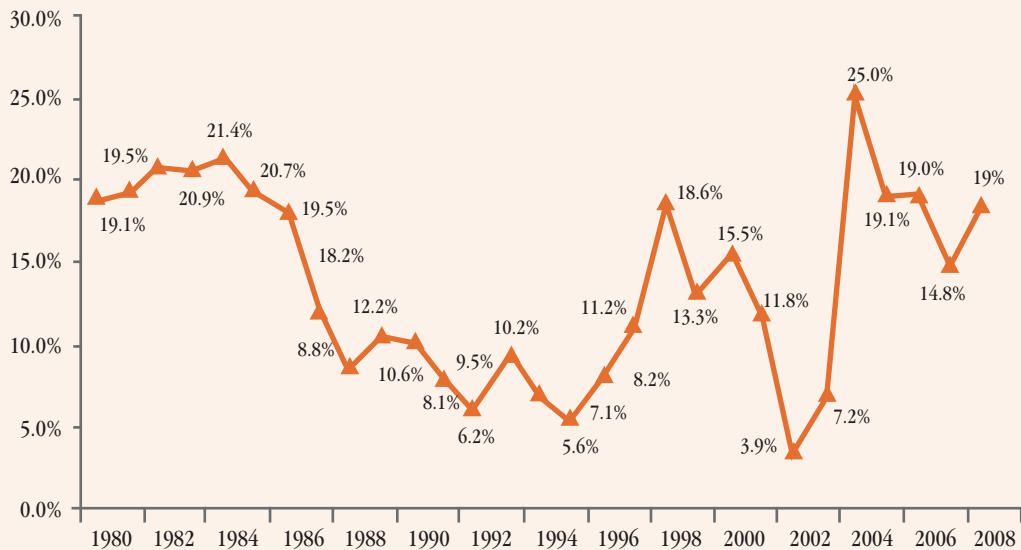
A partir del Decreto 118-09 queda definido un Sistema de Protección Social formado por:

- Programas focalizados de transferencias condicionadas
- Programas focalizados de transferencias no condicionadas
- Subsidios sociales

Según este decreto, “las entidades que conforman el Sistema de Protección Social deberán ser objeto de una reestructuración institucional y operativa a los fines de que:

Gasto en asistencia social como porcentaje del gasto social total, 1980-2008

Gráfico VI.12



Fuente: 1989-1995 DIGEPRES; 1995-2004 Jeffrey Lizardo, ONAPRES y SIGEF; 2005-2007 SIGEF

⁸⁷ Presidencia de la República y GCPS 2006

⁸⁸ Educación en el Capítulo III, salud en el IV, empleo en el V, asentamientos humanos, agua y saneamiento en el VII, derecho y justicia VIII y cohesión social en el X.

- El SIUBEN desempeñe de manera exclusiva las funciones de identificar, categorizar y registrar las familias elegibles para ser beneficiarias de programas sociales.
- La ADESS desempeñe, de manera exclusiva, funciones de tesorería del sistema de transferencias y subsidios sociales; así como la interrelación con las entidades financieras y comerciales adscritas al mismo.
- El Programa Solidaridad desempeñe, de manera exclusiva la gestión de los programas focalizados y no focalizados de transferencias condicionadas y no condicionadas y subsidios sociales, con independencia de su naturaleza y sea responsable de la comunicación social con la población beneficiaria del mismo⁸⁹.

Este cambio en la estructura organizativa de la asistencia social convierte al Programa Solidaridad coordinado por el GCPS en el brazo ejecutor del gobierno de diferentes tipos de subsidios, condicionados o no, apoyado por el SIUBEN y la ADESS. Su implementación y sus efectos están aún por verse, sin embargo es previsible que la coordinación entre servicios universales prestados por las diferentes secretarías y los programas asistenciales se vea entorpecida por una eventual competencia interinstitucional, que rompería la acción sistémica e integral que ameritan las políticas sociales desde una concepción de desarrollo humano, de derechos y de cohesión social, como ha sido argumentado en otras partes de este capítulo y en el Capítulo II de este informe. En las circunstancias actuales, parecería más conveniente crear una entidad aparte con los programas que el ejecuta el GCPS a fin de preservar el contenido de las funciones originales del GCPS.

Presupuesto y ejecución de la asistencia social

El gasto en asistencia social en porcentaje del gasto social total⁹⁰ ha tenido un peso variable a lo largo de los años. Entre 2004 y 2008 el peso de la asistencia social ha alcanzado máximos históricos. Lo cual se puede explicar, en parte, por el peso del subsidio a la electricidad (Gráfico VI.12).

Al revisar la partida presupuestaria de la asistencia social se identifican 12 instancias institucionales que intervienen, de las cuales se puede señalar lo siguiente (Cuadro VI.21):

- Dispersión en materia de asistencia social. Se aprecia cómo a pesar del proceso de reorganización del sector, todavía se mantiene la participación de instituciones cuya naturaleza y fines no guardan ningún tipo de relación con el ámbito de la asistencia social, tales como el Poder Judicial o el

Capítulo	Presupuesto Original		Devengado	
	Millones RD\$	%	Millones RD\$	%
Congreso Nacional	333	2%	333	2%
Presidencia de la República	7,560	55%	7,200	44%
<i>Secretaría Administrativa de la Presidencia</i>	2,303	17%	1,940	12%
<i>Gabinete Social</i>	4,626	34%	5,254	32%
<i>Secretariado Técnico de la Presidencia*</i>	631	5%	6	0%
Secretaría de Estado de Interior y Policía	121	1%	127	1%
Secretaría de Estado de Fuerzas Armadas	42	0%	41	0%
Secretaría de Estado de Educación	2,549	19%	2,428	15%
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	247	2%	244	2%
Secretaría de Estado de Obras Públicas	1	0%	0,36	0%
Secretaría de Estado de la Mujer	224	2%	186	1%
Secretaría de Estado de la Juventud	190	1%	222	1%
Poder Judicial	30	0%	30	0%
Administraciones de Obligaciones del Tesoro**	2,400	18%	5,465	34%
TOTAL	13,696	100%	16,276	100%

* El Secretariado Técnico de la Presidencia pasa a ser Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) a partir de 2008.

** La partida de Administración de Obligaciones del Tesoro corresponde al subsidio del Gas Licuado de Petróleo (GLP).

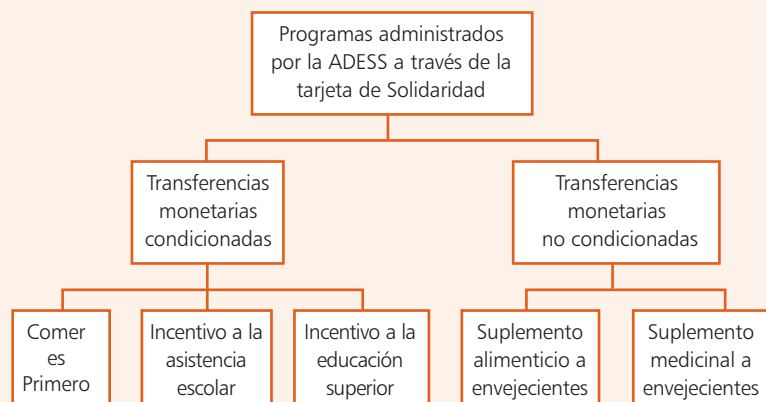
Fuente: GCPS con base en consulta al SIGEF el 2 de marzo 2009.

⁸⁹ Presidencia de la República 2009, Decreto No. 118-09, p. 2

⁹⁰ Según la clasificación funcional del presupuesto nacional.

Subsidios administrados por la ADESS y manejados a través de la tarjeta Solidaridad

Diagrama VI.5



Fuente: ODH/PNUD en base ADESS 2008

Legislativo, la Secretaría de Estado de Interior y Policía o la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas.

- Importante concentración de recursos en la Presidencia de la República, que ocupa el primer lugar en términos presupuestarios y de ejecución (44%). Dentro de la Presidencia, las principales instituciones que gestionan este monto son el GCPS (32%) y la Secretaría Administrativa de la Presidencia (SAP) (12%).

- El gasto de la Administración de las Obligaciones del Tesoro Nacional en asistencia social está referido a los subsidios generalizados a la electricidad de los barrios carenciados y al gas

licuado de petróleo (GLP). Esta instancia ocupa el cuarto lugar en prioridad presupuestaria dentro de la asistencia social (18%), pero al observar la ejecución a fin del año, pasa a ocupar el segundo lugar en prioridad del gasto de asistencia social (34%) y le resta recursos a otras instancias para aumentar sus fondos en casi el doble de lo presupuestado.

- El mayor peso presupuestal está ubicado en cuatro instancias:
 - La Administración Obligatoria del Tesoro Nacional (Subsidios).
 - El GCPS junto a los programas del Programa de Protección Social.
 - La Secretaría Administrativa de la Presidencia.
 - La SEE (Desayuno Escolar).

VI.4.3 Principales programas de asistencia social

En lo que sigue se analizan los programas de asistencia social de mayor participación en el Presupuesto de la Nación, para tal fin se evalúa el diseño, cobertura, prestaciones y presupuesto de los siguientes organismos:

- Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) y el Programa de Protección Social (PPS)
- Secretaría Administrativa de la Presidencia (SAP)
- La Administración de Obligaciones del Tesoro Nacional (subsidijs)
- Secretaría de Estado de Educación (Desayuno Escolar)

A. Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) y el Programa de Protección Social (PPS)

El PPS es el primer paso hacia la creación de una autoridad nacional de asistencia social, cuya cabeza es el GCPS, a quien se le ha asignado de manera excepcional⁹¹ la competencia de ejecutor en adición a las de articulador, hasta tanto termine el proceso de organización del sector.

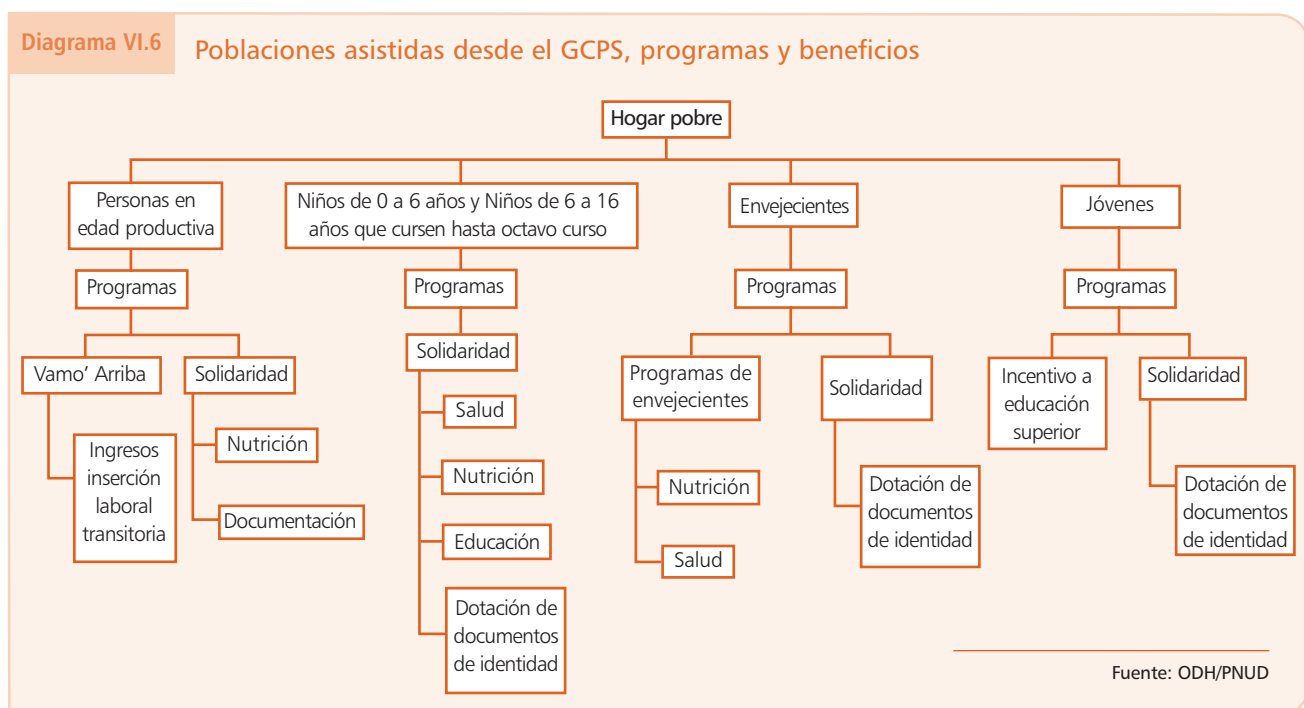
⁹¹ Presidencia de la República 2005. Decreto 570-05 Art. 2

El GCPS ha introducido cambios importantes en la forma de ejecutar la política asistencial. Entre esos cambios están:

- La creación del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), el cual levantó información detallada de la población de las zonas más pobres del país identificadas en el “Atlas de la Pobreza” publicado por ONAPLAN en 2005. Se obtuvo información de 1,229,707 hogares y 4,370,297 personas (alrededor de la mitad de la población del país) y se identificaron como pobres 639,921 hogares⁹². Este sistema ha contribuido a reducir la discrecionalidad y por tanto el clientelismo en el proceso de selección de los hogares⁹³.

Se cuenta con una entidad autónoma Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) para gestionar los recursos que se entregan a través de subsidios directos, lo cual contribuye a proteger la gestión de éstos del uso clientelar (Diagrama VI.5).

- En términos de formulación se diseña la llamada Red de Protección Social, la cual identifica el impacto que desea producir y en qué población específica. A través de la red se pretende garantizar una intervención integral que enfrente problemas a corto plazo derivados de la pobreza y rompa la transmisión intergeneracional de ésta con la creación de capacidades básicas en la niñez. Para ello se han identificado como principales grupos de intervención a las personas más vulnerables de las familias: envejecientes, personas con discapacidad, niñez, desocupados, jóvenes y madres solteras, aunque no hay programas para madres solteras. El GCPS aspira a lograr una mayor integralidad de sus acciones, con la implementación de los programas Solidaridad (Comer es primero e Incentivo a la Asistencia Escolar), Vamo’ Arriba, el Programa de Amparo a Envejecientes o Pensiones Graciables y el Incentivo a la Educación Superior, ya que podrían



⁹² [www.gabsocial.gov.do]

⁹³ Como se ha señalado en este informe y en el INDH 2008 y 2005, el clientelismo es uno de los principales males del sistema político porque es negador de derechos.

intervenir en las diferentes poblaciones de un mismo hogar y responder a las necesidades diferenciadas de los miembros de familia según sus ciclos de edad, como podemos apreciarlo en el Diagrama VI.6.

Ejecución presupuestaria del Gabinete de Coordinación de la Política Social

El 50% de lo ejecutado por el GCPS en 2007 corresponde a programas adscritos a él, de los cuales se encarga de administrar su presupuesto pero sin incidir en su diseño o ejecución. Estas son las instancias agrupadas en el Programa de Protección Social (PPS) que eran programas de asistencia social de la Presidencia de la República (Cuadro VI.22 sobre estructura del PPS). A partir de 2008 el peso de estas entidades disminuye hasta ser el 20% del presupuesto del GCPS, según aparece en el presupuesto de 2009.

Cuadro VI.22 Ejecución presupuestaria del GCPS, 2007-2008 y presupuesto 2009						
Actividad	2007		2008		2009	
	Ejecutado		Ejecutado		Presupuesto	
Dirección y administración del Gabinete Social	3.8	1.0%	145.0	2.0%	105.9	1.0%
Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	110.0	2.0%	164.1	2.0%	187.0	1.0%
Administración Financiera de Subsidios Sociales (ADESS)	182.7	3.0%	200.4	2.0%	425.8	3.0%
Administración de Servicios de Solidaridad	231.6	4.0%	312.6	4.0%	323.8	3.0%
Comer es Primero	1,638.3	31.0%	2,887.2	34.0%	3,855.6	31.0%
Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	147.5	3.0%	471.2	6.0%	744.6	6.0%
Envejecientes	57.3	1.0%	225.4	3.0%	359.8	3.0%
Programa de Empleo Transitorio	118.4	2.0%	123.6	1.0%	95.0	1.0%
Consejo Nacional de Personas Envejecientes y Oficina Ejecutora	38.7	1.0%	Sin información		41.6	
Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS)	20.6	0.0%	56.0	1.0%	71.8	1.0%
Bonogas Hogares	-	0.0%	662.0	8.0%	2,599.2	21.0%a
Bonogas Transporte	-	0.0%	85.0	1.0%	985.0	8.0%
Entidades Adscritas al Gabinete Social	2,655.2	51.0%	3,145.5	37.0%	2,681.4	21.0%
TOTAL GENERAL	5,254.0	100%	8,478.0	100%	12,476.5	100%

Nota: El presupuesto que se toma como ejecutado es el devengado, que corresponde a los compromisos que ha asumido el Estado una vez solicitado por las instituciones.
Fuente: Datos ofrecidos por el GCPS con base en consulta al SIGEF el 2 de marzo 2009.

En 2008, el 34% de lo ejecutado correspondió a Comer es Primero, el 8% a Bonogas Hogares el cual comenzó tan solo en septiembre y como se observa en 2009 llega a ser el 21% de lo presupuestado, el 6% al ILAE y el 4% a la administración del programa Solidaridad.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA

Programa Solidaridad, transferencia condicionada

El programa Solidaridad es parte de una nueva forma de intervención que intenta superar los tradicionales programas asistenciales a través del fortalecimiento de las capacidades de las personas beneficiarias. Este programa inició en el año 2004 con Comer es Primero, al que se añadieron luego el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido. Con estos tres componentes Solidaridad pretende lograr los siguientes objetivos⁹⁴:

⁹⁴ [www.gabsocial.gov.do]

- Asegurar a las familias beneficiarias un nivel mínimo de consumo de bienes de la canasta básica alimentaria.
- Aumentar la matriculación, reducir la inasistencia y la deserción de niños entre 6 y 16 años de edad que asisten a la escuela pública hasta octavo grado.
- Contribuir con el aumento de los niveles de nutrición y con la disminución de las enfermedades inmuno-prevenibles en la niñez de 0 a 5 años de familias pobres.
- Fomentar la responsabilidad y aumentar el conocimiento de las familias pobres sobre el cuidado de la salud y la nutrición, el manejo de los alimentos, los derechos y obligaciones ciudadanas.
- Promover el registro del nacimiento de la niñez y adolescentes de 0 a 15 años y la identificación y documentación de los integrantes de hogares pobres que no poseen cédula de identidad y electoral.

Cada componente del programa funciona de la siguiente forma⁹⁵:

- Mediante Comer es Primero se otorga una ayuda económica mensual de RD\$550 para adquirir alimentos a cada jefe o jefa de las familias beneficiarias, de acuerdo con una canasta básica y en establecimientos comerciales previamente definidos por el programa. En 2008 se aumentó este subsidio a RD\$700.
- Mediante el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) se otorga una ayuda económica mensual, pagada de forma bimestral, a las familias beneficiarias con hijos en edades comprendidas entre 6 y 16 años, inscritos entre el primer y octavo curso de educación básica, destinada a la compra de útiles escolares, libros, uniformes, medicinas, así como el retiro de dinero en efectivo, etc. El valor de los beneficios del ILAE variará dependiendo de la cantidad de menores en el hogar: hogares con uno o dos menores recibirán RD\$300, con tres menores RD\$450, con cuatro o más RD\$600.
- Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido aún no ha comenzado de manera nacional pero tiene como objetivo coordinar con las instituciones responsables del registro civil y del otorgamiento de documentos de identidad (actas de nacimiento y cédulas de identidad y electoral), el trámite preferencial y gratuito para los jefes, jefas, cónyuges, hijos e hijas y demás miembros indocumentados de las familias beneficiarias. Mediante este componente también se promueve la documentación de jefes de familias de hogares beneficiarios potenciales, para que cumplan con los criterios legales para adquirir la tarjeta de débito que los convierte en beneficiarios activos del programa.

El diseño del programa Solidaridad no prevé la indexación del subsidio. Sin embargo, en 2008 se aumentó en 27% el monto de la transferencia de Comer es primero para compensar la inflación acumulada, que llevó el subsidio de RD\$550 a RD\$700 mensuales. Este proceso de indexación debería regularse o especificarse para que se realice periódicamente.

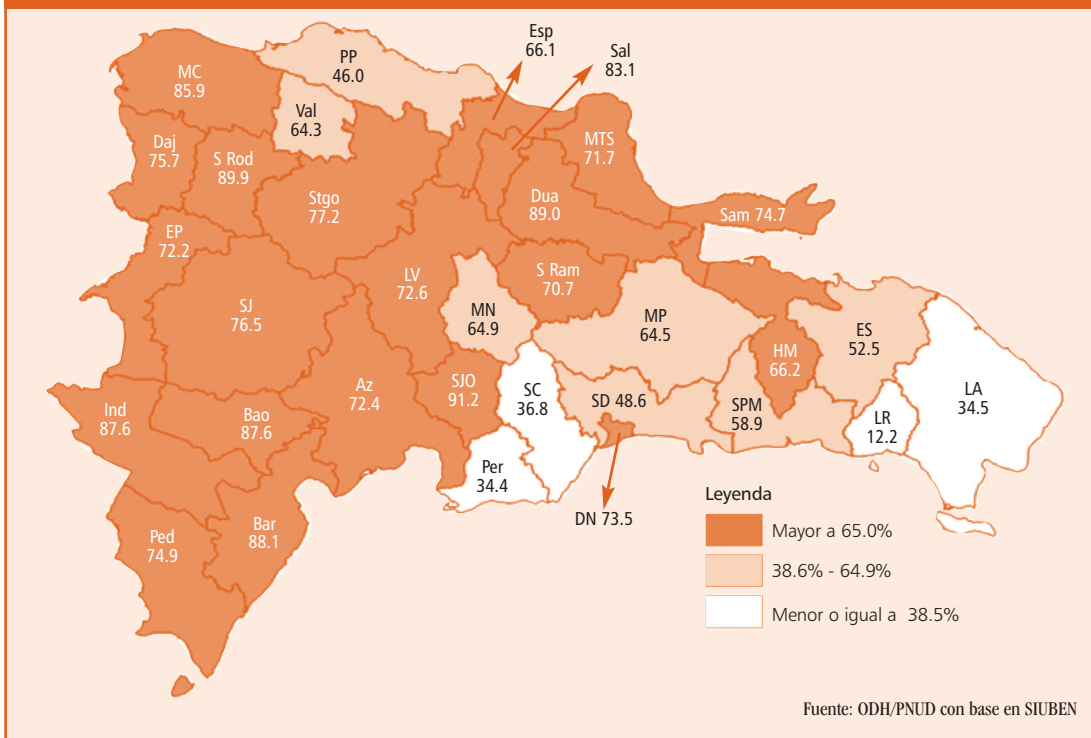
Cobertura

En junio 2008 el número de hogares dentro del programa Solidaridad ascendía a casi 410 mil llegando a cubrir el 64% de los hogares clasificados como pobres por SIUBEN en 2006 (Anexo VI.9). El programa comenzó en octubre de 2004 con 2,805 hogares y se ha expandido por el país. Entre 2004 y 2005 pasó de 5.7 mil hogares a 194 mil, creciendo en 10% durante 2006, 45% en 2007 y 32% en 2008.

⁹⁵ [www.gabsocial.gov.do]

Mapa VI.3

Porcentaje de hogares Solidaridad (mayo 2008) con respecto a los hogares pobres SIUBEN (2006)



El 64% de los hogares está encabezados por mujeres pero esto no es resultado de una política determinada de género sino de la situación estructural de la feminización de la pobreza. El programa Solidaridad no cuenta con una política de género que intente modificar los roles diferenciados de género.

La expansión de la cobertura se diferencia en el territorio (Mapa VI.3). Las provincias con mayor cobertura de la población objetivo, según datos de mayo 2008, son: San José de Ocoa (91%), Santiago Rodríguez (90%), Duarte (89%), Barahona (88%), Independencia (87.6%) y Bahoruco (87.6%). Las provincias de menor cobertura de la población objetivo son: La Romana (12%), Peravia (34%), La Altagracia (34%), San Cristóbal (37%) y Puerto Plata (46%).

En diciembre de 2007 aumentó la cobertura debido a que se integraron como beneficiarios de Comer es Primero 63,332 hogares damnificados de las tormentas Noel y Olga. El 51% de estos hogares ya habían sido identificados como pobres por SIUBEN; el resto fue evaluado y se mantuvieron como beneficiarios tras los seis meses estipulados solo los que cumplían con los criterios SIUBEN (Anexo VI.10 y VI.11).

No se ha identificado una relación estadística significativa entre la extensión de la cobertura del Programa Solidaridad (porcentaje de la población cubierta con respecto a la población objetivo) con la incidencia de la pobreza NBI⁹⁶ en las diferentes provincias, ni con los resultados de las elecciones

⁹⁶ El R2 entre el porcentaje de población cubierta con respecto a la población objetivo y la incidencia de la pobreza NBI por provincia es de 0.23 previo a la inclusión de los hogares damnificados por las Tormentas Noel y Olga y de 0.123 tras la inclusión de los hogares.

de 2006⁹⁷. De esto se puede concluir que: primero, no se está utilizando el criterio de provincias con mayor porcentaje de gente pobre para la extensión de la cobertura y segundo, la extensión de la cobertura en las provincias no influyó en el comportamiento político⁹⁸.

Pese a esto, el aumento del número de hogares beneficiarios no se corresponde con las dificultades que ha habido para dar seguimiento a las corresponsabilidades; tras cuatro años de evolución, aún no ha sido posible que se asuman plenamente. Diferentes instituciones, incluyendo la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del PNUD⁹⁹ han hecho énfasis en la necesidad de priorizar el seguimiento a las condicionalidades antes de expandir más la cobertura si se quiere preservar el programa como uno de creación de capacidades y no tan sólo de transferencia de recursos, lo que correspondería a una práctica más asistencialista.

Dada la poca conciencia de derechos de la población receptora y la fuerte cultura clientelar¹⁰⁰ que existe en el país, la ampliación de la cobertura del Programa Solidaridad trae mayores beneficios electorales que el seguimiento a las corresponsabilidades. Tal y como se recoge en el Capítulo X sobre Cohesión Social, las personas entrevistadas que reciben la tarjeta consideran que esta es un “favor”, “una dádiva” que reciben del Presidente y que en consecuencia “deben agradecerle”. Este agradecimiento supone que no deben criticarlo ni quejarse del gobierno¹⁰¹.

Corresponsabilidades del Programa Solidaridad¹⁰²

Los recursos se transferirán a los hogares a cambio de que las familias cumplan con una serie de corresponsabilidades orientadas a romper la transmisión de la pobreza de generación en generación, los cuales son el único instrumental del programa que contribuiría a crear capacidades en la población con el propósito de buscar una salida definitiva de la pobreza. Estas corresponsabilidades junto con la selección con base en criterios objetivos, son las que diferencian a Solidaridad de la antigua práctica de entregar “funditas” a la población. En el Cuadro VI.23 se resumen las cinco corresponsabilidades que deben cumplir los hogares miembros de Solidaridad.

- Asistencia a los talleres de capacitación

En las actividades de capacitación las jefas y jefes de hogar y sus cónyuges reciben formación sobre nutrición, cuidado del medioambiente, economía del hogar y derechos y deberes ciudadanos, entre otros temas. Un problema fue que los talleres de capacitación se iniciaron en febrero de 2006, años después de iniciado el programa, lo que reducirá el impacto del programa en sus objetivos

⁹⁷ El R2 del porcentaje de población cubierta con respecto a la población objetivo por provincia previo a las Tormentas Noel y Olga con respecto a los votos obtenidos por el PLD tanto en las congresuales como en las municipales, como porcentaje de votos válidos en cada provincia es de 0 y el R2 con respecto a las provincias donde ganó el PLD es de 0.01.

⁹⁸ Hacen falta más estudios al respecto, ya que esta evidencia no es consistente con el efecto clientelista del programa detectado en los estudios de caso, lo cual se analiza en el Capítulo X de este informe.

⁹⁹ ODH/PNUD 2008, INDH 2008 p. 220

¹⁰⁰ ODH/PNUD 2008 hace mediciones del nivel de aceptación del clientelismo en la población dominicana en el INDH 2008.

¹⁰¹ Por ejemplo: “Yo recibo mi tarjeta y yo no soy malagradecida, si el presidente me está dando 500 pesos es para que yo esté conforme con el gobierno y yo no debo quejarme”. “Yo no puedo decir que la cosa está mala, yo recibo una tarjeta, y tengo que estar bien con el Presidente, él me dio esta tarjeta”. “A mí me dijeron que fue el Presidente que me dio esa tarjeta y que nos ayuda con eso”. Capítulo X.

¹⁰² [www.gabsocial.gov.do]

Cuadro VI.23 | Corresponsabilidades del Programa Solidaridad

Población beneficiaria	Corresponsabilidad	Frecuencia de la atención	Frecuencia de la verificación
Jefas y/o jefes del hogar y su cónyuge	Capacitación: asistir a las actividades de capacitación.	3 veces por año (cada 4 meses)	Cada cuatro meses
Niños (as) menores de 12 meses	Salud: asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud, como: examen físico, control de crecimiento y desarrollo e inmunizaciones.	6 veces por año (cada dos meses)	Cada cuatro meses
Niños (as) de 1 a 5 años cumplidos	Salud: asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud, como: examen físico, evaluación de crecimiento y desarrollo, vacunación.	3 veces por año (cada 4 meses)	Cada cuatro meses
Miembros del hogar entre 6 y 16 años en educación básica	Educación: estar inscritos en la escuela y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas.	Durante los 10 meses de duración del año escolar	- Una vez por año para inscripción. - Cada cuatro meses para asistencia.
Todos los miembros del hogar	Documentación: realizar la tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de familia que carezcan de los mismos (Acta de nacimiento y/o cédula de identidad)	Realizar dentro de los rangos de tiempo establecidos por el programa	Cada cuatro meses

Fuente: [www.gabsocial.gov.do]

tanto de salud como de nutrición. Pese a esto, ésta fue la primera corresponsabilidad a la que se comenzó a dar seguimiento y a enviar las cartas de apercibimiento a los hogares que no la cumplían. Por el momento la tasa de cumplimiento es alta, con una media de asistencia de 95% de los hogares, siendo la región del Distrito Nacional en donde menos se cumple (89%) y la del Nordeste donde más se cumple 99% (Anexo IV.12).

No es obligatorio para las personas jefas de familia asistir a los talleres de capacitación, ya que el compromiso es que asista una persona miembro del hogar. Sin embargo, el hecho de que el programa no contempla visitas domiciliarias dificulta el seguimiento o fortalecimiento de estos talleres en el hogar y, dada la estructura desigual de los roles de género dentro de los hogares, esta corresponsabilidad tiende a sobrecargar a la mujer.

- Vacunación de la niñez de 0 a 5 años

Los hogares deben llevar a sus hijos menores de cinco años a vacunarse a la unidad de atención primaria o centro de salud más cercano según el calendario apropiado y esto debe registrarse en su cédula de salud. En mayo de 2008, el 57% de los niños habían finalizado su ciclo de vacunación, el 4% había comenzado el proceso y el 40% aún no había sido verificado por Solidaridad o no había comenzado el proceso. La región con menos información disponible era la Región Santo Domingo, con 73% de casos no verificados o no iniciados; la región más avanzada era la Noroeste con solo el 16% de no verificados o no iniciados (Anexo VI.13), según datos de mayo de 2008.

La condicionalidad de salud que busca reducir las enfermedades inmuno-prevenibles de los niños de 0 a 5 años de familias pobres es insuficiente, ya que deja fuera el momento de gestación. El manual del Programa Solidaridad no incluye la atención obligatoria a las mujeres embarazadas, las cuales deberían recibir atención especializada para conseguir mejorar la salud de los recién nacidos y por tanto sus posibilidades de desarrollo.

- Chequeo de talla y peso de la niñez de 0 a 5 años

Aún no ha sido posible comenzar a verificar esta corresponsabilidad de salud porque, aunque a través del programa se consiguió estimular la demanda de los chequeos desde la población, no ha sido posible satisfacerla desde los servicios públicos¹⁰³. La SESPAS no da seguimiento a la talla y peso de los niños de los hogares beneficiarios de la tarjeta. Esto nos indica cómo los programas focalizados deben formar parte de una red de protección social. Si no funcionan los programas universales es difícil que los focalizados sirvan de puente para incorporar a la población en pobreza a éstos.

- Documentación

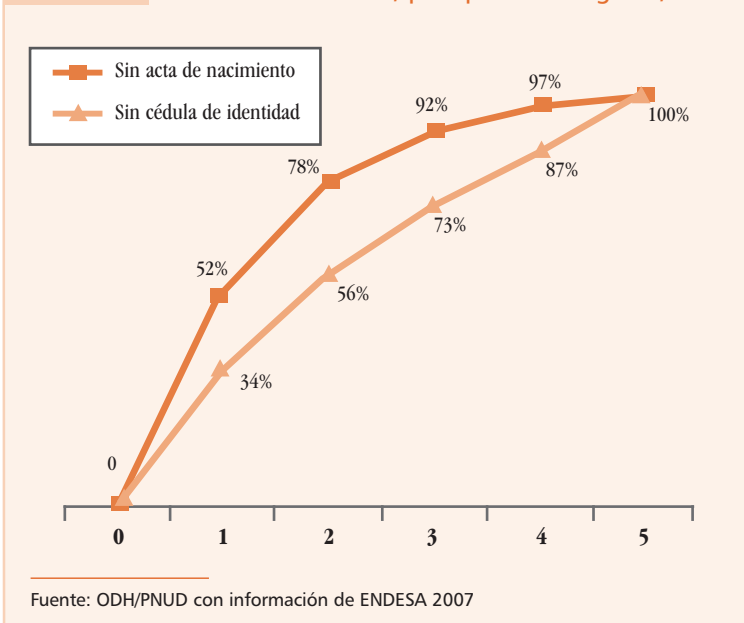
El componente del programa Dominicanos y Dominicanas con nombre y apellido no ha podido iniciar, lo que ha dificultado el proceso de documentación de los hogares con tarjeta Solidaridad. Tampoco se ha incluido a todos los hogares clasificados como pobres por SIUBEN en los que ningún miembro del hogar tenía documentación. Según ENDESA 2007, el 5.2% de la población no tiene actas de nacimiento y el 11.4% no tiene cédula de identidad personal; el problema es más intenso en la zona rural que en la zona urbana, con poca diferencia entre sexos.

La mitad de las provincias del país tiene menos de 5.9% de la población sin acta de nacimiento y 12.3% de la población sin cédula de identidad (Cuadro VI.24). La falta de documentación es un problema asociado fundamentalmente a la pobreza, ya que la mitad de las personas sin acta de nacimiento y la tercera parte de las que no tenía cédula pertenecían al primer quintil del ingreso (Gráfico VI.13 y Anexo VI.14 y VI.15).

Cuadro VI.24 Porcentaje de población sin documentación, 2007		
Indicadores	No tiene certificado de nacimiento (%)	No tiene cédula de identidad (%)
Media ponderada	5.2	11.4
CV 0.48	0.24	
Cuartil 1	4.1	10.8
Cuartil 2	5.9	12.3
Cuartil 3	7.3	15.1
Cuartil 4	13.6	20.3
Provincia Máximo	13.6	20.3
Provincia Mínimo	1.7	7.0
Sexo		
Hombre	5.5	11.6
Mujer	4.9	11.3
Zona de residencia		
Urbana	4.2	9.9
Rural	7.7	15

Fuente: ENDESA 2007, p. 34 y 35

Gráfico VI.13 Población acumulada sin acta de nacimiento y sin cédula de identidad, por quintil de ingreso, 2007



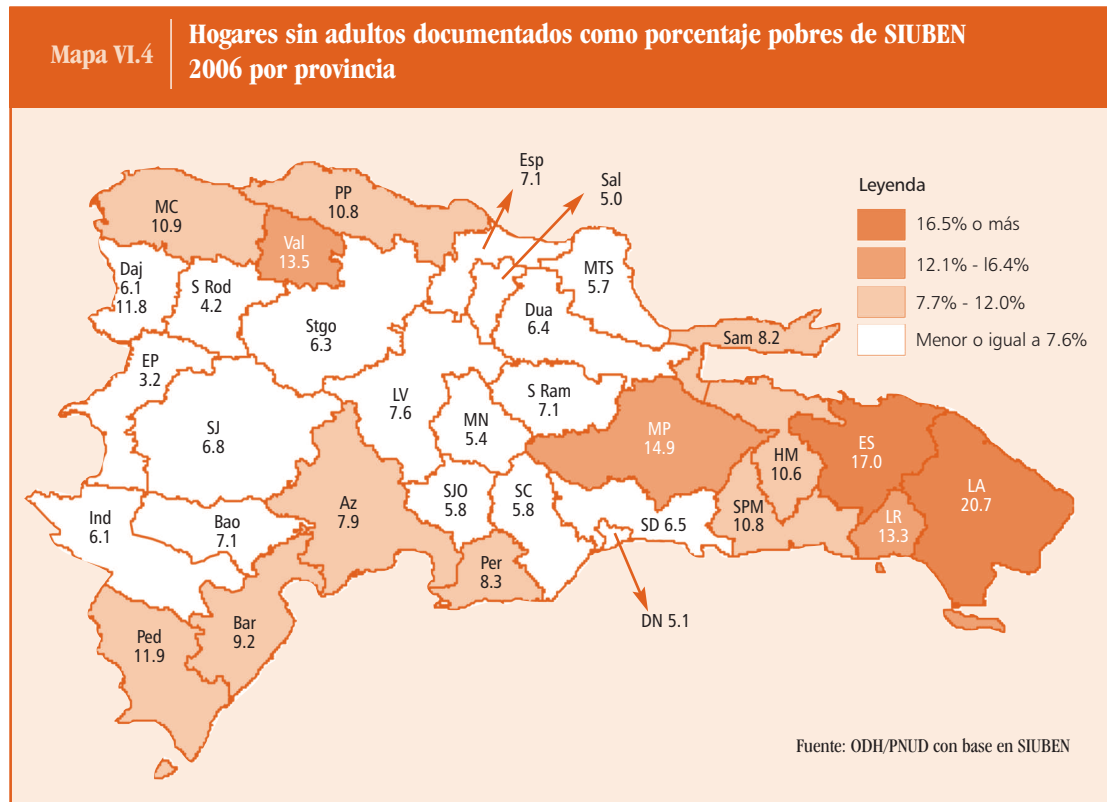
¹⁰³ Entrevista con Manuel Rodríguez Pumarol del Programa Solidaridad el 16 de junio de 2008.

La Encuesta ENHOGAR 2006 estableció que el 22% de los niños y niñas nacidos en los últimos cinco años no tenían acta de nacimiento, porcentaje que es un poco superior al reportado por ENDESA 2007 para el mismo grupo etario, con 20%.

Según SIUBEN 2006, 54,644 hogares no pudieron obtener la tarjeta Solidaridad porque pese a haber sido clasificados por el programa como elegibles no contaban con ningún adulto documentado para recibir la tarjeta. La distribución de los hogares que quedaron fuera del programa es también desigual. Mientras en Elías Piña representan el 3.2% de los hogares elegibles, en La Altagracia alcanzaba el 20.7% de los elegibles SIUBEN (Mapa VI.4 y Anexo VI.16).

En el Censo que realizó la Secretaría de Educación en la población escolar correspondiente al período 2005-2006 se mostró que 19,850 escolares no tienen actas de nacimientos¹⁰⁴. De éstos el 51% pertenece al sexo masculino y el 49% al sexo femenino. Otro dato importante es que el 90% del total de la población escolar sin actas de nacimiento ha sido identificados por la SEE como dominicanos.

El programa Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido procura enfrentar un grave problema de exclusión, ya que las personas sin documentos de identidad no pueden acceder a un número importante de servicios sociales. No obstante dicho programa está paralizado. Las razones del retraso tienen que ver con las dificultades para articularse con la Junta Central Electoral, entidad responsable de ejecutar el programa, así como con problemas de financiamiento.



¹⁰⁴ SEE 2006, p. 9

A finales del año 2007 se aprobó un préstamo del Banco Mundial¹⁰⁵ en el que uno de sus componentes es la provisión de documentos nacionales de identidad para mejorar el acceso de los hogares pobres a los servicios sociales básicos y a las oportunidades económicas. A través de esta ayuda se espera que:

- Todos los miembros familiares de los hogares registrados en el programa Solidaridad obtengan sus certificados de nacimiento o tarjetas de identidad (esta es una condicionalidad del mismo programa, que requiere una respuesta del lado de la oferta);
- Todos los miembros familiares de los hogares considerados elegibles en el programa Solidaridad, pero excluidos por falta de documentación del jefe del hogar, obtendrían sus certificados de nacimiento o tarjetas de identidad;
- Otros niños menores de 16 años de edad no documentados, de familias pobres identificadas a través de la encuesta de hogares nacional de SIUBEN 2009.

Este componente del préstamo tiene una financiación de US\$15.6 millones, de los cuales US\$13 millones son del Banco Mundial y \$2.6 millones del Gobierno.

La estrategia definida por la JCE y el GCPS fue instalar cinco casas móviles que viajarían por campos y ciudades del país para entregar los documentos de manera gratuita, además del establecimiento de centros de documentación en las principales maternidades del país. A pesar de ello en una entrevista realizada a un Juez de la Junta Central Electoral¹⁰⁶, este planteó que a la fecha el programa sólo había iniciado una experiencia piloto en la Provincia Hermanas Mirabal con el apoyo del Centro Jurídico de la Mujer, UNICEF, SESPAS, SEE, y Solidaridad, pero que todavía no habían realizado ninguna acción en coordinación con el GCPS, salvo la firma del acuerdo para la implementación del programa Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido.

Pese a esto, se ha comenzado a dar seguimiento a los procesos de declaración y obtención de cédula de los hogares que ya obtuvieron la tarjeta y que están realizando el proceso a través de las instancias normales, es decir sin el apoyo de Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido y según los procedimientos habituales. De las 85,819 personas de hogares con tarjeta Solidaridad sin acta de nacimiento en mayo 2008 habían comenzado el proceso de declaración el 27%; el 29% lo había completado y el 45% no había comenzado aún. Con relación a las personas de hogares con tarjeta Solidaridad sin cédula, que alcanzaban 140,875, en mayo 2008 habían comenzado el proceso de cedula el 34%; el 35% lo había completado y el 31% no había comenzado aún. Estos resultados son alentadores ya que la documentación es una capacidad esencial necesaria para ejercer los derechos (Anexo VI.17 y VI.18).

- Cumplimiento de inscripción y asistencia a la escuela básica

A cambio del subsidio, todos los miembros del hogar de 6 a 16 años deben estar inscritos en la escuela primaria y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas. El subsidio también puede representar un sustituto del ingreso que aportarían los niños, por lo cual se espera-

¹⁰⁵ [<http://web.worldbank.org/external/projects>]

¹⁰⁶ Dr. José Ángel Aquino Rodríguez, el día 21 de diciembre del año 2007.

ría que el programa reduzca la participación de los niños en el trabajo y por tanto disminuya una de las causas que produce el abandono de las escuelas, la inserción en el mercado laboral¹⁰⁷.

Tal como se muestra en el Capítulo III sobre Educación, la mayor tasa de deserción escolar está en el nivel medio. Para el período 2004-2005¹⁰⁸ el índice de abandono escolar en el nivel básico era de 6.4%, mientras que en el nivel medio fue de 8.8%¹⁰⁹. Por otro lado, se ha demostrado la baja tasa de retorno de la educación en República Dominicana, se requieren por lo menos 12 años de escolaridad para salir de la pobreza, por tanto el número de años de escolaridad que el programa ILAE intenta proteger o garantizar (8 años) no son suficientes para salir de la pobreza. El Banco Mundial¹¹⁰ calcula que República Dominicana necesita más años de escolaridad que países como Nicaragua, que obtiene un incremento de los salarios a partir de los 8 años de escolaridad 4 años menos que República Dominicana.

El seguimiento a esta corresponsabilidad se ha dificultado por los problemas de coordinación con la instancia encargada, la Secretaría de Estado de Educación (SEE), la cual no ha sido capaz de procesar la información sobre la asistencia a clase de su alumnado. El Programa de Solidaridad ha tenido que desarrollar un proceso de sistematización de la asistencia de los alumnos no sólo de los hogares Solidaridad sino de todos los alumnos de los centros educativos públicos. En mayo 2008, este proceso se había finalizado ya en 13 de las 32 provincias del país y a los hogares de Solidaridad que no cumplían ya se les estaban enviando las cartas de apercibimiento (Anexo VI.19). El porcentaje de alumnado con una asistencia menor al 85% de las clases era de tan solo 0.37% en abril 2008, con pocas variaciones por mes. Pedernales es la provincia con mayor tasa de inasistencia de una forma consistente durante los meses estudiados, con 3.73% de alumnado con faltas superiores a las permitidas (85%). Todavía no se ha podido dar seguimiento a la inscripción de la niñez en la escuela, pero con la información que se está recogiendo pronto será posible.

Hay que señalar las debilidades existentes en las sectoriales como SEE o SESPAS para poder cumplir con el seguimiento a las corresponsabilidades asociadas a sus mandatos, las cuales recargan al programa focalizado en el seguimiento de las corresponsabilidades. Estas debilidades llevan a cuestionar la integralidad del sistema de protección social, que impulsa la demanda de servicios a la población más pobre cuando la oferta no está asegurada ni en cantidad ni en calidad para la población en general.

¹⁰⁷ Según ENHOGAR 2006, el trabajo infantil en niños y niñas de 10 a 14 años, es elevado. “Un 11.8% de los niños y niñas en esta edad había trabajado la semana anterior a la encuesta, aunque no se tiene precisado el tiempo total trabajado. Asimismo, un 1.6% adicional indica haber trabajado por dinero o especie y un 3.7% dedica 28 horas o más a la semana a quehaceres domésticos, sumando un total de 17.0% de niños y niñas de 10 a 14 años trabajando”.

“El 13.4% de niños y niñas que indica haber trabajado la semana anterior a la encuesta muestra diferencias importantes por género, pues se tiene un 20.1% de niños y niñas trabajando frente a un 6.2% de niñas en esta situación. También es importante la relación que existe entre trabajo infantil y escolaridad, pues un 28.0% de niños y niñas trabajadores no participan en la escuela”. En el Capítulo V sobre Empleo se presentan más evidencias sobre la magnitud de este problema y las formas que el Estado tiene de enfrentarlo.

“Por otro lado, cuanto mayor es el nivel educativo de la madre menor es la proporción de niños y niñas trabajadores, el trabajo infantil llega al 20.3% en hijos de mujeres sin instrucción frente al 6.9% cuando la madre tiene educación superior”. “Estas proporciones prácticamente se repiten para niños y niñas que pertenecen a los grupos quintílicos más pobres y más altos, 20.4% y 8.4%, respectivamente”.

¹⁰⁸ SEE 2004 y 2005

¹⁰⁹ Para una discusión amplia de los indicadores de educación ver el Capítulo III de este informe.

¹¹⁰ Banco Mundial 2006, p. 25 Op. cit. Guzmán 2009

*Mecanismos de Solidaridad para acompañar a las familias beneficiarias y de participación de éstas en el programa*¹¹¹

El propósito del Programa Solidaridad “es promover la ruptura de la transmisión intergeneracional de las causas que generan y arraigan la pobreza, elevando las posibilidades de las propias familias pobres de invertir en salud y educación”. Este proceso conlleva, además del estímulo de la demanda y de la garantía de la oferta, un acompañamiento cercano y sistemático a cada hogar y sus miembros que ayude a vencer la cultura de la pobreza.

Para acompañar a las familias, Solidaridad cuenta con: supervisores provinciales, supervisores de campo (municipales) y enlaces comunitarios y otros técnicos de instituciones involucradas y relacionadas con la política social del gobierno dominicano.

En 2008 Solidaridad contaba con 964 enlaces comunitarios distribuidos en las diferentes provincias del país (Cuadro VI.25). Se observa que la distribución de éstos en el territorio es desigual; la media de núcleos de hogares por enlace comunitario sería 28 núcleos a los que daría seguimiento, pero esta media varía significativamente: mientras que en La Vega cada enlace comunitario se encarga de 73 núcleos, en la provincia de Elías Piña son seis núcleos. Si se divide el número de hogares beneficiarios del Programa Solidaridad por provincia entre el número de enlaces comunitarios estaríamos hablando de una media de 425 hogares. La distribución de los hogares por enlace varía desde 1,221 en la provincia de María Trinidad Sánchez a 105 hogares en Elías Piña.

Los cálculos promedios anteriores indican la baja capacidad de seguimiento que cada enlace comunitario puede darle a los hogares para impulsar la creación de capacidades y cambio de actitudes necesarias para salir de la pobreza. Este proceso amerita mucho más que la entrega de sub-

¹¹¹ Toda la información citada en este acápite ha sido extraída de GCPS y Solidaridad 2008. Documento “Mecanismos de participación de las familias beneficiarias”.

Cuadro VI.25 Número de núcleos de hogares Solidaridad y enlaces comunitarios por provincia, mayo 2008					
Región	Cantidad de núcleos	Cantidad de hogares	Cantidad de enlaces	Núcleos por enlace	Hogares por enlace
Regional Enriquillo	1,488	36,004	99	15	364
Bahoruco	356	9,957	26	14	383
Barahona	851	18,986	49	17	387
Independencia	190	5,216	18	11	290
Pedernales	91	1,845	6	15	308
Regional El Valle	2,222	44,172	154	14	287
Azua	743	15,018	38	20	395
San Juan	1,145	23,365	61	19	383
Elías Piña	334	5,789	55	6	105
Regional Valdesia	3,429	48,149	109	31	442
Peravia	461	4,611	14	33	329
San Cristóbal	1,799	16,366	33	55	496
Monte Plata	846	18,660	50	17	373
San José De Ocoa	323	8,512	12	27	709
Regional Este	3,119	39,221	77	41	509
El Seibo	393	5,314	13	30	409
La Altagracia	680	6,453	10	68	645
La Romana	618	2,563	9	69	285
San Pedro De Macorís	1,037	17,451	19	55	918
Hato Mayor	391	7,440	26	15	286
Regional Central	2,381	37,650	37	64	1,018
La Vega	1,317	20,981	18	73	1,166
Monseñor Nouel	457	5,928	7	65	847
Sánchez Ramírez	607	10,741	12	51	895
Regional Nordeste	2,471	50,537	47	53	1,075
Duarte	1,159	26,298	26	45	1,011
María Trinidad Sánchez	572	10,985	9	64	1,221
Hermanas Mirabal	360	6,862	6	60	1,144
Samaná	380	6,392	6	63	1,065
Regional Norcentral	3,735	43,333	71	53	610
Españillat	613	10,010	17	36	589
Puerto Plata	877	10,383	17	52	611
Santiago	2,251	22,940	37	61	620
Regional Noroeste	1,616	29,441	106	15	278
Dajabón	274	5,081	23	12	221
Monte Cristi	475	9,015	39	12	231
Santiago Rodríguez	281	5,392	21	13	257
Valverde	586	9,953	23	25	433
Distrito Nacional	1,791	30,974	93	19	333
Santo Domingo	4,992	50,215	171	29	294
Total	27,244	409,696	964	28	425

Fuente: ODH/PNUD con base en el Programa Solidaridad

sidios y que el acceso y uso de servicios básicos de salud y educación. Salir de la pobreza exige cambios en estructuras culturales que conllevan procesos sistemáticos a largo plazo que parecen imposibles de desarrollar con la carga actual de los enlaces comunitarios, a cargo del seguimiento a los hogares beneficiarios.

Adicionalmente, la estrategia de Solidaridad supone una activa participación de las familias: “La participación de los hogares beneficiarios en su propio desarrollo constituye la estrategia fundamental para obtener el verdadero desarrollo humano de las familias pobres. En este sentido, junto al involucramiento de las organizaciones sociales en el proceso, se ha establecido la urgente necesidad de organizar la participación de las familias beneficiarias en la ejecución de tareas operativas del Programa Solidaridad relacionadas con el cumplimiento de las corresponsabilidades”¹¹².

Los objetivos de esta estrategia son crear mecanismos de participación para las familias beneficiarias que permitan dar seguimiento a las corresponsabilidades, potencializar sus capacidades a través de la formación, su involucramiento en la lucha contra la pobreza y el desarrollo social, así como el empoderamiento de las familias.

Las estructuras de los mecanismos de participación de las Familias Solidaridad que se han propuesto son los siguientes:

- Núcleo de Familias Solidarias: con alrededor de 50 familias por núcleo.
- Núcleo de Madres y Padres Solidarios: equipo elegido por las familias miembros del núcleo para asumir la coordinación del equipo.

Las personas elegidas para formar parte de estos núcleos de padres y madres sólo podrán desempeñar las funciones esperadas (Recuadro VI.8) con el nivel adecuado de objetividad y criticidad, a través de un acompañamiento de trabajadores sociales que fortalezcan las capacidades de cada grupo, lo cual es difícil que ocurra en el corto plazo. La cantidad de hogares y núcleos a los que debe dar seguimiento cada enlace comunitario, detallada en el apartado anterior, también parece un obstáculo para que este proceso sea exitoso.

Funciones de los Núcleos de Madres y Padres Solidarios del Programa Solidaridad Recuadro VI.7

- Garantizar que todas las familias beneficiarias correspondientes a Núcleos de Familias Solidarias de un sector estén orientadas y tengan a su disposición vías de comunicación con el programa, conozcan los procedimientos y la ubicación de los centros de servicios (colmados, subcentro de salud, escuela, etc.)
- Preparar los encuentros periódicos de capacitación en educación ciudadana, salud y medio ambiente.
- Convocar y organizar los calendarios de encuentros y trabajos de los Núcleos de Familias Solidarias.
- Dar seguimiento a las novedades y reclamos presentados. Servir de filtro para la tramitación de formularios de quejas, reclamos y novedades.
- Contribuir con el Enlace Comunitario en el proceso de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las familias beneficiarias, distribuir y recolectar los formularios de verificación.
- Apoyar la organización de eventos. Promover tareas e iniciativas de toda índole propuestas por los representantes de hogares beneficiarios y apoyar las actividades que se realizan en la zona.
- Promover la participación de l@s jefas(es) de hogar en las actividades del programa.
- Proponer inclusiones y exclusiones o hacer objeciones al ingreso de beneficiarios, según sea el caso, motivando adecuadamente sus propuestas, siempre tomando en cuenta las reglas y procedimientos establecidos por el programa.
- Relación y coordinación con organizaciones comunitarias y ciudadanas de base que conforma la Red Social de Apoyo al Programa Solidaridad.

Fuente: GCPS y Solidaridad 2008. Documento “Mecanismos de participación de las familias beneficiarias”.

¹¹² GCPS y Solidaridad 2008

- Asamblea de Núcleos de Familias Solidarias: se reunirán cuatro veces al año en las zonas con alrededor de 300 familias. Sus principales objetivos serán evaluar la marcha del programa y sancionar inclusiones y exclusiones o hacer objeciones al ingreso de beneficiarios.
- Encuentros Municipales de Familia Solidarias: se realizarán dos veces al año e intentan ser un espacio de coordinación para definir y orientar acciones como, por ejemplo, el proceso de validación y verificación de compromisos, entregas de tarjetas a nuevas familias beneficiadas, proceso amplio de capacitación y multiplicación de acciones. Reúnen además del personal de Solidaridad a una representación de los núcleos de madres y padres así como a las autoridades públicas con intervención en la zona.

En definitiva, la participación y veeduría de las familias beneficiarias de Solidaridad en el proceso es absolutamente necesaria para la sostenibilidad del programa y sus resultados pero parece difícil de conseguir si no se modifican y fortalecen las estrategias de acompañamiento a los hogares y núcleos de familias. Hay que recordar que la población con la que se trabajará es población en pobreza extrema y moderada, y que, pese a que hay que estimular su potencial y capacidad de empoderamiento, esto será un proceso a largo plazo y costoso. La experiencia de organizaciones que llevan años trabajando con esta población ha evidenciado las dificultades y el trabajo sistemático que este proceso amerita.

En resumen

En resumen, el programa Solidaridad, en comparación con programas tradicionales como los que todavía realizan otras instancias del Estado resulta un paso de avance, tanto por su formulación con base en objetivos, población, como por los mecanismos de intervención con los que intenta superar la situación de pobreza de las familias dominicanas. Solidaridad también cuenta con dos instrumentos que resultan novedosos en la gestión de programas de asistencia social en República Dominicana (ADESS y el SIUBEN) los cuales han contribuido a proteger la gestión de los recursos que se entregan a través de los subsidios, así como a reducir la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios.

Por otro lado, el programa Solidaridad enfrenta algunas incoherencias en su diseño, las cuales dificultan conseguir sus objetivos, como la exclusión de las madres durante el embarazo, la omisión de programas que impulsen la equidad de género en los hogares o el límite de edad para recibir el ILAE. En adición a lo mencionado habría que agregar la paralización de su subprograma Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido, destinado a facilitar el cumplimiento de una de las corresponsabilidades del programa, como es obtener los documentos de identidad o monitorear la talla y el peso de niños.

Otro elemento que expresa la vulnerabilidad del programa es que para cumplir con algunas de las corresponsabilidades, como las de salud y educación, el servicio debe estar garantizado, lo cual no depende del programa sino de otras instituciones con las cuales los niveles de articulación son precarios, como es el caso de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) o la Secretaría de Estado de Educación (SEE) o la Junta Central Electoral (JCE).

Por otro lado, sin el fortalecimiento urgente del acompañamiento y participación de las familias beneficiarias se dificultará la ruptura del círculo de la pobreza. Pese a que la extensión de la cobertura puede ser un paso de avance, también puede dificultar el acompañamiento y la puesta en marcha del cumplimiento de las corresponsabilidades.

*Incentivo a la Educación Superior (IES)*¹¹³

Este programa comenzó en abril de 2008 y lo coordina la SEESCyT con la tarjeta Solidaridad como instrumento de transferencia del subsidio económico a través de la ADESS. Otorga una ayuda económica mensual de RD\$500 a jóvenes estudiantes universitarios procedentes de estratos económicos de bajos ingresos de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). A julio de 2008 el programa cubría a 24,232 jóvenes estudiantes universitarios de los cuales el 67% eran mujeres (Anexo VI.20).

Puede ser solicitada por todo el estudiantado universitario dominicano activo. El proceso de identificación, selección y empadronamiento de los estudiantes será una labor que realizará la SEESCyT, que a su vez hará el envío electrónico a la ADESS, institución que procederá con la verificación e integración de los datos a sus sistemas de depuración. Las postulaciones deberán realizarse electrónicamente vía la página de Internet de la SEESCyT.

En la práctica, los criterios para poder acceder al IES han sido dos: que estén matriculados en cualquiera de los Centros de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y que lo soliciten. No se ha utilizado SIUBEN para verificar su condición socioeconómica, sino que se otorga a quienes lo solicitaron primero. Esta tarjeta es orientada al uso local y está restringida a pago de matrícula universitaria, compra de libros y útiles de estudio en comercios localizados en el perímetro de los centros universitarios afiliados por la ADESS para tal fin. Las condiciones a cumplir para recibir la ayuda continua son no interrumpir los estudios universitarios y mantener una condición académica normal. Sin embargo, la forma como está diseñado el proceso de selección de los beneficiarios, lo hace muy vulnerable a prácticas clientelares, considerando que su creación fue un mes antes de las elecciones de mayo de 2008. Finalmente, según plantean directivos del GCPS, este programa no ha sido coordinado a través del Gabinete sino directamente entre la SEESCyT y la ADESS, lo cual dificulta el control en la selección apropiada de los beneficiarios e impide una acción integral sobre las familias en pobreza y pobreza extrema que identificó SIUBEN como prioritarias.

Programa Vamo'Arriba

Este programa en su origen había sido definido como un programa de inserción laboral cuyo nombre era Programa de Asistencia Social por Trabajo. Luego, tras cambiar su objetivo se le clasificó como un programa de desarrollo comunitario.

A partir del diseño del programa se pueden identificar dos objetivos:

- Desarrollar pequeñas obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento de obras físicas y saneamiento básico del entorno, las cuáles deben contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria.
- Ofrecer empleo transitorio a personas desocupadas que sean elegibles por el SIUBEN y vivan próximas a la zona en que se realicen las obras.

El programa Vamo'Arriba inicialmente incluyó condicionalidades vinculadas a la alfabetización, capacitación para oficios, saneamiento ambiental, hábitos de higiene y salubridad.

El ingreso que recibirán los beneficiarios será de RD\$3,000 pesos mensuales y las obras de

¹¹³ [www.seescyt.gov.do] y ADESS 2008

infraestructura y saneamiento realizadas a partir de pequeños proyectos que formularán y ejecutarán las siguientes instituciones:

- La Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial
- La Dirección General de la Comunidad
- El Fondo de Promoción para las Iniciativas Comunitarias
- La Dirección General de Desarrollo Fronterizo

La estrategia de intervención contempló que el GCPS coordinaría el proceso de pago de las transferencias monetarias por los trabajos comunitarios, la provisión de las herramientas de trabajo y el seguimiento operacional de la ejecución. El programa inició sus operaciones¹¹⁴ a manera de plan piloto en abril de 2007 en las provincias Hermanas Mirabal y Barahona, con 481 beneficiarios; posteriormente se extendió a todo el territorio nacional para cubrir 31 de las 32 provincias a finales del año, para un total de 12,563 personas beneficiarias.

A finales del año 2007, después del impacto de las tormentas Noel y Olga, el PNUD y el GCPS diseñaron una estrategia de intervención dirigida a mitigar los impactos en los damnificados. El objetivo primario de dicha intervención fue asegurar la integridad de la vida y los medios económicos de subsistencia de las familias damnificadas, a través de la ejecución de pequeños proyectos comunitarios. Para ejecutar directamente los proyectos se coordinó con organizaciones de la sociedad civil, tales como: la Fundación Sur Futuro, la parroquia Nuestra Señora de La Altagracia y Cáritas Diocesanas de la provincia Duarte, en las comunidades de Guayabal en Padre Las Casas, Villa Altagracia, y Arenoso y Villa Riva de la provincia Duarte, para cubrir alrededor de 2,000 beneficiarios.

A partir de 2008, Vamo'Arriba redefinió las reglas operativas y estableció una metodología de intervención más plural en la que el Estado participa como coordinador general del proceso a través del GCPS, el PNUD establece el marco de seguimiento y la administración de los recursos bajo sus reglamentos administrativos, y la ejecución local es realizada por entidades de la sociedad civil con competencias en las provincias de intervención, las cuales son seleccionadas a través de una convocatoria pública.

De acuerdo con las normas operativas establecidas, para ser beneficiario se requiere:

- Ser miembros de hogares pobres que habiten en la misma zona o paraje donde se desarrollarán las pequeñas obras.
- Estar desocupados y poseer documento de identidad.
- Tener edades comprendidas entre 18 y 65 años.
- Como beneficiarios excepcionales se incluyen miembros de las familias damnificadas por desastres naturales.

A finales del año 2008 se inició la ejecución de proyectos, estableciendo acuerdos de operación con 28 ONG's en las regiones del Valle, Enriquillo y Central. A través de esta iniciativa se logró impactar alrededor de 10,000 familias y se otorgaron transferencias por RD\$3,000.00 a cada una, a cambio de los servicios prestados a su comunidad en proyectos de saneamiento básico del entorno, reconstrucción de caminos vecinales, infraestructura sanitaria, recuperación de parcelas agrícolas, reforestación, mejoramiento de la infraestructura edilicia de escuelas y centros de salud y apertura de caminos para el comercio de productos agrícolas.

¹¹⁴ Información provista por el GCPS el 23 de abril de 2009.

El análisis del programa desde la ODH/PNUD identifica las siguientes limitantes:

Tras la aprobación del nuevo diseño el programa Vamo' Arriba se convierte en una transferencia económica a las familias en situación de pobreza a cambio de la construcción de obras comunitarias, lo cual es un apoyo a la comunidad pero abandona el intento de la creación de capacidades en la población beneficiaria para salir de la pobreza. Una de las características de la población a la que va dirigido el programa son personas con muy baja cualificación, es decir analfabetas y semianalfabetas, por lo que sería recomendable retomar la vinculación que el programa hacía entre el trabajo temporal y la educación. Sin embargo, la corta participación de las personas beneficiarias (3 meses) limita la posibilidad incidir en sus capacidades, así como conseguir una inserción laboral permanente de las mismas.

La Secretaría de Estado de Trabajo (SET) es la entidad pública especializada en el tema laboral, y tiene en ejecución varios programas que vinculan la inserción laboral con la educación, por lo que resulta en una subutilización de recursos iniciar un programa que intenta generar ingresos por trabajo comunitario, aunque sea temporal, de espaldas a la SET.

En síntesis, Vamo' Arriba, es un programa que aumenta transitoriamente el ingreso de las familias pobres y hace mejoras en las infraestructuras locales pero no crea capacidades para salir la pobreza de la población beneficiaria ya que no ataca las causas que en alto grado determinan la situación de desempleo y pobreza de éstos. Tampoco se coordina con la institución especializada que maneja el tema del empleo en el Estado dominicano.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA NO CONDICIONADA

Programa de Amparo a Envejecientes o Pensiones Graciables (PROVEE)

Es un programa transitorio que tiene como objetivo atender la emergencia alimentaria y de medicamentos que enfrentan las personas mayores de 65 años que viven en condiciones de extrema pobreza, que además eran beneficiarios de pensiones otorgadas administrativamente por la Secretaría de Salud Pública así como a las personas que no reciban ninguna pensión y se encuentren en situación de pobreza extrema, identificadas a través del SIUBEN como hogar elegible. El propósito es implementar una ayuda económica, con características de pensión graciable a la vejez, hasta tanto se instrumente el sistema de Pensiones Solidarias que establece la Ley 87-01¹¹⁵.

Cuenta con dos componentes¹¹⁶ :

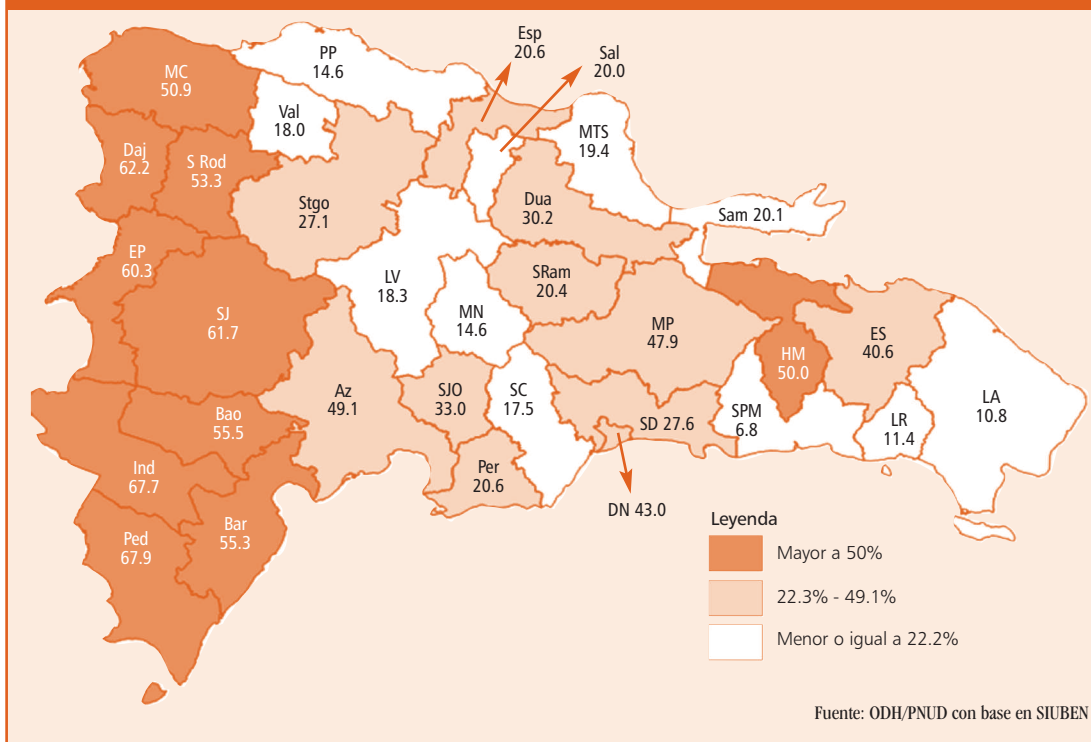
- Suplemento alimenticio: otorga una ayuda mensual de RD\$300 adicionales a hogares con personas mayores de 65 años que disfrutaban del subsidio Comer es Primero para comprar alimentos. El objetivo es complementar el sustento alimenticio de adultos mayores en situación de pobreza que no reciben pensión ni trabajan a fin de contribuir a que tengan una buena nutrición.
- Suplemento medicinal: otorga una ayuda mensual de RD\$300 para la compra de medicamentos en las farmacias PROMESE con los mismos criterios que el alimenticio. Su objetivo es complementar la prescripción medicinal de adultos mayores en situación de pobreza para contribuir a que mantengan una buena salud. Este componente se suspendió en agosto 2008 ya que se supo-

¹¹⁵ GCPS y Oficina Ejecutora del CONAPE 2007

¹¹⁶ ADESS 2008

Mapa VI.5

Beneficiarios pensiones gratificables como porcentaje de pobres SIUBEN, de 65 o más años, 2008



ne que el costo de medicamentos está cubierto a todas las personas beneficiarias del régimen subsidiado de la Seguridad Social.

La población definida como pobre mayor de 65 años por el SIUBEN son unos 155,090 envejecientes, lo que constituiría el universo total de los posibles beneficiarios. En la actualidad el total de personas beneficiarias del programa es de 50,000 envejecientes de los cuales el 68% son mujeres y el 32% hombres. En caso de no iniciar el componente de pensiones solidarias del Sistema de Seguridad Social, el programa contempla reincluir a la población envejeciente en situación de pobreza moderada, que es de unos 108,604 envejecientes, siempre y cuando éstos no posean ningún otro tipo de pensión o ayuda del Estado¹¹⁷.

En el Anexo VI.21 se presenta la distribución de las personas beneficiarias del programa por provincia así como el porcentaje de potenciales beneficiarios cubiertos en cada una, mostrando una cobertura nacional de 32% de las personas envejecientes pobres SIUBEN con marcadas diferencias entre las provincias (Mapa VI.5), siendo la de mayor cobertura Pedernales con 67.8% y la de menor cobertura San Pedro de Macorís, con 6.8%.

La incidencia de la pobreza en la vejez es un grave problema. Más de la mitad de las personas envejecientes son pobres, y también se registran diferencias territoriales desde 80% en Pedernales a 30% en Santiago (Anexo VI.21). Para enfrentar esta situación desde una perspectiva de derechos y no en base a ayudas asistenciales es urgente poner en marcha las pensiones del régimen contributivo-subsidiado y subsidiado del Sistema de Seguridad Social.

¹¹⁷ GCPS y Oficina Ejecutora del CONAPE 2007, p. 6

Cuadro VI.26

Presupuesto de asistencia social para la Secretaría Administrativa de la Presidencia, 2007

	%
Actividades asistenciales de la Presidencia	46
Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia	30
Despacho de la Primera Dama	16
Supervisión y control de obras del Estado	3
Defensa Civil	2
Organizaciones no gubernamentales de asistencia social	2
No aplica	1
Total	100

Fuente: ODH/PNUD a partir de SEEPYD 2007c

B. La Secretaría Administrativa de la Presidencia (SAP)

Las funciones de esta secretaría nada tienen que ver con la asistencia social, por lo cual su intervención en este ámbito es una desviación de funciones y abre la puerta al uso clientelar de la asistencia social.

Los tres principales montos presupuestarios de la SAP son los referidos a la actividad asistencial de la Presidencia con el 46% del total, seguido por el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI), con 30% y el Despacho de la Primera Dama (DPD), con 16% de lo presupuestado, tal y como se observa en el Cuadro VI.26.

No hemos encontrado información respecto al contenido específico de la actividad presupuestal Asistencia en el Área Social, por lo que el análisis se limitará a realizar una serie de señalamientos de las otras dos actividades presupuestales: CONANI y el Despacho de la Primera Dama (DPD).

*Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI)*¹¹⁸

El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) es el órgano administrativo del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, según la ley No. 136-03, que crea el Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

El Código tiene por objeto garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales. Para tales fines, este Código define y establece la protección integral de estos derechos regulando el papel y la relación del Estado, la sociedad, las familias y los individuos con las personas desde su nacimiento hasta cumplir los 18 años de edad. La misión y visión de CONANI son:

- Misión: “Garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y promover su desarrollo integral en la República Dominicana”.
- Visión: “Liderar el sistema nacional de protección de los niños, niñas y adolescentes”.

Dentro de la estructura del CONANI, la Oficina Nacional es el principal órgano técnico de rectoría del Directorio Nacional, que es la instancia de máxima decisión.

La Oficina Nacional es una instancia encargada de dar apoyo técnico al CONANI y ejecutar las decisiones emanadas del directorio, coordinada por un gerente general, bajo la supervisión del presidente del consejo. En resumen, las funciones de la Oficina Nacional son: formular, dar seguimiento y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la niñez y la adolescencia, así como velar por el cumplimiento de las normas y decisiones emanadas por el directorio de CONANI y definir el perfil profesional, tanto de CONANI como de la unidad multidisciplinaria de los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, entre otras.

A pesar de tener sus funciones definidas con gran claridad, teniendo por misión general la promoción de los derechos de la niñez como vigilante articulador y rector del sistema, también tiene

¹¹⁸ [www.conani.gov.do]

bajo su cargo ejecutar programas como los hogares de paso y Ángeles de CONANI, que es una estancia para niños en condiciones de discapacidad.

Estas responsabilidades entran en competencia con el Consejo Nacional de Estancias Infantiles (CONDEI), entidad creada en el marco del nuevo sistema de seguridad social, la cual tiene por funciones:

- Formular las políticas, normas y procedimientos para la creación, diseño, construcción y/o habilitación, equipamiento y operación de las estancias infantiles;
- Elaborar y poner en ejecución un reglamento sobre financiamiento, gestión y supervisión de las estancias infantiles;
- Elaborar proyectos y gestionar recursos internos y externos para extender y/o mejorar los servicios de las estancias infantiles;
- Supervisar y evaluar las estancias infantiles para el constante mejoramiento de su desempeño;
- Crear y supervisar Consejos de Estancias Infantiles regionales y provinciales con una estructura y composición similar al CONDEI;
- Coordinar sus actividades con el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS);
- Velar por el cumplimiento de las políticas, planes de expansión y desarrollo y de las disposiciones adoptadas por el CONDEI y por el CNSS.

De nuevo se encuentran problemas de superposición de funciones entre diferentes entidades, queda pendiente revisar las funciones y competencias de CONANI, a la luz de la creación de CONDEI.

Despacho de la Primera Dama (DPD)

El Decreto 741-00 asigna a dicha entidad labores de promoción y articulación que contribuyan a fortalecer las instituciones sociales de carácter estatal, así como realizar iniciativas que “en lugar de duplicar y/o sustituir las atribuciones y acciones de las instancias sectoriales del Estado, realizará las coordinaciones necesarias, fungiendo de entidad de enlace con las instituciones gubernamentales en materia de bienestar social...”¹¹⁹.

Uno de sus programas es Progresando. Se define como “socio educativo” y no asistencial y tiene entre sus objetivos reducir la pobreza, para lo cual ha definido como estrategia:

- La formación en nutrición, higiene, cultura, resolución pacífica de conflictos, etc.
- Garantizar la oferta en salud y educación.
- Intermediar para reparar las viviendas de las familias beneficiarias.
- Apoyar a las familias en el desarrollo de pequeños emprendimientos para generar ingresos y garantizar la seguridad alimentaria.
- La dotación de documentos de identidad y personal.

A pesar de que el DPD fue creado para promover y articular las instituciones sociales, esta entidad ha entrado en competencia con el GCPS al desarrollar ambos dos iniciativas de carácter social cuya población objetivo es la misma; ambos se proponen fortalecer el capital humano de sus beneficiarios y ninguno fue diseñado con enfoque de género. Elementos diferenciadores de ambos pro-

¹¹⁹ Decreto 741-00 que crea el Despacho de la Primera Dama.

gramas son: que Progresando no usa la base de datos del SIUBEN y no ofrece subsidios. También habría que resaltar las diferencias en tamaño, ya que los programas del GCPS aspiran a tener cobertura nacional, no así Progresando.

Estos dos programas resultan en sí mismos un avance con respecto a la acción tradicional en materia de asistencia social debido al esfuerzo en su formulación. Progresando, al menos en su diseño, plantea garantizar la articulación con los proveedores de servicios, así como un seguimiento mucho más cercano a la población beneficiaria, lo que podría permitir identificar los efectos de dicho programa con mayor prontitud. Solidaridad tiene mecanismos de selección más transparentes (SIUBEN) así como un mayor aseguramiento en la gestión de los recursos entregados a través del programa (ADESS).

No obstante, tanto Solidaridad como Progresando cuentan con los mismos objetivos y tienen definida la misma población objetivo¹²⁰, lo que los coloca en competencia, situación que se agrava por la escasa articulación entre ambos.

El programa Progresando interviene en las siguientes provincias: Azua, Bahoruco, Barahona, Dajabón, Duarte, Elías Piña, Espaillat, Hato Mayor, Hermanas Mirabal, Independencia, La Altagracia, La Romana, La Vega, Monseñor Nouel, Monte Cristi, Monte Plata, Peravia, Puerto Plata, Sánchez Ramírez, Samaná, San Cristóbal, San José de Ocoa, San Juan, San Pedro de Macorís, Santiago, Santiago Rodríguez, Santo Domingo y Valverde¹²¹.

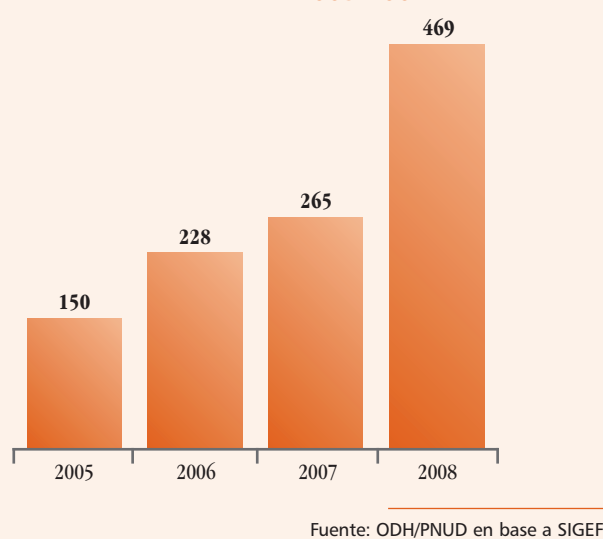
El DPD tiene un segundo programa llamado Solidaridad Social. Dicho programa se desarrolla en dos vertientes, la primera está orientada a apoyar la labor de instituciones de carácter educativo y de salud que prestan servicios a los sectores poblacionales más vulnerables y de escasos recursos, como son las salas de hospitales para la niñez, albergues infantiles, entre otros.

La segunda vertiente del programa se orienta a responder a las necesidades más apremiantes de la población a través de los operativos de solidaridad social y de ayuda directa a las personas de escasos recursos económicos para resolver situaciones de carácter urgente.

Es importante resaltar cómo el presupuesto ejecutado correspondiente al DPD ha aumentado de manera sostenida, tanto en términos reales como nominales, lo cual puede ser apreciado con mayor claridad en el Gráfico VI.14.

Esta situación de crecimiento sostenido del presupuesto del DPD, cuyo rol es el fortalecer las acciones que realizan otras entidades y no entrar en competencia con ellas, según el Decreto 741-00, contrasta con la situación presupuestaria de otros organismos públicos como por ejemplo la Defensa Civil Dominicana

Ejecución del gasto del Despacho de la Primera Dama, (millones RD\$) 2005-2007 **Grafico VI.14**



¹²⁰ No el mismo método de identificación de ésta población objetivo.

¹²¹ [<http://beta.primeradama.gob.do/informativo/comunidades/azua>]

(DCD)¹²² que realiza sus labores en condiciones precarias, con un presupuesto que en el año 2007 apenas representó el 2% de la partida presupuestaria correspondiente a la SAP y un 10% del presupuesto asignado al DPD.

Finalmente, un tercer problema es la sostenibilidad de los programas que actualmente ejecuta, los cuales fueron creados en una instancia ad-hoc poco integrada con el resto del aparato estatal para darle continuidad. Por ejemplo, ¿qué pasará cuando eventualmente cambie el Gobierno? ¿se están creando los mecanismos institucionales para la transferencia a otras instituciones públicas? ¿existe una estrategia de sostenibilidad financiera para los centros tecnológicos creados por el DPD?

En conclusión, el DPD es una entidad que, a pesar de haber sido creada con el fin de contribuir al fortalecimiento de las instituciones sociales de carácter estatal, ha entrado en competencia con éstas, como es el caso del programa Solidaridad y con presupuestos por encima de otras instituciones de alto interés público como es el caso de la Defensa Civil Dominicana, la cual tiene incidencia en todo el territorio nacional y está llamada a proteger la vida y bienes de toda la ciudadanía en caso de desastres nacionales. La sostenibilidad de los programas que ejecuta el despacho dependerá de su nivel de integración con otras instancias del Estado.

C. La Administración Obligatoria del Tesoro Nacional (Subsidios)¹²³

Este apartado se refiere a los subsidios dirigidos al gas licuado de petróleo (GLP) y al servicio de energía eléctrica, los cuales eran generalizados hasta septiembre 2008 cuando se inició la focalización del subsidio al GLP. De los últimos cuatro años, en tres de ellos se ha gastado más en subsidio energético como porcentaje del PIB que el gasto total en salud o educación (Cuadro VI.27). Este dato habla de un serio problema de prioridades en las políticas públicas.

GLP

Según el Censo de 2002, el 78% de los hogares utilizaban gas para cocinar y según ENHOGAR, en 2006 era el 80%. En parte esta tendencia a utilizar gas en vez de carbón y leña se explica por el subsidio al GLP, amparado en la Ley 112-00 que obliga al gobierno a establecer un subsidio al consumo del gas licuado a familias pobres. En 2007, el 91% del gas consumido fue subsidiado. Hasta septiembre de 2008 el subsidio al GLP fue generalizado, es decir, una transferencia hecha por el gobierno para financiar el consumo de GLP de casi todos, ricos y pobres, hogares y autos, transporte público y privado, resultando en un subsidio altamente regresivo¹²⁴.

En septiembre 2008 se inició la focalización del subsidio al GLP a los hogares más pobres a través de la tarjeta Solidaridad y el programa Bonogas y en octubre 2008 ya se habían repartido 720,000 bonos y se esperaba llegar a 800,000 a final del 2008. Los beneficiarios han sido todos los tarjeta habientes más las personas que han solicitado el acceso al bono.

¹²² Esta institución creada mediante la Ley No. 257 del año 1966, con presencia nacional, tiene por misión “asegurar que los preparativos sean adecuados para reparar los perjuicios que se originen por los desastres causados por inundación, terremoto, tormenta, huracán, fuego, escasez, o distribución deficiente de suministro de materiales, u otros motivos similares, y en general para proveer orden, salud y bienestar económico, seguridad pública, preservación de la vida y de la propiedad en tales circunstancias” Ley No. 257 del año 1966.

¹²³ Toda la información de este apartado está basada en UAAES/SEEPyD 2008.

¹²⁴ *Ibíd.* p.15

Este cambio en la política del subsidio es adecuado, debido a:

- La necesidad de continuar la protección de los bosques dominicanos.
- La insostenibilidad de un subsidio generalizado que beneficiaba a ricos y pobres.
- Apoyo a los grupos sociales con mayor privaciones.
- Disponer recursos para gastar en otras áreas prioritarias.

*La luz (la electricidad)*¹²⁵

En el país hay 2 millones 35 mil 415 hogares con acceso a tendido eléctrico, lo cual haría suponer que el 93% de los hogares dominicanos tienen la posibilidad de tener energía eléctrica dentro de su hogar.

El subsidio a la electricidad es generalizado y significa una carga anual para el Estado, que en muchos años ha sido superior a lo invertido en salud. Además es notorio el mal servicio que recibe la ciudadanía con continuos apagones y sus consecuencias. El estado dominicano ha formulado muchos planes para intentar solucionar el problema y “han tenido los siguientes objetivos principales:

- Eliminar los subsidios estatales al sector eléctrico para transferir los recursos a los sectores sociales.
- Aumentar el cobro de la factura eléctrica en los usuarios.
- Asegurar el suministro confiable de electricidad.

Estos objetivos han orientado los diferentes planes y programas formulados o ejecutados (más lo primero que lo segundo) en las últimas décadas, pero particularmente han trazado la línea del proceso de capitalización del sector eléctrico.

El más reciente de estos esfuerzos, el Plan Integral de Recuperación del Sector Eléctrico 2006-2012, que tiene entre sus cinco objetivos el de lograr la autosostenibilidad financiera del sector, lo que eventualmente deberá traducirse en eliminación del déficit y, por consiguiente, de los subsidios y transferencias del gobierno”¹²⁶.

En términos presupuestarios, este subsidio es generalizado, no se contabiliza como asistencia social pero parte de él correspondía al Programa de Reducción de Apagones (PRA) el cual intentó

Cuadro VI.27 Subsidio energético y gasto en educación y salud, 2005-2008								
Sectores	Subsidio per cápita (RD\$)				Subsidio como % del PIB			
	2005	2006	2007	2008*	2005	2006	2007	2008*
Subsidio energético	2,472	2,440	2,184	3,875	2.2	1.9	1.5	2.4
Subsidio eléctrico	1,966	1,814	1,600	2,947	1.7	1.4	1.1	1.9
Subsidios al GLP	506	626	584	928	0.5	0.5	0.4	0.5
Gasto en salud	1,904	2,333	3,211	3,527	1.7	1.8	2.2	2.2
Gasto en educación	1,537	1,714	2,289	2,424	1.4	1.3	1.6	1.5

* Datos proyectados
Fuente: UAAES/SEEPyD 2008

¹²⁵ Véase el Capítulo VII de este informe.

¹²⁶ UAAES/SEEPyD 2008 p. 29

aumentar el número de horas de electricidad que recibían los barrios que formaban parte del programa así como cobrar el consumo de energía mediante tarifas fijas.

En el Cuadro VI.27 se observa el impacto del subsidio a la energía eléctrica en el PIB y con respecto a los ingresos fiscales, que ha llegado a significar en el 14.4% de las recaudaciones tributarias de enero a septiembre de 2008. Esto se debe principalmente al aumento de los precios de los combustibles de los cuales depende directamente el monto del subsidio, ya que para la población la tarifa es fija.

Es fundamental focalizar los subsidios generalizados a la energía a las poblaciones más necesitadas además de reestructurar el sector energético dominicano para que mejore significativamente su eficiencia.

D. Programa de Alimentación Escolar (PAE) ejecutado por la SEE

Este programa ejecutó el 15%¹²⁷ de lo presupuestado para el 2007 en materia de asistencia social, siendo el tercer capítulo en prioridad económica.

Los objetivos de este programa son:

- Elevar la asistencia y permanencia del alumnado en las escuelas y reducir significativamente los niveles de deserción y ausentismo escolar.
- Aumentar las posibilidades de asimilación del proceso de aprendizaje por parte de la población escolar.
- Mejorar las condiciones de nutrición y salud de la niñez y del entorno escolar.
- Promover la integración comunitaria efectiva a favor del desarrollo de la escuela/comunidad y el adecuado desempeño del programa.
- Promocionar un entorno escolar sano y adecuado en cada escuela para asegurar una adecuada educación y formación de la niñez.
- Incentivar la producción agrícola, agroindustrial y agroempresarial local con la implementación de modalidades de programas adecuadas a cada región.

En el documento Evaluación de Efectos en República Dominicana, elaborado para PNUD, en el año 2006 con respecto al PAE, se señala que, a pesar de que en los últimos 9 años se ha invertido en dicho programa alrededor de US\$467 millones, éste no tiene incidencia en el desarrollo académico de sus beneficiarios y la supervisión del programa es débil, ya que no se cuenta con la capacidad instalada ni los insumos requeridos¹²⁸. El PAE “no ha desarrollado evaluaciones de impacto en ausentismo, repetición, deserción o nutrición, variables en las que tienen como objetivo incidir. Esto demuestra la necesidad de contar con un sistema de monitoreo y evaluación permanente del programa que provea información puntual actualizada y sirva de base para la toma de decisiones”¹²⁹.

Sin embargo, en el monitoreo realizado por el Centro Cultural POVEDA, para el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social y el Banco Mundial, daba cuenta de una alta satisfacción de las personas beneficiarias por el servicio recibido¹³⁰. Por tanto, se está frente a un pro-

¹²⁷ Ver Cuadro VI.21

¹²⁸ Yujnovsky, Oscar, Minaya, Ramón y PNUD 2006, p. 35

¹²⁹ Cañete y Dotel 2007, p. 63

¹³⁰ Centro Cultural POVEDA, Banco Mundial 2004

grama social que disfruta de una alta valoración de sus beneficiarios, pero que requiere ser fortalecido en su sistema de seguimiento, control y auditoría, lo cual permitiría contar con mayor información, tanto sobre su funcionamiento como de los efectos de éste en la población beneficiaria.

VI.4.4 Estructura etaria de la asistencia social.

Los hombres y las mujeres están expuestos a diferentes tipos de riesgo a lo largo de las distintas etapas de su vida y la intervención de políticas en los ciclos de vida puede contribuir a la disminución de los riesgos propios de determinado grupo etario. Las etapas de las personas a partir de los ciclos de la vida o etarios junto con los riesgos propios de dichos ciclos se muestran en el Cuadro VI.28¹³¹.

Una revisión al tipo de programas de asistencia social que predominan, así como los recursos destinados a éstos nos puede orientar en torno a qué grupos etarios se les ha otorgado prioridad y a quienes se les ha prestado menos atención. Para realizar la distribución por ciclo de vida ha sido necesario hacer una pequeña variación de las edades comprendidas en los diferentes ciclos para guardar coherencia con la población meta de los programas existentes. En el Cuadro VI.29 se presenta la distribución de los programas de asistencia social por ciclo de vida y los servicios que ofrecen:

De la información presentada se puede concluir lo siguiente:

- Los diferentes programas de asistencia social prestan los mismos servicios a los mismos grupos etarios con poca o ninguna articulación entre ellos. Por tanto, es posible que las mismas personas reciban varios servicios dirigidos a prevenir el mismo riesgo lo que distorsiona el impacto de dichos programas.
- A partir del número de servicios podemos concluir que los ciclos de vida con mayor atención son los primeros (0-5 y 6-16). Los servicios de educación están dirigidos a reducir la deserción escolar, no así al aumento de la calidad que es el mayor problema que enfrenta la educación que reciben los más pobres¹³², además de que ninguno de los programas hace énfasis en la estimulación temprana.

Cuadro VI.28		Los principales riesgos a partir de los diferentes ciclos etarios
Etapas	Edades	Riesgos
1	0-4	Retraso del desarrollo infantil
2	5-14	- Baja calidad de la educación. - Ingreso tardío a la escuela - Mayor edad de la correspondiente al grado - Pobre desarrollo del capital humano
3	15-24	- Deserción escolar. - Embarazo adolescente. - Enfermedades de transmisión sexual - Desempleo - Violencia - Narcodependencia - Pobre desarrollo del capital humano
4	25-49	- Desempleo - Subempleo - Bajos ingresos - Violencia doméstica.
5	50-64	- Desempleo - Subempleo - Bajos ingresos
6	65 años en adelante.	- Bajos ingresos - Enfermedades crónicas - (sin pensión, sin activos)

Fuente: Secretariado Técnico de la Presidencia, Programa de Apoyo y a la Modernización del Poder Ejecutivo 2005

¹³¹ Secretariado Técnico de la Presidencia, Programa de Apoyo y a la Modernización del Poder Ejecutivo 2005

¹³² En el Capítulo III sobre educación el eje central es la calidad de la educación

- Solamente el DPD tiene un programa de prevención de embarazos en adolescentes, esto a pesar de que el 23% de las adolescentes dominicanas entre 15 y 19 años es madre o está embarazada¹³³.
- El ciclo de edad que menos atención recibe es el de mayores de 65 años. Si se toma en cuenta la alta vulnerabilidad de las personas envejecientes y sobre todo las pobres hay que concluir que los servicios que ofrece la asistencia social a este segmento etario son insuficientes y precarios, cayendo fundamentalmente el peso de su protección sobre sus familias.
- La narcodependencia incide sobre todo entre los 15 a 24 años, no obstante está ausente del ámbito de los programas de asistencia social analizados.
- A pesar de que los ciclos de edad comprendidos entre los 17 y los 65 conforman las etapas productivas más importantes para las personas, sólo el DPD contempla formación para el trabajo.

Como se puede apreciar, el análisis de la intervención de los programas de asistencia social, a partir de los diferentes ciclos de vida muestra una alta dispersión en la acción, así como una no especialización de los recursos. Muchos tienen la misma población objetivo, dejando de lado ciertos problemas fundamentales de cada uno de los ciclos de vida como son: la estimulación temprana, la prevención del embarazo en adolescentes, la capacitación para el trabajo, la cual es insuficiente, la atención a las personas envejecientes, tal y como lo demuestra la precaria pensión puesta en marcha a través del programa “transitorio” de Pensiones Graciables.

¹³³ ENDESA 2007, p.89

Cuadro VI.29 | Distribución de los programas de asistencia social por ciclo de vida

Edad	Programas	Servicios Recibidos
0 a 5	Solidaridad	Salud Nutrición Documentación
	Progresando	Salud Nutrición Documentación
	CONANI	Albergues (Aldeas Infantiles) Protección y promoción de sus derechos.
	SESPAS	Guarderías Nutrición (leche)
6 a 16	PAE	Alimentación (deserción escolar)
	Solidaridad	Nutrición Salud Educación (evitar deserción escolar) Documentación
	Progresando	Nutrición Educación Prevención embarazos en adolescentes Documentación
	CONANI	Albergues (Aldeas Infantiles) Protección y promoción de sus derechos.
17 a 24	Solidaridad Vamo' Arriba	Nutrición Educación Documentación Ingresos
	Progresando	Nutrición Salud Capacitación para el Trabajo Generación de Ingresos
	SESPAS	Nutrición Ayudas diversas
25 a 49	Solidaridad Vamo' Arriba	Nutrición Documentación Ingresos
	Progresando	Nutrición Salud Capacitación para el Trabajo Generación de Ingresos
	SESPAS	Nutrición Ayudas diversas
50 a 64	Solidaridad Vamo' Arriba	Nutrición Documentación Ingresos
	Progresando	Nutrición Salud Capacitación para el Trabajo Generación de Ingresos
	SESPAS	Nutrición Ayudas diversas
65 años en adelante	Solidaridad Vamo' Arriba Pensiones graciables	Nutrición Documentación Ingresos Nutrición Medicamentos
	SESPAS	Asilos

Fuente: ODH/PNUD

VI.4.5 Análisis de género del acceso y cobertura de la asistencia social ¹³⁴

Históricamente las actividades de cuidado y protección de la familia han descansando sobre las mujeres, sean estas las madres, hijas, abuelas, etc¹³⁵. Por tanto las políticas y programas desarrollados por el Estado dirigidos a reducir los riesgos en materia de salud y discapacidad impactan de manea directa en la vida de las mujeres, ya sea descargándolas o recargándolas de trabajo¹³⁶. En ese sentido uno de los criterios utilizados por los programas de asistencia social de última generación para mejorar el impacto de éstos es la discriminación positiva, privilegiando a las mujeres en el otorgamiento de los subsidios, por ofrecer éstas mayores garantías de inversión de los recursos en el hogar y garantizando un mayor impacto en la calidad de vida de las familias beneficiarias¹³⁷.

A la situación arriba señalada habría que añadir que las mujeres son las que tienen mayores momentos de vulnerabilidad a lo largo de toda su vida, en comparación con los hombres, debido a que tanto el embarazo como el postparto son situaciones de alto riesgo.

En el acápite anterior se había señalado como, a pesar de que el Programa Solidaridad no utiliza criterios de género para la selección de sus beneficiarios, más del 50% de las personas jefas de hogar son mujeres. Sin embargo, se debe recordar que 51%¹³⁸ de hogares situados por debajo de la línea de la pobreza están encabezados por mujeres, por lo que una selección por criterios de pobreza puede dar ese mismo resultado.

En la experiencia de Progresando de México, las evaluaciones arrojaron que parte del éxito del programa se debe a la sobrecarga de responsabilidades de las mujeres beneficiarias. Por tanto, se presenta una realidad compleja, que requiere de estrategias novedosas que contribuyan a la modificación de los roles tradicionales de género y con esto empoderar a uno de los actores más vulnerables de las familias e históricamente responsables de su cuidado, las mujeres. Es decir, una estrategia de género que transforme los roles tradicionales para que la carga del cuidado familiar y de las oportunidades se reparta más equitativamente (cuidado de envejeciente, de personas con discapacidad, entre otros).

En cuanto al resto de los programas, la mayoría se basan en la entrega de servicios (atención médica, escolaridad, etc); entrega de bienes (canastillas, efectos del hogar) o subsidios, pero no contemplan en su diseño alguna estrategia que contribuya al incremento de la autonomía e inserción social y económica de las mujeres. De hecho, no se encuentran programas dirigidos específicamente a las mujeres, ya que el tipo de focalización más generalizado es el etario, siendo la niñez la población más beneficiada.

En conclusión, no hay criterios de género para la selección de las personas beneficiarias a pesar de que las mujeres son las principales beneficiarias, consecuencia no de una estrategia sino de un hecho externo, ya que, la mayoría de los hogares pobres están encabezados por una mujer. Por otro lado, los programas objeto de estudio no tienen estrategias que promuevan la autonomía de las mujeres así como tampoco se han propuesto impactar en la equidad de género en las actividades de reproducción social, que se llevan a cabo en los hogares (Recuadro VI.9).

¹³⁴ La perspectiva de género es transversal en el informe.

¹³⁵ En el Capítulo X sobre cohesión social se presentan evidencias sobre esta situación.

¹³⁶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Plan Internacional 2005

¹³⁷ Cohén, y Franco 2006

¹³⁸ CIPAF 2007

Recuadro VI.8 Balance sobre enfoque de género en la Red de Protección Social

El Diagnóstico “Enfoque de Equidad de Género en Políticas Públicas sobre Reducción de Pobreza en la República Dominicana”, elaborado por el Centro de Estudio del Género del INTEC, evidencia que:

“La política social de la República Dominicana carece de un enfoque de derechos humanos, que, basados en valores universalmente reconocidos constituyan obligaciones jurídicas del Estado frente a la ciudadanía. En este sentido, los programas y proyectos emanados de la política social para la reducción de la pobreza en su componente Red de Protección Social no otorgan poder a los pobres y mucho menos empoderan a las mujeres, al excluirlas de los procesos que las habiliten para identificar sus necesidades y para la búsqueda de soluciones en el ejercicio de una ciudadanía activa, con capacidad y posibilidad real de ser parte en la toma de decisiones”.

La mayoría de los Programas de Protección o Asistencia Social, adscritos al Gabinete Coordinador de la Política Social, incluyendo los de vivienda, sustentan su enfoque en una “supuesta neutralidad de género”, incorporando a la población femenina en condiciones similares a la masculina, profundizando la inequidad en tanto ignoran la necesidad de medidas positivas a favor de las mujeres. En general, es en aspectos exclusivamente relacionados con las mujeres, como la maternidad, que se destinan programas específicos para mujeres.

En estos programas el enfoque de equidad de género está ausente desde su diseño mismo, y en consecuencia, en su implementación. Reproducen y profundizan las inequidades de género, constituyendo, por tanto, un importante obstáculo para el desarrollo.

La mayoría carece de instrumentos de registro y sistemas de seguimiento y evaluación de resultados e impacto. Los que cuentan con estos mecanismos no incorporan en ellos un enfoque de equidad de género. No existe, por tanto, información desagregada por sexo, salvo en pocos casos en que se enfatiza el número de mujeres participantes en los programas.

Por otro lado, estos programas fundamentan su trabajo en métodos de medición de la pobreza que toman el hogar como unidad de medida, obviando al medir la pobreza la importancia de considerar las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres por razones de género, en la medida en que este elemento ayuda a explicar la pobreza de las mujeres y contribuye a la vulnerabilidad de éstas ante la misma.

En términos de contenido, los programas de transferencia de recursos no contribuyen a superar la pobreza ni el acceso al bienestar y al desarrollo social de las mujeres, en la medida en que no promueven cambios estructurales, no propician el empoderamiento vía la toma de conciencia sobre derechos ciudadanos, ni alientan cambios en las relaciones de poder entre géneros.

Adicionalmente, estos programas no toman en cuenta el rol reproductivo de las mujeres y la necesidad de que el Estado garantice la creación de la infraestructura y la oferta de servicios necesarias de apoyo a la carga doméstica y familiar. Esto se traduce en sobrecarga de trabajo cuando éstas se incorporan a las actividades de estos programas, subvencionando en cierta medida al Estado en parte de sus obligaciones relacionadas con la provisión de servicios.

De esta forma, los programas de transferencias de recursos incrementan las responsabilidades y el trabajo de las mujeres. En el caso de los condicionados, el cumplimiento de la condicionalidad tiende a recaer bajo responsabilidad de la mujer. En el caso de los programas no condicionados, porque tienden a la instrumentalización de la mujer como recurso de apoyo a través del voluntariado de su participación en las acciones que se desarrollan en el marco de los mismos.

Adicionalmente, en la medida en que no desmontan las estructuras político-económicas, ni los patrones estructurales-culturales que sostienen la inequidad entre géneros, profundizan la dependencia de las mujeres con relación a la caridad pública y su vulnerabilidad ante la pobreza.

Fuente: ODH/PNUD con base en Ramírez 2008.

VI.4.6 Participación de las personas con alguna condición de discapacidad ¹³⁹

En el Capítulo II de este informe se había señalado la debilidad de la actual Ley General sobre Discapacidad (Ley 42-00), porque no provee instrumental alguno que obligue a las instituciones públicas a realizar acciones que generen una mayor inclusión de las personas con condición de discapacidad. Según las autoridades de la Red Iberoamericana de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, el 75% de los organismos gubernamentales del país no tienen ningún programa o iniciativa laboral o de otra clase dirigida a las personas con discapacidad¹⁴⁰.

Los programas de asistencia social analizados no toman en cuenta a esta población en su formulación. De hecho, el Programa Solidaridad prevé incluir a esta población pero todavía no lo ha hecho. Por otro lado, el DPD ha apoyado actividades puntuales, pero esta población tampoco fue tomada en cuenta en la formulación de dicho programa.

¹³⁹ La discapacidad es un eje transversal en este informe.

¹⁴⁰ Croussett 2007

Según el Censo de 2002, el 3% de la población vive con algún tipo de discapacidad, y ENDESA 2007 estimó el 2.7%.¹⁴¹ Sin embargo, estos datos están subestimados ya que las preguntas realizadas son genéricas y aportaron pocos datos confiables. Por tanto, no es posible cotejar el número de personas con alguna condición de discapacidad y los pocos servicios existentes para esta población.

En la actualidad existe un solo centro de acogida para la niñez en pobreza extrema con condición de discapacidad bajo la dirección de CONANI, con una población de 106 entre niños y niñas. De la población citada 65 corresponden al sexo masculino y 41 al sexo femenino. En adición se cuenta con 38 centros de Educación Especial de los cuales cinco son de carácter estatal, 21 semioficiales, y 12 privados.¹⁴²

Las personas con condición de discapacidad, no sólo fueron poco visibles en el censo de 2002, sino que son prácticamente invisibles en el ámbito de la asistencia social. Solidaridad, que es el mayor programa de asistencia social, sólo se ha planteado la intervención en esta población a partir de subsidios. Por otro lado, si bien el DPD interviene en esta problemática de manera puntual (con becas a población con discapacidad, organizando eventos para tratar el tema) su visión es más progresista en el sentido de que intenta generar inclusión.

Otro elemento a señalar es el hecho de que muchas condiciones de discapacidad son prevenibles¹⁴³, ya que son producto de la falta de nutrición y atención médica en el momento del embarazo, así como en los primeros años de infancia. No obstante, vimos que en Solidaridad que tiene un componente de salud para niños de 0 a 5 años, encuentra dificultades en su aplicación porque depende de la oferta en servicios de salud que exista en la zona, lo que escapa del control de dicho programa.

A lo señalado, habría que agregar el hecho de que el sector que representa a las personas con condiciones de discapacidad está presente en la mayoría de los espacios de participación en materia de políticas sociales y protección social, (Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el GCPS, Consejo Económico y Social, CNSS, etc.), pero el escenario arriba descrito habla de una baja incidencia en las políticas públicas, lo que se agrava por la falta de información sobre la realidad de personas que viven en esas condiciones en todo el territorio nacional, así como por una ley sobre discapacidad, que no ofrece instrumentos legales que obliguen a las instituciones públicas (privadas y Estatales) a aplicarla.

VI.4.7 Participación de las personas beneficiarias, así como del resto de la sociedad civil en la asistencia social

La participación y el empoderamiento son condiciones fundamentales para conseguir desarrollo humano. La participación de la sociedad civil, así como de las personas beneficiarias en la asistencia social es precaria y se ha ido reduciendo en el tiempo. El principal espacio de participación es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete de Coordinación de la Política Social (CCGS), que surge mediante el Decreto 466-01, con la misión de “coadyuvar con el Gabinete Social

¹⁴¹ Para una discusión más amplia sobre el tema de la discapacidad véase el Capítulo IV sobre Salud y para entender el manejo de la situación al interior de las familias véase el Capítulo X sobre Cohesión social. Cabe indicar que en este informe la situación de las personas con discapacidad se ha analizado como un tema transversal en todos los capítulos, según la disponibilidad de información.

¹⁴² [<http://www.primeradama.gob.do>]

¹⁴³ En el Capítulo X se presentan evidencias de cómo la falta de información de las familias es un factor que influye en la presencia de la discapacidad.

en la definición de la política social, formulación de programas y planes...”. Pese a esto en la práctica no ha sido invitado a participar en la definición o diseño de las políticas sociales.

A esta situación se le agrega que desde 2004 se anuló la autonomía económica del consejo, al sustituirse su presupuesto anual por el suministro de material administrativo, así como el pago para dos personas con el objetivo de financiar las funciones técnicas y secretariales vía el GCPS. Por tanto, a partir de estos dos hechos, la exclusión del Consejo de la definición de Políticas Públicas, así como el retiro de su presupuesto, el GCPS subordina a su aprobación las actividades de seguimiento y socialización del CCGS.

Con respecto a la participación de los diferentes consejos sectoriales, éstos se han mantenido activos pero sin articulación entre ellos, ya que el espacio definido para esto es el GCPS, el cual tiene más de cuatro años que no funciona como tal.

Con respecto a la participación de las personas beneficiarias, los nuevos programas en materia de asistencia social impulsan una estrategia para propiciar esta participación de los beneficiarios la cual está aún por evaluar, ya que hasta ahora no habían aportado ningún tipo de mecanismo que permita a éstas una participación más allá de la recepción del servicio o bien entregado por Solidaridad y Vamo'Arriba.

En conclusión, en la práctica no existen mecanismos de veeduría social ni participación de la sociedad civil. Los mecanismos de participación vigentes son reducidos y los pocos que existen no son convocados.

VI.5 Conclusiones

La seguridad social y la asistencia social son componentes de la política social que intentan asegurar a la población ante diferentes riesgos a través de la construcción de capacidades. La primera, intenta asegurar a toda la población el acceso y la posibilidad de pago de los servicios básicos en salud, un ingreso en la vejez así como protección ante los riesgos laborales y garantizar apoyos durante la maternidad y lactancia. La segunda, debe operar como una forma de extender los sistemas universales a poblaciones con necesidades específicas que se les dificulta hacer valer sus derechos a través de los sistemas universales desarrollados por el Estado.

Por otro lado, las acciones de asistencia social han sido históricamente un instrumento de carácter clientelar, que ha crecido y se ha multiplicado a lo largo de los últimos 40 años. En los últimos ocho años, el Estado dominicano ha realizado importantes esfuerzos por mejorar los mecanismos de protección social, al impulsar una reestructuración institucional y establecer mecanismos de selección que limitan el uso clientelar de la asistencia social. Estas acciones se han sumado a viejas leyes, instituciones y prácticas. El resultado es la convivencia de un Sistema de Seguridad Social, que apenas comienza y cuya sostenibilidad está en riesgo, con un archipiélago de instituciones y programas que realizan asistencia social con carácter clientelar y un sistema incipiente de asistencia social que lucha con estas prácticas a través de mecanismos de selección y el intento de la aplicación de condicionalidades.

VI.5.1 Seguridad Social

Escenario normativo y organizacional

Desde los años 40 se ha construido un régimen de aseguramiento, vinculado al trabajo el cual

da un salto en el 2001 con la aprobación de la Ley de Seguridad Social, que crea un sistema cuyos mecanismos de inclusión trascienden el mercado de trabajo. La aprobación de esta ley ha constituido un avance en la consolidación de un sistema que otorga como derecho la protección ante ciertos riesgos, más allá de los criterios que tomaban en cuenta el estatus laboral, la identificación política o el nivel de ingresos. Por lo tanto, ayuda a limitar el uso político partidario de la política social y fortalece el empoderamiento de la ciudadanía con respecto a sus derechos.

El CNSS, organismo rector de todo el sistema, fue diseñado con la intención de asegurar la participación de todos los actores del sistema de forma equitativa. Pese a esto, en la práctica, la posibilidad de incidir de sus miembros ha sido muy desigual, ya que su diseño y metodología reproducen las inequidades de la sociedad a lo interno de su estructura y colocan en situación de ventaja a los actores con mayores recursos como son los empleadores así como a los sectores que detentan poder de veto que son el sector empleador, el sindical y el Estado. Esto sumado a la inestabilidad en que se han realizado sus reuniones en los últimos tres años, no ha permitido que el CNSS lograra mayores niveles de avances en cuestiones claves para el funcionamiento del SDSS, como son las Unidades de Atención Primaria, los honorarios de los médicos y la receta única, entre otros temas que han tenido que dirimirse fuera de ese escenario y liderados por la Presidencia de la República.

Las limitaciones arriba señaladas, reducen el papel del SDSS como instrumento de desarrollo humano y cohesión social de la sociedad dominicana, al transferir a su interior las desigualdades que prevalecen en el resto de la sociedad.

Seguro Familiar de Salud

Las leyes de Salud y Seguridad Social actúan de forma complementaria. Buscan limitar a su mínima expresión la exclusión social en salud para garantizar el acceso a servicios de calidad a la ciudadanía, independientemente de su capacidad de pago.

A mediados de 2009, tan sólo ha comenzado a operar el régimen contributivo y parcialmente el subsidiado en salud quedando aún por iniciar el contributivo subsidiado. Según la ley, todos los regímenes deben operar plenamente en el 2011, lo cual exigirá una gran voluntad política, la determinación de cumplir con la ley y garantizar los derechos a la ciudadanía.

La sostenibilidad financiera del SFS dependerá de la cantidad de personas que estén afiliadas al régimen contributivo, debido a que al interior de este pilar existe solidaridad entre los miembros y además, mientras mayor sea el número de miembros de este régimen, habrá una menor carga fiscal para el Estado. Dado el desempeño de la economía dominicana para reducir la pobreza y crear empleos formales se han formulado supuestos conservadores con respecto al aumento de trabajadores cotizando al régimen contributivo. Pese a esto para el año 2015 ya más del 50% del costo total dependerá de este pilar. Por lo tanto, las políticas de desarrollo deben ir enfocadas a reducir la pobreza y aumentar el empleo formal para reducir la cantidad de personas afiliadas al régimen subsidiado y contributivo subsidiado y por tanto la carga fiscal.

Según los cálculos realizados, el costo público del aseguramiento universal en salud a través de los tres regímenes de seguridad social supondría el 2.1% en el 2007, el 1.8% en el 2011 y el 1.5% del PIB en el 2015. Tomando en cuenta que parte del costo de este aseguramiento ya forma parte del presupuesto de la SESPAS para atención de las personas, se podría afirmar que el problema de la puesta en marcha del SDSS en salud no es fiscal sino de índole institucional, política y de gestión que cambie las prioridades en el gasto público y resuelva los problemas institucionales para su puesta en marcha.

El SDSS es coherente con el principio de la solidaridad en la financiación ya que la mayor parte de los recursos públicos en salud se destinarán a cubrir a la población más necesitada. Habría que estudiar en mayor detalle el tema de la solidaridad en la cobertura de necesidades y evaluar la calidad de los servicios prestados al régimen subsidiado a través de los servicios públicos de salud.

La mayoría de los fondos que manejaba el sector salud en el año 2002 provenían de fuentes privadas, particularmente de los hogares, que aportaban el 52% del total en forma de pagos directos y contribuciones al Seguro Social y los seguros privados. Hay evidencia empírica que sugiere que la reforma instaurada mediante la Ley 87 de 2001, ha tenido un impacto positivo en la cobertura y la equidad en el acceso a los servicios, así como en el aseguramiento y gasto de bolsillo. Estos datos son muy esperanzadores y contundentes con respecto a los efectos de la reforma en la calidad de vida de la gente, pues disminuyen su gasto de bolsillo y aumentan el acceso y uso de los servicios de salud en toda la población pero principalmente en los estratos más pobres.

Según la Ley 87-01 las personas afiliadas al régimen subsidiado y contributivo subsidiado tan solo pueden o podrán utilizar la aseguradora pública y las prestadoras públicas de servicios de salud.

El mercado de la salud es un mercado imperfecto ya que la salud es un bien público y de información muy asimétrica. Esta es la razón por la cual la Ley 87-01 protege a la aseguradora pública SENASA y al Sistema Nacional de Salud como prestador de servicios. SENASA como aseguradora ha mostrado ser eficiente en la gestión de sus afiliados del régimen contributivo, teniendo la más amplia red de prestadoras y utilizando los beneficios que obtiene en la ampliación de las prestaciones que reciben sus asegurados a diferencia de las aseguradoras privadas que entienden que el per cápita que se está pagando actualmente es insuficiente.

Por lo tanto, la libertad que pudieran tener los afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo subsidiado para elegir a su asegurador, no necesariamente garantiza un aumento importante de su bienestar.

Es necesario un sistema de regulación y de protección de los bienes públicos que asegure que los afiliados puedan acceder a servicios de salud apropiados en términos de cobertura y calidad. La libre elección dependerá de la capacidad de los reguladores del sistema nacional de salud de minimizar las asimetrías de información que actualmente existen y garantizar una mejora de la calidad de los servicios públicos y privados de salud. Este es el gran desafío que comparten SESPAS, SISALRIL y DIDA.

Pensiones

En el año 2008 el único componente de pensiones del SDSS que había comenzado a funcionar era el contributivo.

El análisis de la **cobertura** de este régimen se puede caracterizar de la siguiente forma:

- Baja densidad de cotizantes por inestabilidad laboral, lo cual podría generar serios problemas en las cuentas de capitalización individual al momento del retiro.
- Sólo el 80% de los trabajadores del sector formal (público y privado) está cumpliendo con la Ley 87-01 de Seguridad Social. Es necesario, mejorar la fiscalización de las empresas en el cumplimiento de la ley 87-01 en materia de pensiones.
- El sistema de capitalización individual es un sistema joven, donde gran parte de las personas cotizantes tienen un amplio horizonte de acumulación que favorece el otorgamiento de montos

de pensión superiores al promedio al momento del retiro. En el sistema de reparto la población no es tan joven, existe una mayor concentración de cotizantes mayores de 45 años de edad.

- Se registra una alta concentración de los cotizantes en términos territoriales. Las diferencias en el reparto territorial del empleo formal e informal hacen imperativa el inicio del régimen contributivo subsidiado y subsidiado en pensiones ya que solo el 54% de los perceptores de ingresos está afiliado al sistema en el régimen contributivo.
- El sistema actual de pensiones, dado que sólo se ha puesto en marchas el régimen contributivo, no responde a las personas más necesitadas. La cobertura de las AFP en el territorio no se corresponde con las provincias donde hay un mayor porcentaje de población mayor de 60 años y pobre. Actualmente, está operando un apoyo a envejecientes que se hace a través de la Tarjeta Solidaridad, mediante el cual se otorga un monto más de un 50% inferior a la pensión mínima a la cual tendrían derecho por la Ley vigente de Seguridad Social en el régimen subsidiado.

Hay un alto número de cotizantes con bajos salarios, lo cual puede representar un problema de solvencia para afrontar futuras necesidades como complementar su cuenta de capitalización individual y llegar a la pensión mínima.

El hecho de que todas aquellas personas trabajadoras que no hayan cotizado por al menos 25 años (300 meses) no tendrán derecho a optar por el Fondo de Solidaridad Social para alcanzar la pensión mínima, representa un problema para las personas cotizantes mayores de 45 años, las cuales debido al bajo número de cotizaciones, en muchos casos no cumplirán con los requisitos básicos para alcanzar a tener una pensión mínima garantizada por el Fondo de Solidaridad.

La solidaridad en el sistema de pensiones vigente en República Dominicana está presente en los antiguos sistemas de reparto que quedaron vigentes, pero es reducida en la capitalización individual a menos que se disminuya el número de cotizaciones para acceder al Fondo de Solidaridad Social.

Las personas mayores de 45 años al momento de la entrada en vigencia de la Ley 87-01 y que pertenecían al régimen de reparto serán las más afectadas por la deuda actuarial adquirida por el Estado. La pensión promedio de los jubilados del Estado en el 2006, era de tan sólo RD\$4,580 monto que no alcanzaba para cubrir la canasta básica. Por esta razón, se hace necesario no sólo buscarle una solución al problema del bono de reconocimiento, sino también se necesita una indexación importante de las pensiones.

Los resultados obtenidos en rentabilidad real de los fondos de pensiones han estado por debajo del mínimo aceptable, por lo que se hace necesario estudiar formas de financiación más rentables y seguras de estos fondos. Experiencias de otros países latinoamericanos debe servir para no permitir que una alta proporción de los recursos que manejan las AFP se destinen a adquirir instrumentos de deuda pública, ya que puede aumentar el riesgo de las carteras de inversión de estas entidades.

Los cálculos realizados muestran que las pensiones previsibles serán muy precarias para la mayoría de la población, dada la estructura de empleo, su estabilidad y los bajos niveles de salarios. Además será necesaria una política monetaria que contribuya a mantener la rentabilidad real de los fondos de pensiones.

Se supone que en el año 2011 se habrá puesto en marcha completamente el SDSS, es decir toda la población objetivo estará cubierta por el sistema. Previamente será necesario hacer los estudios y los arreglos institucionales para iniciar el régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado, necesarios para asegurar a toda la población dominicana el derecho a unos ingresos mínimos en la vejez.

Según las estimaciones, la puesta en marcha del sistema de pensiones en el país generará un costo creciente mientras aumente la población cubierta y se pague la deuda actuarial del bono de reconocimiento. El peso del costo del sistema para el Estado se estabiliza alrededor de un 2% anual del PIB una vez esté cubierta toda la población y se haya abonado el bono de reconocimiento. Se hace urgente realizar los arreglos institucionales necesarios para garantizar el derecho a una vejez digna de la población dominicana.

VI.5.2 Asistencia social

Durante los últimos 40 años del siglo XX los programas de asistencia social se multiplicaron bajo una lógica político-clientelar que no consiguió su objetivo de reducir la pobreza. En los últimos años se han intentado impulsar cambios, principalmente tras la crisis económica del 2003. El Estado Dominicano se abocó a intentar reorganizar el sector, así como a poner en marcha una nueva generación de programas sociales que tienen como estrategia fortalecer las capacidades en las personas beneficiarias para que salgan de la pobreza.

Escenario normativo e institucional

El escenario de la asistencia social es complejo, tanto por la gran cantidad de instituciones y programas que cohabitan en dicho sector como por su dispersión. Se han realizado esfuerzos por reorganizar el sector pero los avances son aún limitados.

El Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS), creado para garantizar la articulación y fomentar la complementariedad entre las instituciones que hacen política social, ha sido convertido en una entidad ejecutora de asistencia social, que entra en competencia con las demás instituciones y programas de este sector, lo cual debilita su rol de articulación.

Es importante recordar que no todas las entidades que realizan actividades de asistencia social están incluidas dentro del GCPS, como las realizadas por el Despacho de la Primera Dama o la Lotería Nacional. Existe un número importante de instituciones que realizan actividades de asistencia social, a pesar de que dichas actividades no guardan relación con su naturaleza, como son los casos de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Estado de Obras Públicas, el Poder Judicial o el Congreso de la República, entre otras.

Programa Solidaridad

El inicio del programa Solidaridad ha constituido un paso de avance, en comparación con programas tradicionales tanto por su formulación, en la que define objetivos y población, así como en los mecanismos de intervención con los que intenta superar la situación de pobreza extrema de las familias dominicanas. Solidaridad también cuenta con dos instrumentos que resultan novedosos en la gestión de programas de asistencia social (la ADESS y el SIUBEN), porque disminuye la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios y mejora la eficiencia del gasto.

Por otro lado, el Programa Solidaridad presenta algunos desafíos como son: el retraso en el cumplimiento de las corresponsabilidades, ausencia de programas para madres durante el embarazo o programas que impulsen la equidad de género en los hogares, entre otros como el retraso en el comienzo Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido y la falta de presencia de mecanismos de veeduría social que garanticen transparencia. Finalmente, los programas focalizados deben formar parte de una red de protección social, donde si no funcionan los programas universales es difícil que los focalizados establezcan puentes para incorporar a la población en pobreza a estos servicios.

VI. 6 Recomendaciones

El objetivo de este apartado es hacer una serie de propuestas en el ámbito de la protección y la asistencia social para convertir el desarrollo humano en una cuestión de derechos y no de poder. Para ello es necesario rebasar las prácticas clientelistas de la protección social que en esencia constituyen una negación de derechos.

Estas propuestas tienen una visión universalista, en la cual la asistencia social opera como un puente de acceso a los servicios universales para poblaciones con características específicas que les dificulten el acceso a estos servicios generales. De esta forma la seguridad social aspira a proteger a toda la población dominicana de los riesgos asociados a salud, discapacidad, maternidad, empleo o falta de ingresos en la vejez. La asistencia social serán todos los programas encargados de atender necesidades específicas de la población, en situación social y moralmente inaceptables y que requieren de un apoyo especial para tener acceso a los servicios generales.

Las propuestas parten de la tesis de que una de las principales razones que determinan el número de beneficiarios, tanto de los programas de asistencia social, especialmente Solidaridad como del régimen subsidiado de Seguridad Social se debe a la baja escolaridad, a la baja tasa de retorno de la educación básica, a la estructura del empleo (poco empleo por unidad de producto y mayormente informal), a la inestabilidad laboral y los bajos salarios, lo que en parte se relaciona con el bajo nivel de cualificación de la población y con el tipo de modelo económico institucional¹⁴⁴.

Por tanto, la formulación de un sistema de seguridad social y de asistencia social sostenible debe estructurarse sobre un esquema inclusivo basado en educación de calidad y educación para el trabajo a través de la creación de capacidades.

No obstante, el proceso de implementación de las propuestas requiere de un conjunto de modificaciones institucionales que permitirán garantizar:

- La coherencia en términos de la inversión territorial.
- Una mayor eficiencia y eficacia de la planificación nacional, tanto en términos sectoriales como territoriales.
- La garantía de la oferta de los servicios sociales de calidad, tales como servicios de agua, salud, educación, etc.

Los procesos institucionales a los que se hace referencia y que son responsabilidad de SEEPyD son:

- Homogeneizar la organización territorial de las diferentes sectoriales.
- Finalizar la formulación e implementación del Sistema Nacional de Planificación.
- Crear y poner en marcha de los Consejos Regionales, Provinciales y Municipales.

VI.6.1 Sistema de Seguridad Social

El problema de la puesta en marcha del SDSS en salud no es fiscal sino de índole institucional, política y de gestión, que demanda de una fuerte política para el cambio de las prioridades en el gasto público y resolver los problemas institucionales. Este estudio marca las siguientes recomendaciones:

¹⁴⁴ Véase el Capítulo II de este informe.

Marco normativo e institucional

Modificar el poder de veto

Si bien la Ley 87-01 de Seguridad Social contempla el consenso como método de toma de decisiones, el hecho de que sea imprescindible contar con el voto positivo de los sectores laboral, empleador y el Estado, hace que, en la práctica, estos tres sectores tengan el privilegio del veto. Se recomienda utilizar otros mecanismos de toma de decisiones como la mayoría cualificada, conservando la mayoría simple como proporción para realizar sesiones y aprobar resoluciones. Si por alguna razón se considera necesario algún tipo de veto, el único sector con capacidad de vetar las decisiones del CNSS se entiende debe ser el Estado, quien tiene la responsabilidad de cuidar los intereses colectivos frente a intereses particulares y es el único ante el cual la ciudadanía puede ejercer su derecho de aprobación o sanción por la vía electoral.

Aplicar metodología para tomar decisiones

En adición a ello se recomienda la aplicación rigurosa de la metodología de toma de decisiones por consenso, la cual está formada por cuatro etapas que consisten en:

- Preparar las decisiones. Tiene el propósito de organizar todas las informaciones recopiladas por el grupo, analizarlas, profundizarlas, identificar las posibilidades y obstáculos tanto de los problemas como de las soluciones alternativas que se planteen. Esta etapa prepara las condiciones necesarias para la toma de decisión.
- Adoptar la decisión. Este momento se refiere al proceso en el cual la organización o grupo selecciona o genera una alternativa en la cual todos los sectores se acaben poniendo de acuerdo, y que define el curso de acción a seguir.
- Ejecutar la decisión
- Evaluar las decisiones

Dotar de un equipo técnico que asesore la toma de decisiones en el CNSS

El CNSS deberá estar dotado de un equipo técnico elegido por concurso público y bajo la Ley de Carrera Administrativa que asegure la objetividad de sus propuestas para:

- Producir información para tomar decisiones y por tanto estos tendrían una importante participación en la primera etapa del consenso.
- Elaborar informes y propuestas para ser discutidos y aprobados por el consejo, entre otros.

Crear un nuevo tribunal especializado en materia de seguridad social

El nuevo tribunal especializado en seguridad social daría curso a los conflictos que no puedan ser resueltos por la DIDA, que mantendría sus actuales competencias. Las demás instituciones del actual SDSS se quedarían tal y como funcionan en la actualidad.

Fortalecer la transparencia en los organismos reguladores

- Ordenar que la SISALRIL y la SIPEN realicen auditorías de su funcionamiento todos los años. El resultado de las mismas deberá ser publicado, a más tardar, tres meses después de que finalice el año. Esto contribuirá a la transparencia en materia del uso de los recursos provenientes de los afiliados.
- Transparentar y hacer de público conocimiento la fórmula de cálculo del costo del aseguramiento en salud, así como hacer revisiones periódicas del mismo. Esto contribuirá a la transparencia en materia regulatoria.

Seguro Familiar de Salud (SFS)

Dar prioridad presupuestaria e institucional a la implementación de los tres regímenes de seguridad social. Según las proyecciones realizadas, la carga fiscal que significaría para el Estado la implementación plena de los tres regímenes es una magnitud razonable, los mayores obstáculos son de carácter institucional.

Cobertura

Régimen contributivo-subsidiado

- Realizar los estudios correspondientes para iniciar el régimen contributivo-subsidiado (población real a ser cubierta, ingresos promedio de dicha población, aportes del gobierno, mecanismos de afiliación, mecanismos de recaudación, etc.) durante el 2009 para poder comenzar a con este régimen en el 2010.
- Iniciar con una prueba piloto, que tome en cuenta la complejidad de este régimen, que permita corregir debilidades. Se podría comenzar con los trabajadores independientes que actualmente estén pagando seguros privados y que no significan una carga financiera para el Estado.

Régimen contributivo

- Investigar y cuantificar los problemas e identificar soluciones que afectan la ampliación de la cobertura, tales como: documentación, baja cobertura de dependientes, carencia por parte del Estado de un instrumento operativo/institucional que le permita incidir en la afiliación de las personas.
- Estudiar soluciones para las empresas de mediano y pequeño tamaño, para que les sea rentable cotizar por sus trabajadores así como modificar la ley de modo que permita a la TSS establecer mecanismos de sanción contra la evasión por parte de las empresas.
- Desarrollar una campaña hacia las personas empleadas sobre las ventajas y los derechos ganados por la cotización en función de su salario completo.
- Realizar una campaña de afiliación en los próximos años, tomando en cuenta que la población adscrita a este régimen en la actualidad es el 59% de la población con derecho a este tipo de seguro y en 2011 se debería alcanzar el 100%.
- Estudiar la situación de las personas que cotizan con salarios inferiores al mínimo y tomar las medidas de lugar.
- Asegurar a los pensionados del régimen contributivo y del sistema de reparto con el SFS y establecer, en la medida de sus posibilidades, el aporte que deberán realizar conforme con el Art. 140 de la Ley 187-01.
- Desarrollar políticas de concienciación que impulsen la afiliación de la población masculina que hoy registra un sesgo negativo en el Sistema de Seguridad Social.

Subsidiado

- Desarrollar una campaña de afiliación, tomando en cuenta que la población afiliada es el 37% de la población objetivo y deberá afiliarse hasta el 2011 el 63% restante.
- Dotar en el presupuesto nacional de los recursos necesarios para poner en marcha el régimen completo.

- Superar la falta de documentación de la población potencialmente subsidiada. En ese sentido se recomienda que, una vez concluido el proceso electoral, se inicie el proyecto de documentación que está proyectado ejecutarse por la Junta Central Electoral y con fondos de la Comisión Ejecutiva del Sector Salud.
- Unificar los criterios de selección de la población a beneficiar. En efecto, para el régimen subsidiado se ha utilizado la base de datos del SIUBEN como mecanismo de selección de las personas beneficiarias y no su condición laboral, lo cual exige una depuración y actualización de esos datos.
- Afiliar al régimen subsidiado a las personas con alguna discapacidad y VIH positivas y que no estén afiliadas a ningún otro régimen y que se refieran posteriormente al SIUBEN para su registro.
- Afiliar a los pensionados del régimen contributivo y del sistema de reparto actuales al régimen subsidiado.
- Asegurar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Las políticas de desarrollo deben ir enfocadas a reducir la pobreza y aumentar el empleo formal para de esta forma reducir las personas afiliadas al régimen subsidiado y contributivo-subsidiado y, por tanto, la carga fiscal.

Libre elección

- Garantizar y fortalecer la existencia de una aseguradora pública de gestión eficiente que garantice el mantenimiento de la salud como bien público en un cuasi mercado.
- Garantizar mediante la acción activa de la SESPAS la calidad de los servicios de salud prestados de forma privada y pública a través del sistema de habilitación y acreditación.
- Fortalecer la capacidad de los reguladores del sistema nacional de salud para minimizar las asimetrías de información que actualmente existen y garantizar una mejora de la calidad de los servicios públicos de salud. Este es el gran desafío que comparten SESPAS, SISALRIL y DIDA.

Pensiones

En el año 2008 el único componente de pensiones del SDSS que había comenzado a funcionar era el contributivo.

- Implementar políticas que impulsen la estabilidad laboral, a fin reducir la baja densidad de cotizantes que podría generar serios problemas en las cuentas de capitalización de las personas que no han cotizado por varios años.
- Mejorar la fiscalización de las empresas en el cumplimiento de la Ley 87-01 en materia de pensiones y sancionar a las que falten a su obligación.
- Desarrollar una campaña hacia las personas empleadas sobre las ventajas y los derechos ganados por la cotización en función a su salario completo.
- Poner en marcha el régimen contributivo subsidiado y subsidiado en pensiones, ya que sólo el 54% de los perceptores de ingresos está afiliado al sistema en el régimen contributivo y están muy concentrados territorialmente. Las diferencias en el reparto territorial del empleo formal e informal hacen imperativa la puesta afectando la equidad social.
- Desarrollar estudios más precisos para determinar la población objetivo de cada régimen así como verificar las personas que actualmente reciben pensiones estatales.

Solidaridad dentro del sistema de pensiones

- Desarrollar políticas de empleo decente, que aumenten el salario medio de las personas. Existe un alto número de cotizantes con bajos salarios que puede representar un problema de solvencia en el futuro para que su cuenta de capitalización individual cubra la pensión mínima.
- Realizar un cambio en la Ley 87-01 que permita disminuir la barrera a la entrada al Fondo de Solidaridad Social para que todos aquellos trabajadores que hayan cotizado durante por lo menos 180 meses (15 años) en cualquiera de los esquemas vigentes para que puedan tener acceso a este fondo y obtener la pensión mínima.

Bono de reconocimiento

- Diseñar un esquema de desmonte de la deuda adquirida por el bono de reconocimiento, para los empleados que se encuentran bajo el amparo de las leyes 1896 y 379 que optaron por el régimen de capitalización individual. Hay que tomar en cuenta que para el año 2011 termina el periodo de transición establecido por la ley y los trabajadores mayores de 45 años estarán a cinco años o menos de la edad legal de retiro.

Monto de la pensión

- Revisar los montos de las pensiones vigentes y hacer una indexación anual. La pensión mínima es de RD\$2,612 mensuales y la pensión promedio de los jubilados del Estado, en términos promedio en el 2006, era de tan sólo RD\$ 4,580 monto que no alcanzaba para cubrir la canasta básica y que limita la contribución a reducir la pobreza en los adultos mayores.

Inversión de los fondos de pensiones

- Estudiar formas de financiación más rentables y seguras de estos fondos. Experiencias de otros países latinoamericanos muestran que no es saludable permitir una alta proporción de los recursos que manejan las AFP se destinen a adquirir instrumentos de deuda pública, por cuanto pueden aumentar de forma importante el riesgo de las carteras de inversión de estas entidades. Es importante no determinar carteras específicas por ley sino ir siempre estudiando las más rentables, ya que el objetivo de estos fondos es maximizar su rentabilidad pero con seguridad de cara a mejorar la acumulación de fondos para cubrir el futuro retiro de las personas cotizantes.
- Hacer públicos los datos de rentabilidad real del Sistema de Pensiones.
- Diseñar una política monetaria que persiga objetivos de largo plazo y no coyunturales. Según los cálculos realizados los resultados en el monto de la pensión a recibir dependen principalmente de la tasa de interés real promedio durante el periodo activo del trabajador.

VI.6.2 Asistencia social

Se hace necesario reorganizar del sector de asistencia social con base en una actualización y cumplimiento de las recomendaciones de los diagnósticos realizados recientemente de todo el Estado que permita identificar el número exacto de programas de asistencia social que se ejecutan desde los diferentes poderes y dependencias del Estado. Así mismo, dicho diagnóstico deberá arrojar datos sobre los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia de dichos programas.

En base de lo anterior, y conscientes de que muchos de los programas de asistencia social que funcionan en este momento parten de la lógica de crear lealtades y promocionar figuras (presidentes, congresistas, ministros, primeras damas, etc.), es necesario realizar una selección de algunos programas de asistencia social. Esto requeriría la aplicación de los siguientes criterios:

- Los programas deben estar conectados con programas universales (salud, educación, trabajo).
- En los programas en los que el objetivo sea lograr alguna condición superable, estos deben tener horizonte temporal en el cual las personas beneficiarias superen la condición definida, debiendo diseñar y ejecutar estrategias que posibiliten la salida de los beneficiarios.
- El diseño debe responder a las causas que generan las necesidades de los beneficiarios.
- Utilización del SIUBEN como el instrumento de registro de todos los beneficiarios de los programas de asistencia social.

Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS)

Como se sostiene a lo largo del documento, esta instancia debe tener funciones de coordinación y no de ejecución. Como en la actualidad ejecuta los principales programas de asistencia social del Gobierno será necesaria una reestructuración institucional del GCPS. Actualmente, se agrupan en el GCPS dentro del Programa de Protección Social (PPS) diferentes entidades, tal y como se observa en el Cuadro VI.30. La propuesta es que se mantengan en el GCPS las entidades que sirven técnicamente para entregar ayudas y para seleccionar beneficiarios como son la ADESS y el SIUBEN, así como la coordinación de todo el sector. Los programas de transferencias pasivos y activos financieros deberían pasar a las sectoriales pertinentes en cada caso. Los programas de desarrollo económico local deberían ser revisados y tras, una evaluación¹⁴⁵, definir su permanencia así como a qué sectorial podrían ser transferidos.

Cuadro VI.30 Propuesta de reestructuración del Programa de Protección Social del GCPS	
Entidad	Dependencia Propuesta
Protección de grupos vulnerables y atención al riesgo	
Dirección Administrativa y Financiera	Gabinete Social
Sistema Único de Beneficiarios	Gabinete Social
Administradora de Subsidios Sociales	Gabinete Social
Plan Social de la Presidencia	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Solidaridad	Pasar sus componentes a las sectoriales
Comedores Económicos	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Oficina Ejecutora del Consejo Nacional de Envejecientes	Debe estar en el Gabinete Social pero no debe ejecutar.
Consejo Nacional de Discapacidad	Debe estar en el Gabinete Social pero no debe ejecutar.
Programa de Empleo Transitorio	SET y SEOPC
Desarrollo social local	
Comunidad Digna	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Dirección General de Desarrollo Fronterizo	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (Pro Comunidad)	Evaluar y transferir en caso de mostrarse eficientes y adecuados
Administración de transferencias, pasivos y activos financieros	
Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	SEE
Comer es Primero	SESPAS
Programa de Envejecientes en Pobreza Extrema (PROVEE)	SENASA
Bonogas Hogares	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
Bonogas Choferes	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
Fuente: ODH/PNUD	

¹⁴⁵ En la consultoría que hicieron Clara Báez y Clara Solís en el 2004 recomiendan la eliminación de éstos programas.

A continuación se hacen recomendaciones para los principales programas de asistencia social, tanto si se acepta la propuesta de traspaso a las sectoriales como si se mantienen en el GCPS.

Programa Solidaridad

El Programa Solidaridad representa un avance en términos de formulación con respecto a los programas que se han ejecutado. Entre los cambios que se recomiendan aplicar a Solidaridad están:

- Traspasar la ejecución de los programas a las entidades que tienen responsabilidad de ofrecer los servicios para cumplir las condicionalidades. Otra opción puede ser crear una entidad ejecutora estrechamente articulada con las prestadoras de los servicios de las condicionalidades.
- Priorizar la puesta en marcha de las condicionalidades previo a la extensión de la cobertura.
- Aplicar el enfoque de género en el diseño del programa, lo que llevaría a incluir la necesidad de tomar en cuenta el tipo de unidad familiar (hogares encabezados por mujeres, monoparentales, etc.), así como los diferentes roles de los miembros de la familia.
- Fortalecer con determinación el sistema de acompañamiento a las familias.
- Aumentar el equipo de trabajadores sociales que dan seguimiento a las familias realizando visitas domiciliarias así como ejecutar los talleres en los hogares con toda la familia.
- Incluir el seguimiento a las mujeres embarazadas.
- Indexar los subsidios anualmente para que no pierdan valor real.
- Aumentar los años de escolaridad protegidos por ILAE, incluyendo secundaria.
- Fortalecer el proceso de participación y veeduría de las familias beneficiarias de Solidaridad.

Subsidios energéticos

- Focalizar el subsidio a la electricidad con base en el SIUBEN, vinculándolo al cumplimiento de condicionalidades y articulando la acción con las instancias del sector eléctrico y a las condicionalidades que se definan.
- Fortalecer el proceso de focalización del subsidio al gas utilizando el SIUBEN, vinculándolo al cumplimiento de condicionalidades y articulando la acción con las instancias sectores asociados a las condicionalidades que se definan.

IES

- Revisar el diseño, propósito y control de esta ayuda a estudiantes universitarios de la UASD. Por ejemplo, establecer criterios de selección de acuerdo al SIUBEN, fortalecer el seguimiento de las corresponsabilidades de las personas beneficiarias. Este programa es uno de los primeros que, utilizando los instrumentos como ADESS, ha sido diseñado por la secretaría correspondiente, la SEESCyT.

Pensiones graciables

- Poner en marcha el sistema de pensiones del régimen contributivo-subsidiado y subsidiado del Sistema de Seguridad Social. A fin de fortalecer la perspectiva de derechos y no con base en ayudas asistenciales y clientelistas. Una vez puestos en marcha estos dos regímenes este programa debería ser eliminado.

Vamo'Arriba

- Articular el programa con la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y la de Obras Públicas y Contrataciones (SEOPC).
- Reinstaurar las condicionalidades y fortalecer la capacitación y la intermediación laboral.

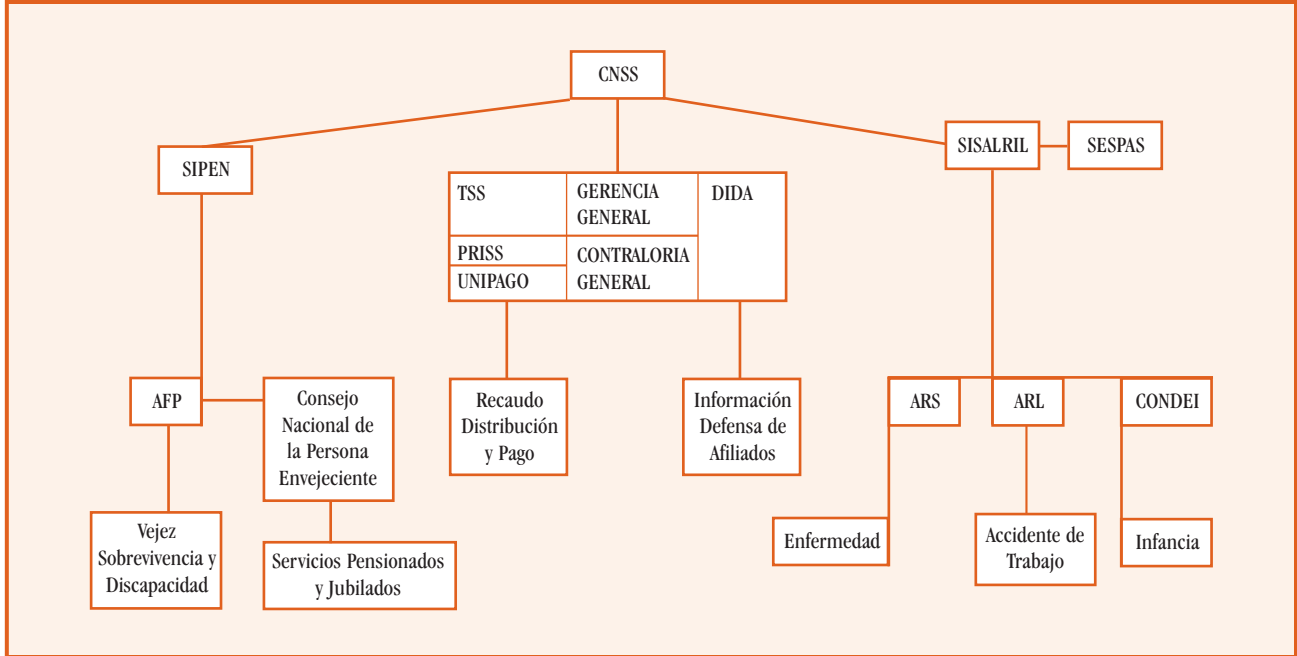
PAE

- Crear el sistema de seguimiento desde la SEE.
- Impulsar actividades que vinculen a las asociaciones de padres y madres así como el vínculo del programa con productores locales.

DPD

- Coordinar las funciones sociales que ejecuta el DPD con el resto de las actividades del GCPS.
- Evaluar la pertinencia y eficacia de sus programas y reestructuración institucional de estos con las instancias que proceda.
- Crear mecanismos para garantizar la sostenibilidad financiera e institucional de los programa del DPD.

Anexo VI.1 Organización del Sistema Dominicano de Seguridad Social



CNSS: Consejo Nacional de Seguridad Social; SIPEN: Superintendencia de Pensiones; SISALRIL: Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales; TSS: Tesorería de la Seguridad Social; DIDA: Dirección de Información y Defensa de los Afiliados; SESPAS: Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social; CONDEI: Consejo Nacional de Estancias Infantiles; ARL: Administradora de Riesgos Laborales; SENASA: Seguro Nacional de Salud; AFP: Administradora de Fondos de Pensiones; PRISS: Patronato de Recaudo e Informática de la Seguridad Social; UNIPAGO: Empresa Operadora de la Base de Datos.

Fuente: [http://www.hernandezcontreras.com.do/documentos/%20Seguridad_Social%20_en_Cuadro_Sinoptico.pdf]

Anexo VI.2 Marco Organizacional del Sistema Dominicano de Salud (síntesis de las principales funciones según área de competencia)

Área. I POLÍTICA SECTORIAL

Política de Seguridad Social

1. CNSS (2001) Rectoría del SDSS. Preside SET.
 - a) Establecer normas complementarias
 - b) Velar por el equilibrio financiero del sistema
 - c) Establecer criterios de selección de población elegible para subsidios
 - d) Definir gradualidad de los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado
2. GG/CNSS. Gerencia General. Estudios
3. Comisiones de Trabajo del CNSS(permanentes y transitorias)

Política del Sector Salud

1. CNS (2001) Coordinación y cogestión de las políticas de salud
2. SESPAS. Rectoría del sector salud. V.P CNSS y Preside CNS y COSENASA
3. CERSS. Coordinador interinstitucional de la reforma del sector salud.

Política Social y Económica

1. Gabinete Social. Política Social. SIUBEN
2. SEEPYD. Política Económica y Social
3. SEH. Política Fiscal. ONAPRES. Presupuesto
4. Congreso Nacional. Aprobación del Presupuesto

Área 2. RECOLECCIÓN, ACUMULACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FONDOS

Organismos Internos

1. TSS (2001.CNSS)
 - a) Recaudo, distribución y pago de recursos financieros del sistema
 - b) Responsable del Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR)
 - c) Asegurar la solidaridad social
 - d) Evitar selección adversa de los afiliados
 - e) Contener costos
2. PRISS (2001) ONG. Administración de SUIR a cuenta de TSS
3. UNIPAGO (2001.EPBD. Privada) Operación de base de datos a cuenta de TSS

Organismos Externos

1. S.F. Especialización de fondos públicos con destino al sistema
2. ONAPRES. Transferencia de fondos públicos con destino al sistema
3. T.N Recolección de impuestos y cargos a contribuyentes, préstamos y donaciones.
4. B.C: Banco Liquidador. Concentración y recaudo en cuenta TSS.
5. Bancos Comerciales y entidades autorizadas por TSS: Recibir pago de aportes de contribuyentes.

Área 3. ASEGURAMIENTO Y COMPRA DE SERVICIOS

1. Administradoras del Riesgo de Salud (ARS):
 - a) Afiliación
 - b) Administrar riesgos de salud con eficiencia, equidad y efectividad
 - c) Garantizar a los afiliados servicios de calidad oportunos y satisfactorios
 - d) Organizar red nacional de servicios
 - e) Contratar y pagar a PSS
2. SENASA (2001) ARS. Pública. Aseguradora de los beneficiarios de subsidios Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado, de los empleados públicos y los contribuyentes que la elijan.
3. COSENASA : órgano deliberativo
4. ARS-SEGURA/IDSS. ARS Pública. Consejo de Directores: órgano deliberativo
5. ARS-MIXTAS (Sin fines de lucro)
6. ARS-Privadas

Área 4. PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

Proveedores Públicos

1. DPS-Expresión territorial de SESPAS, desconcentrada salud colectiva
2. SRS-Expresión territorial de SESPAS: desconcentrada
3. PSS-SESPAS. Proveedoras de servicio a las personas
4. PSS/SALUD/SEGURA. Dirección de redes regionales
5. PSS/IDSS. Proveedores de servicios
6. PROMESE/CAL Proveedor Público de medicamentos e insumos médicos a PSS públicos y mixtos.
7. Farmacias del Pueblo: venta ambulatoria de medicamentos
8. Proveedores Privados-Mixtos: Con o sin fines de lucro
9. PSS/Privados. Proveedores de servicios. Sector privado
10. PSS/ONG. Proveedores de servicios. Sector privado. Sin fines de lucro
11. PSS/Mixtos. Proveedores de servicios público-privados sin fines de lucro.

Área 5. REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA. CONTROL SOCIAL

Organismos Internos

1. SESPAS y sus instancias técnicas y territoriales
2. DPS-Expresión territorial de SESPAS: desconcentrada
 - a) Diseño de políticas y promoción de la salud colectiva
 - b) Velar por el cumplimiento de objetivos y metas de salud colectiva y atención a las personas
 - c) Definir y establecer las normas complementarias que rigen el sector salud
 - d) Habilitar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a las PSS públicas, privadas y mixtas
3. SISALRIL (2001)
 - a) Habilitar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a las ARS públicas, privadas y mixtas
 - b) Proponer al CNSS el costo de PDS y de sus componentes; evaluar su impacto. Revisiones periódicas
 - c) Vigilancia solvencia financiera de SENASA y demás ARS

- d) Proteger intereses de los afiliados
4. Comité Interinstitucional de Salud y Riesgos Laborales. Instancia de carácter mixto
5. DIDA (2001. CNSS) Información y defensa de los afiliados.
6. Contraloría SS (2001. CNSS) Velar por correcta aplicación de reglamentos y resoluciones y auditar operaciones
7. Consejos de Administración ARS y PSS públicos. Instancia de carácter mixto.
8. Comités de Certificación (2001-CNSS-Gerencia General): Validación de beneficiarios del Régimen Subsidiado en salud. Instancia Mixta

Organismos Externos

1. Contraloría General de la República-Cámara de Cuentas
2. Organizaciones de la Sociedad Civil

Fuente: Avances, obstáculos y desafíos de la Reforma de de Salud. CERSS. 2006.

Anexo VI.3 Metodología de cálculo del costo de implementación del Seguro Familiar de Salud (SFS)

El costo de implementación del Seguro Familiar de Salud (SFS) se estimó de la siguiente manera:

1) Cálculo de los beneficiarios por régimen al 2007

Con los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) del 2007 se determinó la proporción de la población ocupada remunerada que le corresponde a cada uno de los tres regímenes del SFS. Estos regímenes quedan definidos de la siguiente manera:

- a) **El contributivo.** Incluye los ocupados remunerados en el sector formal con ingresos por encima o por debajo del salario mínimo¹⁴⁶, excepto los trabajadores por cuenta propia.
- b) **El contributivo-subsidiado.** Incluye los ocupados remunerados en el sector informal cuyos ingresos se sitúan por encima del salario mínimo, y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos por encima del salario mínimo.
- c) **El subsidiado.** Incluye los ocupados remunerados que no pertenecen a los otros dos regímenes.

Cuadro A Remunerados por régimen, 2007	
Régimen	Trabajadores
Contributivo	1,544,015
Subsidiado	630,486
Contributivo-subsidiado	1,266,843
Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT y ONE	

¹⁴⁶ Para fines de este cálculo, se usaron los salarios mínimos vigentes al 2007. Estos eran:

- Empresas pequeñas: RD\$4,485.0
- Empresas medianas: RD\$5,060.0
- Empresas grandes: RD\$7,360.0
- Sector público: RD\$2,651.8
- Zonas francas: RD\$4,450.0

Los resultados de este cálculo aparecen en el Cuadro A.

Los valores que la ENFT arrojó luego se ajustaron para que el total concuerde con los datos de la ONE; en particular, el valor de la PET que calcula la ONE (7,406,549) se dividió por la PET que calcula la ENFT (7,484,807). El resultado es 0.9895, valor por el cual se multiplicaron los resultados de la ENFT.

Al total de los remunerados en el régimen subsidiado, se agregan 658,456 trabajadores desempleados, discapacitados e indigentes, para obtener el total de trabajadores pertenecientes en este régimen.

El resultado de este ajuste aparece en el Cuadro B.

Los valores ajustados luego se multiplicaron por la “relación de dependencia”. Este valor es igual a Población total/PEA, y expresa el número de personas promedio que dependen de cada persona en la PEA.

La relación de dependencia era de 2.34. Al multiplicar el número de personas en cada régimen por la relación de dependencia, se obtiene el número de beneficiarios que corresponde a cada régimen.

Cuadro B Remunerados por régimen, y beneficiarios (ajustado a PET ONE), 2007			
Régimen	Trabajadores	Beneficiarios	
		Personas	%
Contributivo	1,527,872	3,569,090	45.7%
Subsidiado	623,893	2,995,397	27.0%
Contributivo-subsidiado	1,253,597	2,928,340	27.3%
Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT y ONE			

El número de beneficiarios por régimen aparece en el Cuadro B.

2) Cálculo de la evolución del número de beneficiarios por régimen al 2015

A fin de calcular la evolución del número de beneficiarios por régimen, se adoptaron los siguientes supuestos:

Para la proyección de la población incorporada se asumió una tasa de crecimiento promedio de un 1.01% entre 2007 y 2015, acorde con las estimaciones realizadas por ONE. La evolución del número total de beneficiarios aparece en el Cuadro C.

Cuadro C Número de beneficiarios, 2007-2015									
Población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total beneficiarios	9,492,875	9,588,763	9,685,619	9,783,454	9,882,277	9,982,098	10,082,928	10,184,776	10,287,652
Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT									

El régimen subsidiado se mantendrá constante como proporción del total de beneficiarios en 2015. Dado este supuesto, el régimen subsidiado incluye los números de beneficiarios detallados en el Cuadro D.

Se asumió un aumento del porcentaje de trabajadores formales llegando del 45.7% de los trabajadores en el 2007 a un 50% de los trabajadores en el 2015. Para calcular el valor que esto representaría, se asumió que la proporción de los trabajadores sobre la población total se mantiene constan-

Cuadro D | Número de beneficiarios totales y del régimen subsidiado, 2007-2015

Población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total beneficiarios	9,492,875	9,588,763	9,685,619	9,783,454	9,882,277	9,982,098	10,082,928	10,184,776	10,287,652
Porcentaje correspondiente a régimen subsidiado	32%	32%	32%	32%	32%	32%	32%	32%	32%
Total correspondiente a régimen subsidiado	2,995,397	3,025,653	3,056,216	3,087,087	3,118,269	3,149,767	3,181,583	3,213,720	3,246,182

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

te, y se calculó el número de trabajadores formales que tendría que haber en 2015 para representar un 50% de la población trabajadora, obteniéndose un valor de 1,845,263. Luego se calcula la tasa de crecimiento constante requerida para obtener dicho valor¹⁴⁷, y se aplica al valor inicial y a cada valor anterior hasta llegar a 2015. Se asume que los trabajadores que pasan del sector informal al formal pasan del régimen contributivo-subsidiado al contributivo.

Para calcular la evolución de los beneficiarios del régimen contributivo, se aplica la tasa de crecimiento poblacional asumida al valor inicial, y se agregan los nuevos beneficiarios del régimen contributivo debidos al paso de trabajadores del sector informal al formal. Es decir, el número de nuevos trabajadores formales se multiplica por la relación de dependencia, obteniéndose los valores en la fila 3 del cuadro E, los cuales se suman al valor que se obtendría si se aplicase sólo la tasa de crecimiento poblacional, para obtener el total de beneficiarios que aparece en la fila 4.

Cuadro E | Aumento en beneficiarios del régimen contributivo debido al aumento % formales, 2007-2015

#	Población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Cambio informal a formal (% anual del total de trabajadores)	-	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
2	Beneficiarios contributivo (ceteris paribus)	3,569,090	3,605,142	3,641,557	3,678,341	3,715,496	3,753,026	3,790,936	3,829,228	3,867,907
3	Aumento anual en el régimen contributivo debido al cambio informal a formal	-	78,423	80,115	81,844	83,611	85,415	87,259	89,142	91,066
4	Beneficiarios contributivo	3,569,090	3,683,564	3,800,887	3,921,124	4,044,342	4,170,609	4,299,995	4,432,572	4,568,411

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

Este aumento en el régimen contributivo implica una disminución de un mismo número de beneficiarios en el régimen contributivo-subsidiado, por lo que cada año el número de beneficiarios de este régimen aumenta en 1.01% (la tasa de crecimiento de la población) al mismo tiempo que disminuye por el valor en la fila 3 del Cuadro E. La evolución del régimen contributivo-subsidiado dadas estas dos tendencias opuestas se presenta en el Cuadro F.

Cuadro F | Evolución del número de beneficiarios del régimen contributivo-subsidiado

Población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo-subsidiado	2,928,388	2,879,545	2,828,517	2,775,243	2,719,665	2,661,722	2,601,349	2,538,484	2,473,059

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

¹⁴⁷ $(1,845,263/1,555,476)^{(1/8)-1} = 2.2$. Aquí 8 es el número de años entre 2007 y 2015.

Cuadro G Beneficiarios del SFS, 2007-2015

Beneficiarios	2007 (todos)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Población total	9,492,875	9,588,763	9,685,619	9,783,454	9,882,277	9,982,098	10,082,928	10,184,776	10,287,652
Contributivo	3,569,090	3,683,564	3,800,887	3,921,124	4,044,342	4,170,609	4,299,995	4,432,572	4,568,411
Subsidiado	2,995,397	3,025,653	3,056,216	3,087,087	3,118,269	3,149,767	3,181,583	3,213,720	3,246,182
Contributivo-subsidiado	2,928,388	2,879,545	2,828,517	2,775,243	2,719,665	2,661,722	2,601,349	2,538,484	2,473,059

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

3) Cálculo de la evolución del aporte per cápita por régimen

Los aportes per cápita por régimen para el 2007 eran:

- Régimen subsidiado:** un aporte per cápita del Estado vía la Tesorería de la Seguridad Social de RD\$2,176 más un aporte del Estado vía SESPAS total igual a RD\$11,240 millones. Dividido por el número de beneficiarios (2,147,435), el aporte per cápita de la SESPAS es de RD\$3,753, lo que equivale a un aporte total (Treasorería + SESPAS) igual a RD\$5,929.
- Régimen contributivo:** igual a RD\$7,738.
- Régimen contributivo-subsidiado:** la media simple de los aportes de los otros dos regímenes, es decir RD\$6,833.

Se adoptó como supuesto una tasa de inflación anual promedio de 7%, tasa a la cual crecen los aportes per cápita. La evolución de los aportes se muestra en el Cuadro H.

Cuadro H Evolución del aporte per cápita por régimen, 2007-2015 (En RD\$)

Beneficiarios	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	7,738	8,280	8,859	9,479	10,143	10,853	11,613	12,426	13,295
Subsidiado	5,929	6,344	6,788	7,263	7,771	8,315	8,897	9,520	10,187
Contributivo-subsidiado	6,833	7,312	7,823	8,371	8,957	9,584	10,255	10,973	11,741

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

4) Cálculo del gasto total por régimen

El gasto total por régimen es igual al número de beneficiarios por el aporte per cápita.

Se asumió como base el PIB del año 2007 equivalente a 1,364,210 millones, una tasa de crecimiento del PIB nominal de 12.4% y una tasa de crecimiento del PIB real de 5%. La evolución del costo total se muestra en el Cuadro I.

Cuadro I Evolución del gasto por régimen (en millones RD\$) y del gasto total del SFS como porcentaje del PIB, 2007-2015

Gasto total (en millones)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	27,618	30,499	33,673	37,170	41,022	45,263	49,934	55,077	60,739
Subsidiado	17,759	19,194	20,745	22,421	24,233	26,191	28,308	30,595	33,067
Contributivo-subsidiado	20,011	21,054	22,129	23,232	24,360	25,510	26,677	27,854	29,036
Total	65,387	70,747	76,547	82,823	89,615	96,965	104,919	113,527	122,842
Como % del PIB	4.8%	4.6%	4.4%	4.3%	4.1%	4.0%	3.8%	3.7%	3.5%

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

5) Cálculo del financiamiento público total por régimen

En el caso del régimen contributivo, el financiamiento público equivale al total de empleados del Estado multiplicados por la relación de dependencia y luego por 0.7 para reflejar el hecho de que el Estado paga como empleador. Para obtener el número de beneficiarios dependientes del Estado en este régimen, se asume que los empleados del Estado se mantienen como una proporción constante de los beneficiarios del régimen contributivo y se aplica la relación de dependencia.

En el caso del régimen subsidiado, el financiamiento público equivale al gasto total.

En el caso del contributivo-subsidiado, se asume que el Estado corre con el 50% de los gastos, por lo que el financiamiento público es igual al gasto total multiplicado por 0.5.

Cuadro J | Evolución del financiamiento público por régimen (en millones RD\$) y del gasto público total del SFS, 2007-2015

Gasto total (en millones)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	5,095	5,626	6,212	6,857	7,567	8,350	9,212	10,160	11,205
Subsidiado	17,759	19,194	20,745	22,421	24,233	26,191	28,308	30,595	33,067
Contributivo-subsidiado	10,005	10,527	11,064	11,616	12,180	12,755	13,338	13,927	14,518
Total	32,859	35,347	38,021	40,894	43,981	47,296	50,858	54,683	58,790

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE y ENFT

Anexo VI.4 | Afiliados al régimen subsidiado de salud por provincia, agosto 2008

Provincia	Total Afiliados	Porcentaje
Azua	53,092	4%
Bahoruco	41,650	3%
Barahona	84,194	7%
Dajabón	15,352	1%
Distrito Nacional	63,467	5%
Duarte	62,343	5%
El Seybo	15,540	1%
Elías Piña	21,395	2%
Españillat	31,316	3%
Hato Mayor	25,561	2%
Independencia	18,467	2%
La Altagracia	18,704	2%
La Romana	24,377	2%
La Vega	62,925	5%
María Trinidad Sánchez	25,512	2%
Monseñor Nouel	22,116	2%
Monte Plata	47,566	4%
Montecristi	19,234	2%
Pedernales	7,453	1%
Peravia	23,355	2%
Puerto Plata	26,834	2%
Salcedo	18,097	1%
Samaná	17,243	1%
San Cristóbal	59,142	5%
San José de Ocoa	16,291	1%
San Juan	75,118	6%
San Pedro de Macorís	43,412	4%
Sánchez Ramírez	33,462	3%
Santiago	57,835	5%
Santiago Rodríguez	14,586	1%
Santo Domingo	147,470	12%
Valverde	27,517	2%
Total General	1,220,626	100%

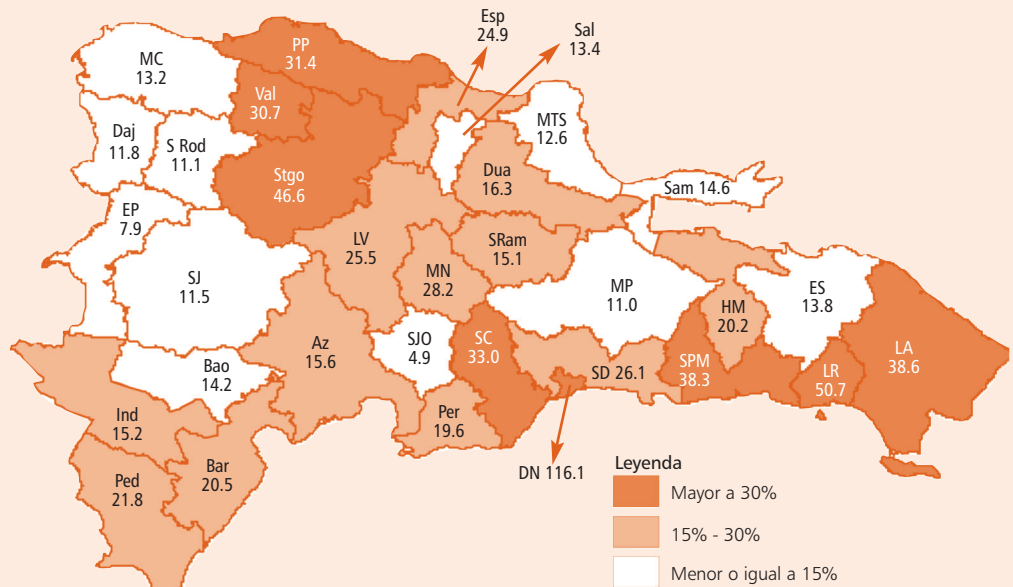
Fuente: ODH/PNUD con base en SENASA

Anexo VI.5 | Personas afiliadas con coberturas al seguro familiar de salud (SFS), junio 2008

ARS	Total Afiliados	Porcentaje
ARS SEMMA	144,779	8.9%
ARS ISSPOL	7,040	0.4%
ARS Plan Salud	7,082	0.4%
ARS SEMUNASED	5,051	0.3%
ARS CMD	20,178	1.2%
ARS Reservas	18,640	1.1%
ARS FFAA	8,728	0.5%
ARS autogestión	211,498	13.0%
ARS Humano	408,925	25.1%
ARS Palic-Salud	169,793	10.4%
ARS Universal	168,423	10.4%
ARS Servicios Dominicanos de Salud	72,140	4.4%
ARS La Colonial	51,878	3.2%
ARS APS	38,024	2.3%
ARS SIMAG	24,344	1.5%
ARS Dr. Yunén	18,515	1.1%
ARS Monumental	19,745	1.2%
ARS Futuro	13,167	0.8%
ARS Grupo Médico Asociado	13,869	0.9%
ARS IGMAM	11,673	0.7%
ARS Renacer	7,189	0.4%
ARS ASEMAM	6,720	0.4%
ARS UCEMED	-	-
ARS META SALUD	14,021	0.9%
ARS Galeno	3,883	0.2%
ARS PLAMEDIN	1,575	0.1%
ARS BMI igualas médicas	1,280	0.1%
ARS privadas	1,045,164	64.2%
ARS Salud Segura	264,943	16.3%
ARS SENASA- Contributivo	105,550	6.5%
ARS públicas	370,493	22.8%
Total General	1,627,155	100%

Fuente ODH/PNUD con base en SISARIL/ UNIPAGO

Anexo VI.6 Cobertura AFP (marzo 2008) respecto a la PEA, abril 2008



Fuente: ODH/PNUD con base en BCRD y SIPEN

Anexo VI.7 América Latina: población de 60 años y más, según países, (en miles de personas y porcentajes) 1975-2050

Países seleccionados	Total de la población de 60 Años				Proporción de la población de 60 años y más			
	1975	2000	2025	2050	1975	2000	2025	2050
América Latina y el Caribe	21,028	42,331	100,672	188,317	6.5	8.1	14.5	24.1
Argentina	2,971	4,988	7,874	12,766	11.4	13.5	17.1	24.8
Brasil	6,499	14,055	35,147	63,307	6.0	8.1	15.4	25.0
Chile	813	1,584	3,920	5,920	7.8	10.3	20.3	28.7
Costa Rica	141	300	889	1,702	6.9	7.6	16.0	26.5
Cuba	928	1,505	2,965	3,667	10.0	13.5	26.1	37.7
El Salvador	195	455	968	2,275	4.7	7.2	10.7	21.0
Guatemala	280	663	1,410	3,440	4.5	5.9	7.4	13.4
Honduras	125	335	882	2,258	4.1	5.2	8.6	17.7
México	3,349	6,938	18,336	38,063	5.6	6.9	14.2	27.4
República Dominicana	234	472	1,256	2,648	4.6	5.7	11.2	20.9

Fuente: World Population Prospects: The 2004 revision, United Nations Population Division.

Anexo VI.8 Cálculo de la puesta en marcha del sistema de pensiones para el sector público

La estimación se llevó a cabo tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. Se tomaron en cuenta tres regímenes: el contributivo, el subsidiado, y el contributivo subsidiado.
- En el régimen contributivo entran los empleados del Estado mayores de 60 años (el pago de las pensiones del resto de los pensionados correspondientes a este régimen no es responsabilidad del Estado y por lo tanto no figura en esta estimación).
 - El régimen subsidiado incluye a la población mayor de 60 años no ocupada (desocupada o económicamente inactiva), así como a los ocupados en el sector informal con ingresos por debajo del salario mínimo y los ocupados en servicio doméstico.
 - Se incluyen en el régimen contributivo-subsidiado los ocupados mayores de 60 años con ingresos por encima del salario mínimo, así como los ocupados por cuenta propia en el sector formal con salarios por encima del mínimo.
 - Adicionalmente, se incluyen en el cálculo las pensiones de las personas discapacitadas de cualquier edad a partir de los 20 años. Hay dos tipos de discapacitados: los que sufren de discapacidad total y los que sufren de discapacidad parcial.
 - Se excluyen de la estimación todas las personas que actualmente son pensionadas o jubiladas.

Personas 60 ⁺ por condición de ocupación, formalidad, categoría, salario y discapacidad, 2007 (ajustado por población ONE)									
Jubilado o pensionado	2007 Condición de ocupación	Formal / informal	Salario por encima del mínimo	No discapacitados					
				Categoría ocupacional					
				Ninguno	Patrono o socio activo	Cuenta propia	Empleado del Estado	Empleado privado	Servicio doméstico
No jubilado	No ocupado	No formal	-	405,890	0	914	0	1,347	0
		Formal	-	0	149	0	760	1,938	0
	Ocupado	No formal	Si	0	9,063	40,531	0	1,158	0
			-	0	2,427	108,812	0	11,326	0
		Formal	Si	0	5,073	929	8,083	13,211	0
			-	0	136	0	14,795	15,389	0
		Doméstico	-	0	0	0	0	0	3,327
Jubilado	No ocupado	-	-	69,929	0	0	0	0	0
		Formal	-	0	0	0	207	0	0

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT y ONE

2. Para determinar cómo se divide la población de 60 años y más y la discapacitada según las categorías descritas anteriormente, se emplearon los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) para el año 2007.

Estos datos luego fueron ajustados al total dado por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) para la población total y población de 60 años o más. En otras palabras, el total de personas en cada categoría que arrojó la ENFT se redujo en el mismo porcentaje, a fin de que el total de personas fuera igual al que da la ONE.

Discapacitados	
Edad	Discapacitados
20 - 60	70,027
60+	56,896
Total	126,923

Se supuso que la división porcentual de la población según régimen se mantiene constante hasta el 2015.

La ENFT no distingue entre discapacitados totales o parciales (sólo pregunta a los inactivos si la razón de su inactividad es una discapacidad permanente o no permanente). Para determinar qué porcentaje de discapacitados son parciales y totales, se usó la proporción de pensiones que la SIPEN otorga a cada uno de estos dos tipos de discapacitados (los porcentajes fueron calculados con base en los datos del Boletín Trimestral de la SIPEN de septiembre 2008). Se supuso que estos porcentajes se mantienen constantes hasta el 2015.

Población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Población 60 ⁺ (ONE)	772,289	795,801	820,030	844,996	875,039	906,150	938,367	971,730	1,006,279
Contributivo	22,878	23,574	24,292	25,032	25,922	26,843	27,798	28,786	29,810
Subsidiado	536,889	553,235	570,078	587,434	608,320	629,948	652,345	675,539	699,557
Contributivo-subsidiado	51,682	53,255	54,876	56,547	58,558	60,640	62,795	65,028	67,340
Discapacitados	126,923	130,787	134,769	138,872	143,810	148,923	154,217	159,701	165,379
Total	738,371	760,851	784,016	807,885	836,609	866,354	897,156	929,054	962,085

- Se supuso una tasa de inflación anual de 7% y un crecimiento del PIB real de 5%, lo que conduce a un aumento de 12.4% del PIB nominal.
- Se supuso que para los tres regímenes el aporte per cápita del gobierno sería el mismo: 60% del salario mínimo del sector público, que ronda los RD\$5,000 pesos en el 2008. Este supuesto parte de que dado el reciente comienzo del sistema de capitalización individual tanto las personas del régimen contributivo como del contributivo subsidiado no habrán cotizado suficientes años como para recibir una pensión superior a la mínima en base a sus aportes.

El aporte está indexado a la inflación, y el gobierno hace 13 pagos anuales del aporte por beneficiario.

Para los discapacitados totales, el aporte es el mismo que para los demás pensionados; para los discapacitados parciales, el aporte es de un 30%.

Per cápita	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	0	5,017	5,368	5,744	6,146	6,576	7,037	7,529	8,056
Subsidiado	0	5,017	5,368	5,744	6,146	6,576	7,037	7,529	8,056
Contributivo-subsidiado	0	5,017	5,368	5,744	6,146	6,576	7,037	7,529	8,056
Discapacitados	0	5,017	5,368	5,744	6,146	6,576	7,037	7,529	8,056

- En un estudio actuarial de 2006^a se estimó el costo total del bono de reconocimiento en 26 mil millones de pesos. Un cuarto de este monto (25%), ajustado para inflación, se ha de pagar cada año entre 2009 y 2012.
- El porcentaje de personas cubiertas es el siguiente:
 - Contributivo: 100% a partir de 2009.

^a Secretaría de Estado de Finanzas 2006

- Subsidiado y discapacitados: 25% en 2009, 50% en el 2010, y 100% en los demás años.
- Contributivo-subsidiado: 50% en el 2009 y 100% en los demás años.

Cobertura	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributivo	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Subsidiado	0%	0%	25%	50%	100%	100%	100%	100%	100%
Contributivo-subsidiado	0%	0%	0%	50%	100%	100%	100%	100%	100%
Discapacitados	0%	0%	25%	50%	100%	100%	100%	100%	100%

Anexo VI.9		Incremento anual de hogares cubiertos por el Programa Solidaridad, 2004-2008	
Año	Hogares cubiertos por el Programa Solidaridad	Incremento anual de hogares cubiertos	
		Absoluto	Porcentaje
2004	5,763		
2005	193,988	188,225	3266%
2006	212,958	18,970	10%
2007	309,281	96,323	45%
2008	409,733	100,452	32%

Fuente: Programa Solidaridad, junio 2008

Anexo VI.10		Hogares beneficiarios del Programa Solidaridad (mayo 2008) como porcentaje del total de pobres SIUBEN, 2006		
Provincia	Hogares Beneficiarios Solidaridad	Hogares pobres SIUBEN (2006)	% de hogares Solidaridad con respecto a los hogares pobres SIUBEN	
Regional Enriquillo	36,004	41,326	87.1%	
Barahona	18,986	21,549	88.1%	
Bahoruco	9,957	11,364	87.6%	
Independencia	5,216	5,951	87.6%	
Pedernales	1,845	2,462	74.9%	
Regional el Valle	44,172	58,797	75.1%	
Azua	15,018	20,753	72.4%	
Elías Piña	5,789	7,499	77.2%	
San Juan	23,365	30,545	76.5%	
Regional Valdesia	48,149	82,777	58.2%	
San Cristóbal	16,366	44,512	36.8%	
Peravia	4,611	13,397	34.4%	
San José de Ocoa	8,512	9,338	91.2%	
Monte Plata	18,660	28,927	64.5%	
Regional Este	39,221	90,539	43.3%	
San Pedro de Macorís	17,451	29,614	58.9%	
Hato Mayor	7,440	11,233	66.2%	
La Romana	2,563	20,928	12.2%	
El Seybo	5,314	10,123	52.5%	
La Altagracia	6,453	18,641	34.6%	
Regional Central	37,650	53,214	70.8%	
La Vega	20,981	28,892	72.6%	
Sánchez Ramírez	10,741	15,192	70.7%	
Monseñor Nouel	5,928	9,130	64.9%	
Regional Nordeste	50,537	61,680	81.9%	
Duarte	26,298	29,538	89.0%	
Hermanas Mirabal	6,862	8,262	83.1%	
María Trinidad Sánchez	10,985	15,319	71.7%	
Samaná	6,392	8,561	74.7%	
Regional Norcentral	43,333	67,462	64.2%	
Santiago	22,940	29,720	77.2%	
Españillat	10,010	15,148	66.1%	
Puerto Plata	10,383	22,594	46.0%	
Regional Noroeste	29,441	38,676	76.1%	
Valverde	9,953	15,476	64.3%	
Dajabón	5,081	6,710	75.7%	
Santiago Rodríguez	5,392	5,996	89.9%	
Montecristi	9,015	10,494	85.9%	
Región Distrito Nacional	81,189	145,450	55.8%	
Distrito Nacional	30,974	42,151	73.5%	
Santo Domingo	50,215	103,299	48.6%	
TOTAL	409,696	639,921	64.0%	

Fuente: SIUBEN 2006 y Programa Solidaridad

Anexo VI.11 | Hogares incluidos al momento de las Tormentas Noel y Olga por provincia, 2007

Región	Damnificados no elegibles tras los 6 meses	Hogares damnificados elegibles tras los 6 meses	Total incorporado tormenta Noel y Olga	%
Región Central	5,132	3,360	8,492	13%
Sánchez Ramírez	211	150	361	1%
La Vega	4,406	1,478	5,884	9%
Monseñor Nouel	515	1,732	2,247	4%
Región del Valle	1,360	185	1,545	2%
San Juan	494	104	598	1%
Azua	866	81	947	1%
Elías Piña	-	-	-	0%
Distrito Nacional	1,871	1,279	3,150	5%
Región Enriquillo	4,635	1,092	5,727	9%
Bahoruco	1,866	78	1,944	3%
Pedernales	48	26	74	0%
Barahona	2,266	953	3,219	5%
Independencia	455	35	490	1%
Región Norcentral	3,930	4,558	8,488	13%
Puerto Plata	165	52	217	0%
Santiago	3,153	3,621	6,774	11%
Españillat	612	885	1,497	2%
Región Nordeste	5,230	4,551	9,781	15%
Duarte	4,387	2,469	6,856	11%
María Trinidad Sánchez	619	1,977	2,596	4%
Hermanas Mirabal	177	91	268	0%
Samaná	47	14	61	0%
Región Noroeste	1,718	182	1,900	3%
Montecristi	1,697	174	1,871	3%
Valverde	21	7	28	0%
Dajabón	-	1	1	0%
Santo Domingo	3,527	3,513	7,040	11%
Región Valdesia	5,153	11,429	16,582	26%
Peravia	1,045	1,302	2,347	4%
San José De Ocoa	1,818	360	2,178	3%
Monte Plata	283	12	295	0%
San Cristóbal	2,007	9,755	11,762	19%
Región Este	-	627	627	1%
La Altagracia	-	620	620	1%
San Pedro de Macorís	-	3	3	0%
El Seibo	-	3	3	0%
La Romana	-	1	1	0%
Total	32,556	30,776	63,332	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en Programa Solidaridad

Anexo VI.12 | Seguimiento a la corresponsabilidad de capacitación a hogares beneficiarios, por provincia, mayo 2008

Región	Hogares convocados	Asistencia	%	Inasistencia	%
Regional Enriquillo	45,611	42,124	92%	3,487	8%
Barahona	27,366	25,274	92%	2,092	8%
Bahoruco	11,403	10,531	92%	872	8%
Independencia	4,562	4,212	92%	349	8%
Pedernales	2,280	2,107	92%	174	8%
Regional Nordeste	30,143	29,848	99%	295	1%
Duarte	16,277	16,118	99%	159	1%
Hermanas Mirabal	3,316	3,283	99%	32	1%
María Trinidad Sánchez	7,536	7,462	99%	74	1%
Samaná	3,014	2,985	99%	30	1%
Regional Distrito Nacional	39,764	35,753	90%	4,011	10%
Regional Central	13,606	12,556	92%	1,050	8%
La Vega	8,164	7,534	92%	630	8%
Sánchez Ramírez	3,674	3,390	92%	284	8%
Monseñor Nouel	1,768	1,632	92%	136	8%
Regional Este	26,862	24,721	92%	2,141	8%
San Pedro de Macorís	12,088	11,124	92%	963	8%
Hato Mayor	4,567	4,203	92%	364	8%
La Romana	2,149	1,978	92%	171	8%
El Seybo	3,760	3,461	92%	300	8%
La Altagracia	4,298	3,955	92%	343	8%
Regional Norcentral	15,115	13,864	92%	1,251	8%
Santiago	7,709	7,071	92%	638	8%
Españillat	3,476	3,189	92%	288	8%
Puerto Plata	3,930	3,604	92%	325	8%
Regional Valdesia	48,721	44,757	92%	3,964	8%
San Cristóbal	18,514	17,008	92%	1,506	8%
Peravia	3,898	3,581	92%	317	8%
San José de Ocoa	6,821	6,266	92%	555	8%
Monte Plata	19,488	17,902	92%	1,586	8%
Total	269,872	256,190	95%	13,682	5%

Fuente:ODH/PNUD con base en el Programa Solidaridad

Anexo VI.13

Seguimiento a la corresponsabilidad de vacunación en los hogares beneficiarios de Solidaridad por provincia, mayo 2008

Regionales	Miembros de 0 a 5 años	Completados	Porcentaje	En proceso	Porcentaje	No iniciado o no verificado	Porcentaje
Región Distrito Nacional	8,667	6,156	71%	270	3%	2,241	26%
Región Central	6,211	2,478	40%	56	1%	3,677	59%
La vega	3,602	1,437	40%	32	1%	2,133	59%
Sánchez Ramírez	1,801	719	40%	16	1%	1,066	59%
Monseñor Nouel	808	322	40%	7	1%	478	59%
Región el Valle	12,121	7,526	62%	426	4%	4,169	34%
San Juan de la Maguana	6,424	3,988	62%	226	4%	2,210	34%
Elías Piña	1,697	1,054	62%	60	4%	583	34%
Azua	4,000	2,484	62%	140	4%	1,376	34%
Región Norcentral	6,993	2,917	42%	94	1%	3,982	57%
Santiago	3,776	1,575	42%	51	1%	2,150	57%
Españillat	1,469	613	42%	20	1%	836	57%
Puerto Plata	1,748	729	42%	23	1%	996	57%
Región Nordeste	11,103	5,653	51%	98	1%	5,352	48%
Duarte	5,774	2,940	51%	51	1%	2,783	48%
Hermanas Mirabal	1,332	678	51%	12	1%	642	48%
María Trinidad Sánchez	2,776	1,413	51%	24	1%	1,338	48%
Samaná	1,221	622	51%	11	1%	589	48%
Región Este	8,650	6,359	74%	441	5%	1,850	21%
San Pedro de Macorís	3,719	2,734	74%	190	5%	795	21%
Hato Mayor	1,384	1,017	73%	70	5%	297	21%
La Romana	865	636	74%	45	5%	185	21%
El Seybo	1,211	891	74%	61	5%	259	21%
La Altagracia	1,471	1,081	73%	75	5%	314	21%
Región Enriquillo	10,846	8,183	75%	545	5%	2,118	20%
Barahona	5,640	4,255	75%	283	5%	1,101	20%
Bahoruco	2,169	1,637	75%	109	5%	424	20%
Independencia	1,627	1,227	75%	82	5%	318	20%
Pedernales	1,410	1,064	75%	71	5%	275	20%
Región Noroeste	6,664	5,365	81%	216	3%	1,083	16%
Monte Cristi	2,066	1,663	80%	67	3%	336	16%
Mao Valverde	2,199	1,770	80%	71	3%	357	16%
Dajabón	1,133	913	81%	37	3%	184	16%
Santiago Rodríguez	1,266	1,019	80%	41	3%	206	16%
Región Valdesia	12,587	9,281	74%	497	4%	2,809	22%
San Cristóbal	4,531	3,341	74%	179	4%	1,011	22%
Peravia	1,259	928	74%	50	4%	281	22%
San José de Ocoa	1,510	1,114	74%	60	4%	337	22%
Monte Plata	5,287	3,898	74%	208	4%	1,180	22%
Región Santo Domingo	18,037	3,791	21%	1106	6%	13,140	73%
Total	101,879	57,709	57%	3,749	4%	40,421	40%

Fuente:ODH/PNUD con base en el Programa Solidaridad

Anexo VI.14

Distribución porcentual de la población total de jure, según posesión o no de acta o certificado de nacimiento, por provincia, 2007

Provincia	Tiene certificado de nacimiento	No tiene certificado de nacimiento	No sabe/sin información	Total
Distrito Nacional	95.8	3.6	0.6	100.0
Santo Domingo	93.6	6.1	0.4	100.0
Monte Plata	91.3	8.2	0.5	100.0
Azua	91.2	7.3	1.4	100.0
Peravia	91.0	7.3	1.6	100.0
San Cristóbal	92.9	6.7	0.4	100.0
San José de Ocoa	94.0	5.1	0.9	100.0
Españillat	96.3	3.4	0.3	100.0
Puerto Plata	94.5	5.0	0.5	100.0
Santiago	97.4	2.3	0.3	100.0
Duarte	96.8	2.6	0.6	100.0
María Trinidad Sánchez	93.5	5.6	0.9	100.0
Hermanas Mirabal	97.9	1.7	0.4	100.0
Samaná	94.9	4.3	0.8	100.0
Bahoruco	87.6	11.3	1.0	100.0
Barahona	91.9	7.3	0.8	100.0
Independencia	89.3	9.1	1.6	100.0
Pedernales	85.1	13.0	1.9	100.0
El Seibo	90.6	9.0	0.4	100.0
Hato Mayor	93.4	6.2	0.4	100.0
La Altagracia	94.9	4.6	0.5	100.0
La Romana	95.0	4.3	0.7	100.0
San Pedro de Macorís	93.2	6.4	0.4	100.0
Elías Piña	85.4	13.6	1.0	100.0
San Juan	90.5	8.7	0.8	100.0
Dajabón	92.8	6.1	1.0	100.0
Monte Cristi	93.3	6.2	0.5	100.0
Santiago Rodríguez	96.6	2.7	0.7	100.0
Valverde	93.8	5.2	1.0	100.0
La Vega	96.3	3.3	0.4	100.0
Monseñor Nouel	95.9	3.5	0.6	100.0
Sánchez Ramírez	94.5	4.7	0.7	100.0
Total	94.2	5.2	0.6	100.0

Fuente: ENDESA 2007

Anexo VI.15

Distribución porcentual de la población de jure de 16 años y más, según posesión o no de cédula de identidad, por provincia, 2007

Provincia	Tiene cédula	No tiene cédula	No sabe/sin información	Total
Distrito Nacional	92.2	7.0	0.8	100.0
Santo Domingo	88.6	10.7	0.7	100.0
Monte Plata	81.9	17.0	1.1	100.0
Azua	83.1	15.8	1.1	100.0
Peravia	85.5	13.9	0.6	100.0
San Cristóbal	87.1	12.1	0.8	100.0
San José de Ocoa	87.4	11.9	0.7	100.0
Españillat	89.1	9.8	1.0	100.0
Puerto Plata	87.3	12.2	0.5	100.0
Santiago	90.3	8.9	0.8	100.0
Duarte	88.7	10.6	0.7	100.0
María Trinidad Sánchez	87.4	12.1	0.5	100.0
Hermanas Mirabal	90.0	9.5	0.4	100.0
Samaná	88.9	10.7	0.4	100.0
Bahoruco	79.0	20.3	0.7	100.0
Barahona	84.8	14.6	0.6	100.0
Independencia	82.6	15.8	1.6	100.0
Pedernales	82.6	16.7	0.7	100.0
El Seibo	79.1	20.1	0.9	100.0
Hato Mayor	86.7	12.2	1.0	100.0
La Altagracia	87.2	12.3	0.5	100.0
La Romana	84.6	14.6	0.8	100.0
San Pedro de Macorís	83.7	15.2	1.1	100.0
Elías Piña	78.5	20.3	1.2	100.0
San Juan	84.4	15.1	0.5	100.0
Dajabón	85.9	13.6	0.6	100.0
Monte Cristi	85.3	14.1	0.5	100.0
Santiago Rodríguez	87.7	11.5	0.9	100.0
Valverde	85.5	13.4	1.1	100.0
La Vega	88.8	10.4	0.9	100.0
Monseñor Nouel	87.8	10.8	1.4	100.0
Sánchez Ramírez	86.8	12.1	1.1	100.0
Total	87.8	11.4	0.8	100.0

Fuente: ENDESA 2007

Anexo VI.16 | Hogares en el SIUBEN sin adultos (18 o más) con cédula o acta de nacimiento, por provincia, 2006

Provincia	Pobres I					Pobres II					Total pobres				
	Sin ningún documentado		Sin adultos documentados		Total hogares	Sin ningún documentado		Sin adultos documentados		Total hogares	Sin ningún documentado		Sin adultos documentados		Total hogares
	#	% total	#	% total		#	% total	#	% total		#	% total	#	% total	
Azua	617	7.3%	919	10.9%	8,425	406	3.3%	722	5.9%	12,328	1,023	4.9%	1,641	7.9%	20,753
Bahoruco	371	7.1%	474	9.1%	5,204	277	4.5%	335	5.4%	6,160	648	5.7%	809	7.1%	11,364
Barahona	799	8.9%	1,176	13.1%	8,987	678	5.4%	809	6.4%	12,562	1,477	6.9%	1,985	9.2%	21,549
Dajabón	197	9.5%	261	12.6%	2,070	103	2.2%	145	3.1%	4,640	300	4.5%	406	6.1%	6,710
Distrito Nacional	630	8.7%	833	11.5%	7,268	965	2.8%	1,298	3.7%	34,883	1,595	3.8%	2,131	5.1%	42,151
Duarte	532	8.0%	738	11.1%	6,650	665	2.9%	1,158	5.1%	22,888	1,197	4.1%	1,896	6.4%	29,538
El Seibo	945	26.0%	1,209	33.3%	3,632	379	5.8%	516	7.9%	6,491	1,324	13.1%	1,725	17.0%	10,123
Elías Piña	128	3.2%	173	4.4%	3,945	50	1.4%	65	1.8%	3,554	178	2.4%	238	3.2%	7,499
Españillat	267	7.8%	362	10.6%	3,405	472	4.0%	720	6.1%	11,743	739	4.9%	1,082	7.1%	15,148
Hato Mayor	546	13.9%	740	18.8%	3,935	366	5.0%	452	6.2%	7,298	912	8.1%	1,192	10.6%	11,233
Independencia	203	8.1%	260	10.4%	2,509	82	2.4%	102	3.0%	3,442	285	4.8%	362	6.1%	5,951
La Altagracia	1,415	30.0%	1,865	39.5%	4,716	1,550	11.1%	1,985	14.3%	13,925	2,965	15.9%	3,850	20.7%	18,641
La Romana	1,017	19.3%	1,362	25.9%	5,267	1,080	6.9%	1,412	9.0%	15,661	2,097	10.0%	2,774	13.3%	20,928
La Vega	536	8.5%	751	12.0%	6,272	993	4.4%	1,457	6.4%	22,620	1,529	5.3%	2,208	7.6%	28,892
María T. Sánchez	246	6.4%	325	8.4%	3,859	335	2.9%	543	4.7%	11,460	581	3.8%	868	5.7%	15,319
Monseñor Nouel	137	7.6%	176	9.8%	1,801	221	3.0%	318	4.3%	7,329	358	3.9%	494	5.4%	9,130
Monte Cristi	655	23.7%	747	27.0%	2,769	313	4.1%	394	5.1%	7,725	968	9.2%	1,141	10.9%	10,494
Monte Plata	2,349	19.0%	2,817	22.8%	12,342	1,147	6.9%	1,504	9.1%	16,585	3,496	12.1%	4,321	14.9%	28,927
Pedernales	192	18.5%	229	22.1%	1,037	60	4.2%	63	4.4%	1,425	252	10.2%	292	11.9%	2,462
Peravia	465	12.2%	619	16.2%	3,825	330	3.4%	487	5.1%	9,572	795	5.9%	1,106	8.3%	13,397
Puerto Plata	971	16.6%	1,158	19.7%	5,866	1,010	6.0%	1,290	7.7%	16,728	1,981	8.8%	2,448	10.8%	22,594
Salcedo	98	6.7%	115	7.9%	1,462	162	2.4%	298	4.4%	6,800	260	3.1%	413	5.0%	8,262
Samaná	151	8.3%	209	11.4%	1,827	247	3.7%	491	7.3%	6,734	398	4.6%	700	8.2%	8,561
San Cristóbal	692	7.0%	991	10.0%	9,951	1,001	2.9%	1,601	4.6%	34,561	1,693	3.8%	2,592	5.8%	44,512
San José de Ocoa	296	7.1%	351	8.4%	4,190	143	2.8%	188	3.7%	5,148	439	4.7%	539	5.8%	9,338
San Juan	935	7.2%	1,279	9.8%	13,017	473	2.7%	791	4.5%	17,528	1,408	4.6%	2,070	6.8%	30,545
San Pedro de Macorís	1,220	15.6%	1,646	21.1%	7,819	1,118	5.1%	1,539	7.1%	21,795	2,338	7.9%	3,185	10.8%	29,614
Sánchez Ramírez	296	7.9%	392	10.5%	3,730	447	3.9%	690	6.0%	11,462	743	4.9%	1,082	7.1%	15,192
Santiago	569	9.4%	784	13.0%	6,034	703	3.0%	1,103	4.7%	23,686	1,272	4.3%	1,887	6.3%	29,720
Santiago Rodríguez	129	6.2%	162	7.8%	2,073	55	1.4%	87	2.2%	3,923	184	3.1%	249	4.2%	5,996
Santo Domingo	1,543	10.7%	2,003	13.8%	14,464	3,348	3.8%	4,686	5.3%	88,835	4,891	4.7%	6,689	6.5%	103,299
Valverde	1,173	26.7%	1,382	31.4%	4,401	525	4.7%	709	6.4%	11,075	1,698	11.0%	2,091	13.5%	15,476
Total	20,320	11.8%	26,508	15.3%	172,752	19,704	4.1%	27,958	5.8%	480,566	40,024	6.1%	54,466	8.3%	653,318

Fuente: ODH/PNUD con base en SIUBEN

Anexo VI.17 | Resultados sobre corresponsabilidad de documentación para actas de nacimiento, 2008

Regionales	Universo de documentación de acta de nacimiento	En proceso		No iniciado		Completado	
		Miembros	%	Miembros	%	Miembros	%
Regional Central	2,077	344	16.6	1340	64.5	393	18.9
Regional El Valle	10,269	3054	29.7	4026	39.2	3189	31.1
Regional Enriquillo	12,821	3514	27.4	3530	27.5	5777	45.1
Región Este	8,456	3009	35.6	2410	28.5	3037	35.9
Región Nordeste	5,639	665	11.8	3734	66.2	1240	22.0
Región Norcentral	3,531	596	16.9	2328	65.9	607	17.2
Regional Distrito Nacional	6,111	2,450	40.1	2,146	35.1	1,515	24.8
Regional Noroeste	2,658	1,524	57.3	538	20.2	596	22.4
Regional Valdesia	10,513	3,530	33.6	2,481	23.6	4,502	42.8
Regional Santo Domingo	23,744	4,186	17.6	15,645	65.9	3,913	16.5
Totales	85,819	22,872	26.7	38,178	44.5	24,769	28.9

Fuente: Solidaridad 2008

Anexo VI.18 | Resultados sobre corresponsabilidad de documentación para cédula de identidad y electoral, 2008

Regionales	Universo de documentación de cédula	No iniciado		Completado		En proceso	
		Miembros	%	Miembros	%	Miembros	%
Regional Central	8,581	4,609	53.71	1,694	19.74	2,278	26.55
Regional El Valle	25,241	5,439	21.55	10,211	40.45	9,591	38
Regional Enriquillo	16,151	3,232	20.01	7,733	47.88	5,186	32.11
Región Este	9,841	1,799	18.28	3,434	34.89	4,608	46.82
Región Nordeste	15,624	6,584	42.14	4,930	31.55	4,110	26.31
Región Norcentral	10,103	5,406	53.51	2,423	23.98	2,274	22.51
Región Distrito Nacional	11,710	3,178	27.14	4,408	37.64	4,124	35.22
Región Noroeste	11,287	1,601	14.18	4,041	35.80	5,645	50.01
Región Valdesia	18,468	2,932	15.88	9,127	49.42	6,409	34.7
Región Santo Domingo	13,869	8,619	62.15	1,740	12.55	3,510	25.31
Totales	140,875	43,399	31	49,741	35	47,735	34

Fuente: Solidaridad 2008

Anexo VI.19 | Seguimiento a la corresponsabilidad de asistencia a la escuela de toda la población escolar de básica, por provincia, mayo 2008

Regional	Matricula	Ene-08						Feb-08						Mar-08						Abr-08						
		Asistencia mayor 85%			Asistencia menor del 85 %			Asistencia mayor 85%			Asistencia menor del 85 %			Asistencia mayor 85%			Asistencia menor del 85 %			Asistencia mayor 85%			Asistencia menor del 85 %			
		0	1 a 5	6 a10	11 a 99	%	0	1 a 5	6 a10	11 a 99	%	0	1 a 5	6 a10	11 a 99	%	0	1 a 5	6 a10	11 a 99	%	0	1 a 5	6 a10	11 a 99	%
La Vega	50,033	41,366	7,948	550	169	0.34%	40,661	8,419	716	237	0.47%	41,692	7,777	381	183	0.37%	41,994	7,043	684	312	0.62%					
Españat	33,892	32,493	1,249	128	22	0.06%	32,559	1,230	82	21	0.06%	32,488	1,312	77	15	0.04%	33,892	0	0	0	0.00%					
Azuá	537	383	150	4	0	0.00%	327	204	6	0	0.00%	451	85	1	0	0.00%	384	153	0	0	0.00%					
Eliás Piña	373	144	213	13	3	0.80%	161	192	17	3	0.80%	181	167	22	3	0.80%	267	103	3	0	0.00%					
Bahoruco	5,369	4,539	721	99	10	0.19%	4,539	721	99	10	0.19%	4,741	539	65	24	0.45%	4,991	310	53	15	0.28%					
Barahona	8,936	7,162	1,650	107	17	0.19%	7,162	1,650	107	17	0.19%	8,065	809	49	13	0.15%	7,836	952	132	16	0.18%					
Independencia	3,837	3,547	249	32	9	0.23%	3,547	249	32	9	0.23%	3,492	318	15	12	0.31%	3,536	260	38	3	0.08%					
Pedernales	1,528	901	525	80	22	1.44%	901	525	80	22	1.44%	1,387	141	0	0	0.00%	939	424	108	57	3.73%					
María Trinidad																										
Sánchez	24,007	15,933	7,452	541	81	0.34%	15,776	7,557	520	154	0.64%	16,048	7,449	416	94	0.39%	15,989	7,246	615	157	0.65%					
Dajabón	12,023	6,892	4,538	486	107	0.89%	7,517	4,092	300	114	0.95%	8,357	3,214	315	137	1.14%	9,121	2,598	244	60	0.50%					
Montecristi	17,312	14,780	2,281	201	50	0.29%	13,577	3,459	196	80	0.46%	11,567	5,269	311	165	0.95%	14,019	3,119	174	0	0.00%					
Santiago Rodríguez	10,463	10,421	38	4	0	0.00%	10,421	41	0	1	0.01%	10,460	3	0	0	0.00%	10,460	3	0	0	0.00%					
Valverde	22,689	22,684	5	0	0	0.00%	22,686	2	1	0	0.00%	22,687	2	0	0	0.00%	22,687	2	0	0	0.00%					
Total	190,999	161,245	27,019	2,245	490	0.26%	159,834	28,341	2,156	668	0.42%	161,616	27,085	1,652	646	0.40%	166,115	22,213	2,051	620	0.37%					

Fuente: Solidaridad 2008

Anexo VI.20 Montos pagados por el programa IEI y número de beneficiarios, por provincia y sexo, julio 2008

#	Provincia	Montos (en RD\$)			Beneficiarios		
		F	M	Total	F	M	Total
01	Distrito Nacional	1,181,000	721,500	1,902,500	2,362	1,443	3,805
02	Azua	32,500	29,000	61,500	65	58	123
03	Bahoruco	100,000	44,500	144,500	200	89	289
04	Barahona	700,000	337,500	1,037,500	1,400	675	2,075
05	Dajabón	39,000	17,000	56,000	78	34	112
06	Duarte	823,500	305,500	1,129,000	1,647	611	2,258
07	Elías Piña	52,000	11,500	63,500	104	23	127
08	El Seibo	51,000	28,000	79,000	102	56	158
09	Españillat	77,000	31,000	108,000	154	62	216
10	Independencia	55,500	18,500	74,000	111	37	148
11	La Altagracia	126,500	63,000	189,500	253	126	379
12	La Romana	49,500	25,000	74,500	99	50	149
13	La Vega	171,500	63,500	235,000	343	127	470
14	María T. Sánchez	217,000	108,500	325,500	434	217	651
15	Monte Cristi	63,500	22,500	86,000	127	45	172
16	Pedernales	6,500	3,500	10,000	13	7	20
17	Peravia	43,000	27,500	70,500	86	55	141
18	Puerto Plata	275,000	92,000	367,000	550	184	734
19	Salcedo	151,500	77,000	228,500	303	154	457
20	Samaná	64,500	14,500	79,000	129	29	158
21	San Cristóbal	259,500	117,500	377,000	519	235	754
22	San Juan	597,500	349,500	947,000	1,195	699	1,894
23	San Pedro de Macorís	96,000	37,000	133,000	192	74	266
24	Sánchez Ramírez	115,000	70,500	185,500	230	141	371
25	Santiago	853,500	389,000	1,242,500	1,707	778	2,485
26	Santiago Rodríguez	106,500	38,500	145,000	213	77	290
27	Valverde	381,000	133,000	514,000	762	266	1,028
28	Monseñor Nouel	147,000	63,500	210,500	294	127	421
29	Monte Plata	54,000	25,500	79,500	108	51	159
30	Hato Mayor	150,500	42,500	193,000	301	85	386
31	San José de Ocoa	14,000	25,500	39,500	28	51	79
32	Santo Domingo	1,099,500	629,000	1,728,500	2,199	1,258	3,457
	Total	8,154,000	3,962,000	12,116,000	16,308	7,924	24,232

Nota: El número de beneficiarios se calculó dividiendo el monto total de desembolsos por RD\$500

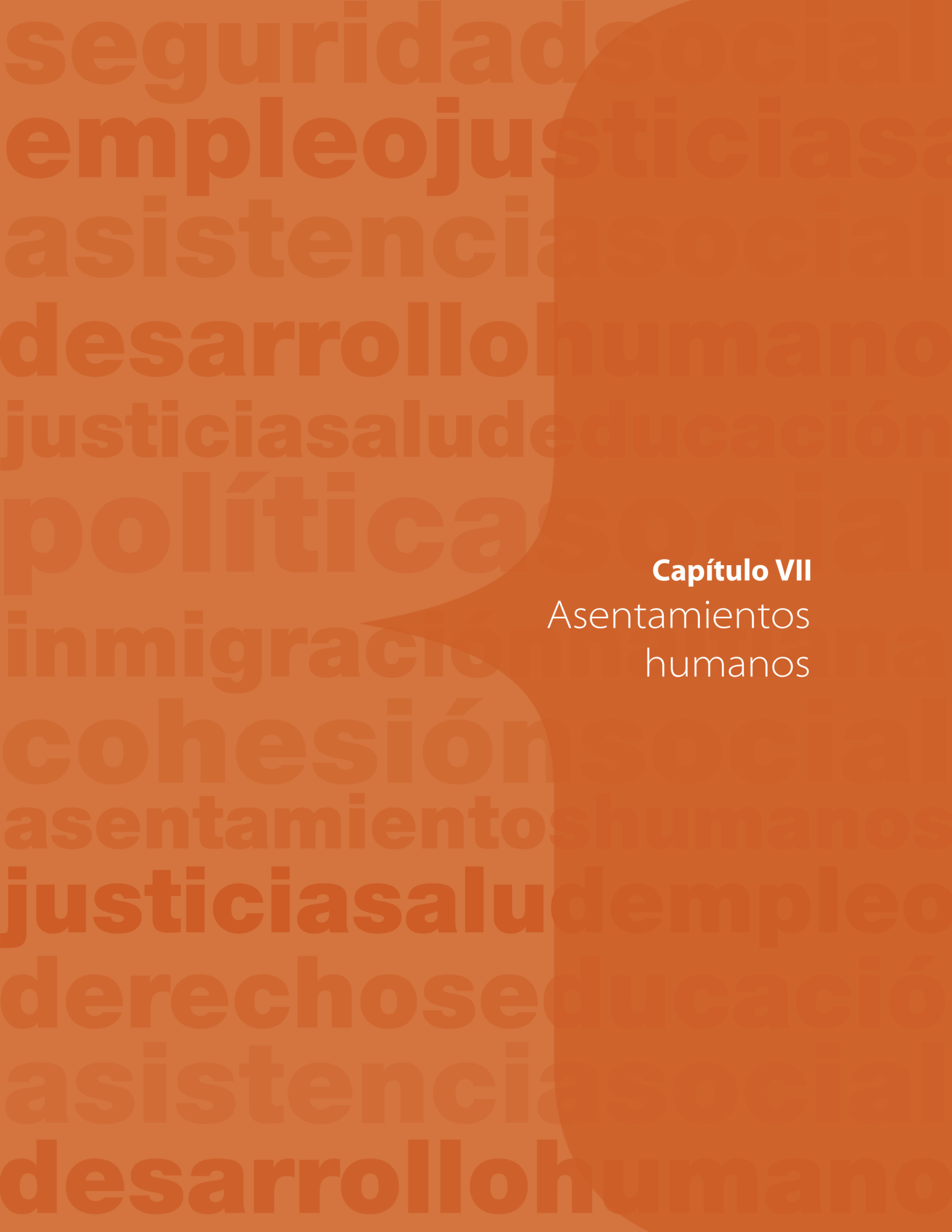
Fuente: ODH/PNUD con base en ADESS

Personas de 65 años o más por sexo, 2002, personas de 65 años o más en el SIUBEN por sexo y situación de pobreza y beneficiarios pensiones gratificables por sexo, según provincia, 2008

Anexo VI.21

Provincia	65 o más Censo 2002			65 o más SIUBEN				Beneficiarios pensiones gratificables			Beneficiarios pensiones gratificables como porcentaje de pobres SIUBEN 65 o más				Pobres SIUBEN 65 años o más como % del total de 65 o más
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres		Mujeres		Total	H	M	Total	H	M	Relación H/M	
				No pobre	Pobre	No pobre	Pobre								
Azuá	10,638	5,751	4,887	1,164	2,604	972	2,594	816	1,734	2,550	49.1%	32.0%	68.0%	47.1%	68.9%
Bahoruco	5,968	3,036	2,932	407	1,486	392	1,611	550	1,170	1,720	55.5%	37.0%	72.6%	51.0%	65.3%
Barahona	9,864	5,045	4,819	973	2,415	897	2,571	883	1,875	2,758	55.3%	36.6%	72.9%	50.1%	69.5%
Dajabón	4,705	2,513	2,192	679	1,139	563	1,054	436	928	1,364	62.2%	38.3%	88.0%	43.5%	73.0%
Distrito Nacional	58,291	23,487	34,804	4,481	3,067	5,766	4,903	3,426	1,096	2,330	43.0%	35.7%	47.5%	75.2%	31.3%
Duarte	19,536	9,598	9,938	2,038	4,341	2,006	4,546	858	1,822	2,680	30.2%	19.8%	40.1%	49.3%	66.2%
El Seibo	6,719	3,843	2,876	528	1,532	552	1,194	354	752	1,106	40.6%	23.1%	63.0%	36.7%	56.6%
Elías Piña	4,117	2,256	1,861	234	1,338	165	1,127	476	1,011	1,487	60.3%	35.6%	89.7%	39.7%	69.6%
Españillat	15,484	7,326	8,158	1,322	2,204	1,437	2,460	308	654	962	20.6%	14.0%	26.6%	52.6%	47.9%
Hato Mayor	5,655	2,983	2,672	597	1,379	667	1,331	434	921	1,355	50.0%	31.5%	69.2%	45.5%	70.3%
Independencia	3,017	1,559	1,458	301	777	265	841	1,096	351	1,096	67.7%	45.2%	88.6%	51.0%	72.4%
La Altagracia	9,492	5,183	4,309	981	1,790	860	1,612	366	117	366	10.8%	6.5%	15.4%	42.3%	55.2%
La Romana	9,931	4,837	5,094	980	1,680	1,183	1,839	400	128	400	11.4%	7.6%	14.8%	51.5%	57.2%
La Vega	25,171	12,469	12,702	2,473	3,865	2,415	4,301	1,496	479	1,017	18.3%	12.4%	23.6%	52.4%	51.9%
María T. Sánchez	9,008	4,765	4,243	1,027	2,210	896	2,133	844	270	844	19.4%	12.2%	26.9%	45.4%	69.6%
Monseñor Nouel	9,617	5,026	4,591	980	1,135	992	1,235	346	111	346	14.6%	9.8%	19.0%	51.4%	45.1%
Montecristi	8,134	4,280	3,854	981	1,506	897	1,453	1,506	482	1,024	50.9%	32.0%	70.5%	45.4%	59.5%
Monte Plata	12,080	6,828	5,252	878	4,089	630	3,490	3,628	1,161	2,467	47.9%	28.4%	70.7%	40.2%	75.2%
Pedernales	1,004	576	428	184	288	118	211	339	108	231	67.9%	37.5%	109.5%	34.3%	79.8%
Peravia	9,467	4,607	4,860	864	1,389	849	1,592	615	197	418	20.6%	14.2%	26.3%	54.0%	49.6%
Puerto Plata	20,472	10,218	10,254	1,727	3,379	1,665	3,500	1,005	322	683	14.6%	9.5%	19.5%	48.8%	50.2%
Salcedo	8,297	3,971	4,326	802	1,463	882	1,577	607	194	607	20.0%	13.3%	26.2%	50.6%	56.9%
Samaná	5,390	2,754	2,636	524	1,102	537	1,085	439	140	299	20.1%	12.7%	27.6%	46.1%	60.3%
San Cristóbal	23,637	11,547	12,090	2,745	4,360	2,872	4,842	1,609	515	1,094	17.5%	11.8%	22.6%	52.3%	62.7%
San José de Ocoa	4,225	2,122	2,103	468	1,293	408	1,186	817	261	556	33.0%	20.2%	46.9%	43.1%	79.4%
San Juan	16,307	8,683	7,624	1,485	4,961	1,308	4,559	5,878	1,881	3,997	61.7%	37.9%	87.7%	43.2%	75.5%
San Pedro de Macorís	14,729	7,287	7,442	1,538	2,625	1,732	2,904	377	121	256	6.8%	4.6%	8.8%	52.3%	59.7%
Sánchez Ramírez	9,530	5,121	4,409	1,039	2,340	928	2,126	911	292	619	20.4%	12.5%	29.1%	42.9%	67.5%
Santiago	54,694	25,739	28,955	3,961	4,080	4,036	4,210	2,249	720	1,529	27.1%	17.6%	36.3%	48.6%	29.8%
Santiago Rodríguez	5,360	2,766	2,594	552	1,207	473	1,127	1,245	398	847	53.3%	33.0%	75.2%	43.9%	62.7%
Santo Domingo	69,087	31,928	37,159	11,690	6,428	13,351	8,430	4,097	1,311	2,786	27.6%	20.4%	33.0%	61.7%	57.8%
Valverde	9,814	5,079	4,735	1,359	1,927	1,408	2,095	722	231	491	18.0%	12.0%	23.4%	51.1%	69.2%
Total	479,440	233,183	246,257	49,962	75,399	52,122	79,739	50,000	16,001	33,999	32.2%	21.2%	42.6%	49.8%	53.7%

Fuente: ODH/PNUD con base en SIUBEN 2006, Censo 2002 y CONAPE 2008



Capítulo VII

Asentamientos humanos

VII.1 Introducción

Los asentamientos humanos son sistemas complejos, en los que interactúan seres humanos, cosas, naturaleza y recursos y se genera una gran diversidad de circunstancias que producen tensiones en los ecosistemas naturales, en la equidad social, en las instituciones y en los recursos, entre otros. Tensiones que tienen el potencial de generar oportunidades o poner en peligro la convivencia de las personas que habitan en los asentamientos¹. Estas concentraciones son el resultado de decisiones de personas que se han unido en la búsqueda de mayores y mejores oportunidades. Las personas son las protagonistas principales en la formación de su hábitat y por lo tanto ese proceso es relevante para el desarrollo humano en la medida en que la dinámica de los asentamientos crea libertades o privaciones para sus habitantes, ya sea en equilibrio o desequilibrio con el resto de los componentes que interactúan y que constituyen el hábitat. Por esta razón, la gestión del hábitat es parte integral del desarrollo humano y este último determina una forma de gestión del primero.

Los asentamientos humanos están compuestos por los elementos físicos (terrenos, mares, ríos, arroyos y aire), bióticos (fauna y flora), sociales (población, viviendas, educación, salud y organizaciones), económicos (instituciones, leyes y normas), infraestructura (vías, puentes, puertos, aeropuertos y otros), servicios básicos (energía eléctrica, agua potable y disposición de excretas, telecomunicaciones y otros) y todos los elementos que garantizan el desarrollo de las actividades domésticas y reproductivas, así como las facultades volitivas de los seres humanos que los componen. Todo ello dentro de un espacio determinado.

Este capítulo pasa revista a la situación general de la infraestructura del país como base para lograr el desarrollo humano. Se inicia con una discusión sobre la situación de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial. Continúa con una medición del déficit de vivienda, tanto cualitativo como cuantitativo, evalúa el déficit de acceso a los servicios de agua y saneamiento y establece un orden de magnitud del financiamiento requerido para superar dicho déficit. Se discute brevemente la forma en que se disponen los desechos sólidos, así como la situación de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la infraestructura de vialidad y los espacios públicos, para concluir con una revisión del riesgo de los asentamientos humanos ante eventuales desastres. Finalmente, se presenta un conjunto de recomendaciones que pueden ayudar a diseñar políticas de infraestructura en cada uno de estos temas: ordenamiento territorial, vivienda, agua y saneamiento, recogida y tratamiento de residuos sólidos, energía eléctrica, telecomunicaciones, así como educación y salud, que han sido objeto de otros capítulos en este informe.

VII.2 Asentamientos humanos, desarrollo humano y cohesión social

En 1996, durante la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en Estambul, se señaló que: “Hoy en día las propuestas de sostenibilidad urbana reclaman no sólo la satisfacción de necesidades de vivienda, acceso a servicios básicos y una salubridad mínima del hábitat, sino que argumentan que en el medio ambiente está la clave para entender -y solucionar- los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y la vulnerabilidad para que en las ciudades haya “dignidad y buena salud, seguridad, felicidad y esperanza”².

¹ Antequera 2004

² UN-HÁBITAT 2004

Los objetivos en la gestión de los asentamientos humanos y el desarrollo humano están vinculados. Ambos parten de la necesidad de reducir la pobreza mediante la creación de condiciones económicas y sociales para alcanzar mayor empleo y oportunidades, y su combinación sienta las bases para entender de una manera nueva las posibilidades del desarrollo humano en los territorios³. Además, por su dimensión física, sujeta a medición y cuantificación, los asentamientos humanos deben evaluarse en términos de creación de libertades y del disfrute de derechos efectivos de la sociedad.

La libertad (ausencia de privaciones), como fin, debe ser el marco conceptual para discutir los asentamientos humanos como construcciones humanas, donde las personas son el medio y el fin del ordenamiento territorial, no como construcciones independientes y externas a la gente.

Los elementos que componen los asentamientos humanos no pueden juzgarse sólo de forma aislada, sino que exigen una corresponsabilidad social relativa a las capacidades colectivas de sus pobladores. Los componentes de los asentamientos humanos (viviendas, servicios públicos, entorno, etc.) son instrumentos para aumentar las oportunidades individuales y colectivas de los seres humanos, a la vez que son el resultado del empoderamiento individual y colectivo para modificar el entorno. El hábitat se construye diariamente a través de las intervenciones espontáneas de las personas, pero también es el resultado de múltiples decisiones institucionales que pueden ser tomadas con o sin la gente. La participación de la gente en los procesos de toma de decisiones puede aportar elementos importantes e innovadores en la planificación urbana y puede disminuir las privaciones que afectan a los habitantes. Las infraestructuras comunes permiten construir capacidades en las personas y aumentar sus oportunidades, sobre todo en la población en situación de vulnerabilidad; por lo tanto, el ordenamiento territorial debe tomar en cuenta las necesidades de todos los grupos sociales, en particular mujeres, jóvenes, envejecientes y personas con discapacidad, con el fin de asegurar la equidad de oportunidades.

La estrategia de desarrollo humano

El desarrollo humano es la ampliación de las libertades reales para que las personas puedan elegir lo que valoran en la vida y esa ampliación de libertades debería ser una cuestión de derechos y no de poder, como ocurre actualmente en República Dominicana⁴. Este informe va dirigido a formular las políticas sociales⁵ necesarias para hacer esa transición, para fortalecer el Estado de derecho, en particular los derechos sociales y económicos.

Una estrategia de desarrollo humano no tiene recetas, sino que formula las preguntas y los objetivos: ¿cómo ampliar las opciones para que las personas puedan elegir el estilo de vida que valoran? ¿cómo ampliar sus libertades? ¿cómo mejorar las condiciones de vida de las personas? Los instrumentos de políticas públicas son conocidos, lo que se debe determinar es cómo combinar esos instrumentos para conseguir el resultado esperado a partir de las circunstancias del país.

La estrategia de desarrollo humano además de plantarse las preguntas, debe establecer sus principios⁶: eficiencia, equidad y empoderamiento, de forma que para lograr que los asentamientos

³ UN-HÁBITAT 2004

⁴ ODH/PNUD 2008

⁵ En el Capítulo I de este informe se discuten los objetivos de las políticas sociales.

⁶ Véase el Capítulo I de este informe

humanos contribuyan a la ampliación de las oportunidades de sus habitantes, debe responder a estos principios simultáneamente.

Los asentamientos humanos deben ser eficientes en la gestión del territorio, en términos de creación de libertades y superación de privaciones, como la pobreza, para garantizar la ampliación de las oportunidades de las personas y crear un tipo de gestión integral para lograr la inclusión igualitaria de toda la ciudadanía⁷.

La equidad implica que las oportunidades de las personas no deben depender del barrio donde se resida ni del tamaño del asentamiento, sino de la planificación y las políticas públicas a nivel nacional y local que provean y provean todo lo necesario para que las personas tengan la capacidad de ser y hacer lo que más valoran⁸. El Estado debe garantizar una oferta de servicios públicos en calidad y cantidad relativamente igualitaria en el territorio. Sólo una intervención integrada y sistémica de las políticas públicas⁹ en los asentamientos humanos que tenga como punto de partida las necesidades multidimensionales de la gente (salud, educación, ocio, participación, nutrición, etc.), puede ser la vía de la inclusión social de todos los habitantes, además de que puede contribuir a la construcción de sus capacidades. En este sentido, los asentamientos humanos representan la posibilidad de eliminar parte de los procesos que perpetúan las formas de desigualdad, así como las barreras que limitan la participación en la vida activa de las personas más vulnerables (Recuadro VII.1).

La desigualdad no se verifica sólo dentro de una misma generación, sino también entre generaciones debido al impacto del asentamiento sobre el ambiente. De manera que la gestión del asentamiento debe controlar y disminuir el impacto ambiental que se expresa en contaminación, la eliminación de desechos sólidos, el tratamiento de aguas negras, la eliminación de la flora y fauna de la zona, entre otros.

En adición, dado que los asentamientos humanos son construcciones sociales, la garantía para la gestión eficiente de éstos depende de la existencia de una ciudadanía empoderada y del espacio institucional necesario para participar activamente en las decisiones colectivas. Las experiencias

Recuadro VII.1 La relación género-asentamientos humanos

El análisis de los asentamientos a la luz de las relaciones de género pone de relieve cómo la inequidad entre mujeres y hombres se expresa en los espacios colectivos, a la vez que evidencia cómo las propias formas de conformación del espacio propician la reproducción de las relaciones de inequidad. La relación género-asentamientos humanos busca entonces incidir de manera expresa en el proceso de formación de los asentamientos, al eliminar del proceso las dinámicas que perpetúan la inequidad.

Para ello, el vínculo género-asentamientos humanos enfatiza la identificación de las necesidades específicas de hombres y mujeres, las cuales resultan de una asignación diferenciada de roles sociales, de vivencias diferenciadas de lo socio-territorial y de su impacto diferenciado según género. En este sentido, la planeación de los asentamientos humanos en el país evidencia grandes deficiencias.

Esta mirada determina un posicionamiento diferente en términos analíticos y en términos de políticas de planeación del espacio, lo que obliga a estrechar la relación entre las necesidades y los satisfactores mencionados (vivienda, servicios básicos, salud, seguridad y otros).

Este enfoque permite:

- Reconocer las desigualdades de acceso, participación y manejo de recursos entre hombres y mujeres con la aspiración de superarlas, y la necesidad de adaptar los servicios a las especificidades que resultan de las diferencias de género y de las particularidades y los factores de riesgo involucrados en la relación entre ambos.
- Cuestionar los presupuestos errados asumidos en la planeación del territorio. Por ejemplo, la zonificación del espacio según criterios inamovibles sobre la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres, que obvia la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y su necesidad de armonizar esta nueva realidad con responsabilidades del mundo privado que aún recaen exclusivamente en sus hombros.

Fuente: ODH/PNUD

⁷ CEPAL 2007

⁸ Sen 1999

⁹ Véase Capítulo II de este informe.

muestran que la participación directa de la comunidad en la gestión y mantenimiento de los asentamientos educa a la ciudadanía, que se hace compromisaria de la defensa de su espacio y contribuye a potenciar su capacidad de organización y de formular nuevas iniciativas¹⁰. Actualmente, el proceso de descentralización y la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (176-07) ofrecen un marco institucional para que las personas participen, pero ello requiere el empoderamiento para que la población ejerza activamente sus derechos¹¹.

Asentamiento humano como determinante de la cohesión social

El desarrollo humano genera cohesión social cuando es el resultado deliberado de las políticas sociales de incorporar a la población, tanto a los beneficios de esas políticas, como a los mecanismos de decisión¹². La dinámica de los asentamientos humanos provoca un determinado nivel de cohesión social en la medida en que los asentamientos aumentan o disminuyen la desigualdad y exclusión, con lo que se construyen redes sociales, se enlazan relaciones de apoyo, se crean oportunidades y ciudadanía.

El asentamiento no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, sino que también es un espacio de reconocimiento e identidad tanto individual como colectiva y que se encuentra socialmente instituido. Los espacios humanos son también construcciones simbólicas y sentidas que se apoyan en las características de los espacios y lugares físicos. En este sentido, la vivienda y el entorno forman una unidad que debe ser objeto de políticas públicas integrales. Los asentamientos humanos, en su perspectiva más integral y abarcadora, tienen potencial para contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos, al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad.

Finalmente, la creación y el fortalecimiento de espacios públicos multifuncionales para actividades deportivas o culturales, la iluminación y la pavimentación de las veredas y calles, el sistema de transporte, la posibilidad para toda la ciudadanía de desarrollar actividades productivas, el trazado de la ciudad y el entorno, la institucionalidad de la participación social, la recuperación de las áreas públicas, tanto desde el punto de vista de los valores arquitectónicos, históricos y urbanos, como de los rituales, costumbres y actividades tradicionales y populares, contribuyen a aumentar el sentido de pertenencia, a mejorar la cooperación entre los habitantes, a generar confianza interpersonal, lo que a su vez produce un rol preventivo del crimen (en particular entre los jóvenes) y un aumento general de la seguridad¹³.

Ordenamiento territorial como instrumento para el desarrollo

Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. Es el nivel básico de la planificación y gestión del territorio y a la vez es un instrumento de la organización espacial, orientado a dar respuesta a los pro-

¹⁰ El tema del rol del empoderamiento en el desarrollo de República Dominicana ha sido discutido en el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) 2008: El Desarrollo Humano una cuestión de poder (Capítulos I a IV).

¹¹ Véase el INDH 2008, Capítulo IV, donde se analiza el impacto de la Ley 176-07 sobre los municipios.

¹² El tema de la cohesión social se discute en el Capítulo I de este informe, que lo trata desde una perspectiva teórica. En el Capítulo X se analiza desde la esfera de las relaciones interpersonales y de percepciones y en cada capítulo se trata desde los contenidos temáticos de los mismos.

¹³ UN-HÁBITAT 2004

blemas de su uso en un contexto marcado por la necesidad de combinar los esfuerzos del sector público y del sector privado¹⁴.

El ordenamiento territorial es un instrumento de desarrollo que forma parte de la política de Estado y como tal debe ser sostenido en el tiempo, para garantizar un conjunto de procesos políticos, técnicos y administrativos. Como proceso político, involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Como proceso técnico-administrativo orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, además considera criterios ambientales, culturales, institucionales y geopolíticos para hacer posible el desarrollo integral de la persona y garantizar una adecuada calidad de vida.

Al mismo tiempo, el ordenamiento territorial es un complemento de la planificación y de las políticas sectoriales, ya que establece un marco territorial a un conjunto de relaciones económicas, culturales y políticas entre los asentamientos humanos (subsistemas urbanos) que son independientes de cualquier arreglo arbitrario de la división político-administrativa (nacional, regional, subregional y municipal) del territorio¹⁵. Por igual, esta visión reconoce las diferencias, las potencialidades, las restricciones, la heterogeneidad, la pluralidad, como también los desarrollos desiguales, tanto del territorio como de quienes residen en él. El territorio actúa como elemento integrador y estructurador de los objetivos, de las políticas y de las acciones públicas y privadas.

El ordenamiento territorial debe ser flexible, pero sus normas deben ser vinculantes, respetar las condiciones territoriales, la equidad de oportunidades, así como la interpretación estético-cultural que le atribuyen sus habitantes, entre otros aspectos.

Riesgo y asentamientos humanos

El riesgo¹⁶ ante desastres es la probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas como resultado de interacciones entre amenazas naturales y antropogénicas, condiciones de vulnerabilidad y capacidades de la población. Las amenazas¹⁷ son los fenómenos físicos o humanos que pueden causar un perjuicio a un país y a su gente. República Dominicana está expuesta a múltiples amenazas, como son huracanes, inundaciones y sismos. Mientras las amenazas son fenómenos de carácter natural o tecnológico sobre los cuales los seres humanos tienen muy poca capacidad de incidencia, la vulnerabilidad¹⁸ y las capacidades son construcciones sociales que pueden cambiar y mejorarse para reducir el riesgo.

La vulnerabilidad puede definirse como “las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al

¹⁴ Montiel 2008

¹⁵ CONAU 2000

¹⁶ EIRD 2007

¹⁷ EIRD 2007

¹⁸ La vulnerabilidad global de un país se refiere a la capacidad de determinadas personas o grupos para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse de un desastre. Es un sistema dinámico que depende de la interacción de factores y características internas y externas de las personas o grupos. La vulnerabilidad global se puede analizar bajo diferentes puntos de vista o ángulos interconectados entre ellos. Hay consenso a nivel internacional acerca de cuáles son los aspectos que componen la vulnerabilidad global: vulnerabilidad física, natural, ecológica, económica, ideológica, cultural, social, política y técnica.

impacto de una amenaza”¹⁹. La vulnerabilidad es por lo tanto un sistema dinámico que depende de la interacción de factores y características internas y externas de las personas o grupos. En dicho sistema se incluye la vulnerabilidad física, la natural, ecológica, económica, ideológica, cultural, social, política y técnica.

Se hace evidente la vinculación entre el desarrollo humano y el riesgo²⁰ ante desastres, ya que el riesgo que enfrenta un país o una comunidad está relacionado con las capacidades de la población y sus instituciones, así como el impacto de los desastres puede afectar estas mismas capacidades de la población y sus instituciones. Es decir, el vínculo entre desarrollo humano y riesgo está determinado por la creación de capacidades.

En términos de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, son particularmente relevantes: a) la vulnerabilidad física, que se relaciona con la falta de ingresos suficientes, la localización de los asentamientos humanos y las deficiencias de sus construcciones; y b) la vulnerabilidad social, que depende de la organización de la sociedad y de su cohesión interna. Por lo tanto, la construcción social del espacio hace que un mismo territorio tenga diversos y singulares espacios, cada uno determinado no sólo por las condiciones físicas y ambientales de un determinado lugar, sino también por las dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas e ideológicas que allí se construyen.

VII.3 Situación actual de los asentamientos humanos

El análisis de los asentamientos humanos debe ser multisectorial, ya que se trata de “fenómenos espaciales que crean condiciones propicias a la aglomeración de individuos heterogéneos”²¹ y que por lo tanto deben responder a las múltiples necesidades de los diversos seres humanos, las cuales son multidimensionales y sinérgicas entre sí.

Dado que este informe tiene una división sectorial y no territorial²² y que por lo tanto muchos de los temas que inciden en el desarrollo humano y en el territorio, como educación o salud, son tratados en capítulos diferentes, este capítulo se centra principalmente en el análisis de la vivienda y los servicios urbanos básicos.

Esta sección define el marco legal vigente y determina las condiciones de las viviendas, del suministro de agua potable y la disposición adecuada de las excretas de la población dominicana a partir de los resultados censales de 1993 y de 2002. Sobre esta base se determina el déficit de vivienda en República Dominicana²³, asimismo, se estima el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y a servicios sanitarios mejorados²⁴. La disposición de residuos sólidos es un tema muy relevante con respecto a la calidad y sostenibilidad de los asentamientos, pero no se trabaja en profundidad por limitaciones de este estudio.

¹⁹ EIRD 2007

²⁰ Sobre la relación entre riesgo y desarrollo humano véase el INDH 2008, Capítulo VI.

²¹ PNUD-Colombia 2008, p. 29

²² El INDH 2008 tenía un enfoque territorial. Actualmente la ODH/PNUD está en proceso de elaboración los informes provinciales de desarrollo humano.

²³ Con la metodología del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y la experiencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU).

²⁴ Para la estimación se utilizó la metodología de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Se presenta además la situación actual de otros servicios sociales (energía eléctrica y telecomunicaciones) y de infraestructura (vialidad y espacios públicos) como factores esenciales para un ordenamiento territorial dirigido a disminuir las privaciones y mejorar las capacidades de la población dominicana.

VII.3.1 Ordenamiento territorial

En República Dominicana el 64% de los 8.5 millones de habitantes en 2002 vivía en zonas urbanas (el 31% en Santo Domingo) y ocupaba el 1.6%²⁵ de la superficie nacional²⁶. Para 2010, la ONE estima que el 66.5%²⁷ de la población estará urbanizada, lo que equivale a unas 6.6 millones personas. El proceso de urbanización e incremento de la densidad poblacional se ha realizado de manera informal debido a la ausencia de una ley y un plan nacional de ordenamiento territorial que permitan regular la ocupación de suelos y la construcción de viviendas, pero también por la cultura política y social que permite la violación de las normas que existen, sin ninguna consecuencia judicial²⁸.

El proceso de urbanización ha respondido a los cambios en los modelos de acumulación: del modelo industrial-urbano. Con la sustitución de importaciones registrada en las décadas de los años sesenta y setenta²⁹, que concentró a la población en Santo Domingo, se dio la transición hacia los servicios en la década del ochenta, cuando se desaceleró el crecimiento urbano. La consolidación de los servicios en la década del noventa, ha creado nuevos polos de atracción como Santiago, Higüey, La Romana y otras³⁰.

En los últimos 50 años la República Dominicana ha seguido un modelo de crecimiento que concentra casi la tercera parte de la población del país en la capital y su área metropolitana, por lo que en los últimos años ha ocurrido un proceso de conurbación con Haina, San Cristóbal, Boca Chica y Villa Mella. Fenómenos parecidos, pero no de la misma magnitud, se presentan en otras ciudades, como Santiago de los Caballeros, San Pedro de Macorís, La Romana y San Cristóbal. El denominador común ha sido el crecimiento desordenado³¹ sin la efectiva planificación de los servicios e infraestructuras que garanticen el desarrollo.

²⁵ ODH/PNUD 2008, p. 315

²⁶ Según se describe en ODH/PNUD 2007, p. 195 “En la República Dominicana se considera como urbana a toda la población residente en la cabecera de los municipios y distritos municipales del país. La población rural es entonces la que habita en el resto del territorio, es decir en las secciones y parajes (...) el incremento en la cantidad de municipios y distritos municipales ha influido de manera directa en la cantidad de habitantes que reside en zonas urbanas, porque automáticamente son creados, la cabecera de los municipios pasa a formar parte de las zonas urbanas”.

²⁷ ONE 2008, p. 72 y 73

²⁸ Este tema es discutido en el Capítulo VIII de este Informe sobre Derecho y Justicia el Capítulo IV del INDH 2008 y el Capítulo VII del INDH 2005.

²⁹ Durante este período se inició una serie de medidas destinadas al desmonte del sector agropecuario, las cuales fueron consolidadas en la década de los ochenta y se tradujo en una caída drástica del sector agropecuario en el PIB. En 1970 la participación del sector agropecuario en el PIB era del 23%, una década después, en 1980, era del 16%, en 1990 se había reducido a 13%.

³⁰ ODH/PNUD 2008, Capítulo V

³¹ El INDH 2008, describe el proceso de la siguiente forma:
“La experiencia del crecimiento de las ciudades en el país ha sido el desorden, el crecimiento sin planes, en forma segmentada, ciudades sucias, sin servicios públicos, peligrosas, incómodas, tensas; con un caos vial en donde se buscan soluciones individuales y caras a problemas colectivos: el motoconcho, la ocupación de los espacios públicos, la planta eléctrica, el inversor, el “wachiman”, el tinaco y la cisterna, la construcción ilegal, la falta de deslinde, etc. Por supuesto, las personas pobres no tienen la posibilidad de la individualización de los servicios y la norma es

Marco legal

A pesar de que se han desarrollado diagnósticos territoriales, planificaciones sectoriales, acuerdos internacionales que constituyen antecedentes a la elaboración de un plan nacional de ordenamiento territorial, no existe un marco legislativo claro en este tema.

La Comisión Nacional de Asuntos Urbanos, creada en el 1987, y llamada luego Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) por el decreto 184-97, ha sido durante las últimas décadas la institución facultada para definir políticas de desarrollo urbano regional sustentable, así como la normativa correspondiente para un adecuado desarrollo territorial. La Ley 188-04 confirió luego al CONAU el carácter de organismo autónomo del Estado³² a cargo del diseño y planificación de políticas de desarrollo urbano-regional y de la coordinación interinstitucional entre todas las entidades públicas y privadas con incidencia en el ordenamiento territorial. Esta institución a partir del 31 de julio de 2008 transfiere sus atribuciones, facultades y personal a la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Subsecretaría de Planificación, por mandato de la Ley 496-06, que creó la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD).

La Ley 64-00 o Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el primer instrumento legal que se refiere de forma expresa al ordenamiento territorial, al que define en su artículo 16 como un “proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con la conservación, el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente, así como garantizar el bienestar de la población”. El artículo 30 de esa pieza declara de alto interés nacional el diseño, formulación y ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y da mandato al Secretariado Técnico de la Presidencia (en la actualidad Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, SEEPyD), en coordinación con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), para formularlo en un plazo que no exceda los tres años.

Aunque en mayo de 2002 el Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la Unidad Ejecutora Sectorial, elaboró un Plan de Acción Territorial³³ como parte de los Instrumentos de Gestión Territorial y de Recursos Naturales, todavía no se cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial ni mucho menos con una ley.

El decreto 527-02 adoptó el documento denominado Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano (PNDOTU), preparado por el CONAU, como la política oficial para ser aplicada en todo el territorio nacional en materia de desarrollo y ordenamiento territorial urbano. El artículo 2 del decreto establece que todas las entidades oficiales y organismos descentralizados del Estado deben tomar en cuenta las nueve estrategias de desarrollo contenidas en el documento:

- La densificación de los grandes centros urbanos.

la carencia total. En los barrios de la clase media y alta se sustituyen casas individuales por torres de apartamento con la misma infraestructura vial y de servicios, sin que ninguna autoridad ponga límites, mientras muchas salas capitulares de ayuntamientos se convierten en mercados de clientelas políticas y compras de voluntades. Las ciudades se convierten así en espacios agresivos, sucios y reservorio de personas pobres” ODH/PNUD 2008, p. 274 – 275.

³² Organismo descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio y duración indefinida, con goce de plena autonomía financiera y presupuestaria.

³³ Secretariado Técnico de la Presidencia 2002

- La constitución de ciudades satélites alternas a las metrópolis (Santo Domingo y Santiago).
- La constitución de ciudades medias estratégicas.
- La generación de asentamientos rurales concentrados.
- La aplicación del mejoramiento urbano integral.
- El establecimiento de zonas estratégicas de inversión social.
- El desarrollo integral de la zona fronteriza.
- La promoción de la gestión del riesgo.
- El establecimiento de una nueva legislación sobre asentamientos humanos y el ordenamiento territorial urbano.

El decreto establecía que el CONAU era la entidad responsable de realizar actividades para la implementación del PNDOTU³⁴, en colaboración con la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), las oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos y la Liga Municipal Dominicana, a fin de lograr una verdadera racionalización de las políticas urbano-regionales en el ámbito municipal.

Asimismo, el proceso de regionalización ha sido caótico³⁵ y no ha permitido lograr una división adaptada a la planificación territorial; el primer decreto en este sentido fue el 685-00 que creaba nueve regiones administrativas y promovía la coordinación interinstitucional para implementar el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, pero no hacía ninguna referencia al ordenamiento territorial. El decreto 710-04, actualmente vigente, establece 10 regiones de desarrollo³⁶, pero tampoco hace referencia al ordenamiento territorial. Además, cada Secretaría de Estado y organismo descentralizado tiene su propia regionalización y divide el país de diferentes formas³⁷. Con la dispersión existente en las agrupaciones de provincias es imposible articular una estrategia regional.

³⁴ El PNDOTU menciona explícitamente la necesidad de formar parte de una ley de desarrollo urbano y ordenamiento territorial urbano, por la cual se establezca la Autoridad Nacional de Asuntos Urbanos y Ordenamiento Territorial, y se actualice todo el marco jurídico, se constituya el Sistema Nacional Territorial Urbano (SINTU), y se convierta al CONAU en Autoridad Nacional de Asuntos Urbanos y Ordenamiento Territorial, entidad responsable de la coordinación y supervisión de todo lo relativo al desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Sin embargo, no se realizó ninguna de estas acciones.

³⁵ ODH/PNUD 2008

³⁶ I. Cibao Norte: Santiago, Puerto Plata y Espaillat.
 II. Cibao Sur: La Vega, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez.
 III. Cibao Nordeste: Duarte, Samaná, María Trinidad Sánchez y Salcedo.
 IV. Cibao Noroeste: Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde.
 V. Valdesia: Azua, Peravia, San Cristóbal y San José de Ocoa.
 VI. El Valle: San Juan y Elías Piña.
 VII. Enriquillo: Independencia, Bahoruco, Barahona y Pedernales.
 VIII. Yuma: La Altagracia, La Romana y El Seibo.
 IX. Higuamo: Monte Plata, San Pedro de Macorís y Hato Mayo.
 X. Ozama: Distrito Nacional y Santo Domingo.

³⁷ ODH/PNUD 2008. La Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social, la de Educación, el Instituto Nacional de Agua y Alcantarillado (INAPA), el Instituto Nacional de Recursos hidráulicos (INDRHI), el Instituto Agrario Dominicano, la Secretaría de Estado de Agricultura, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las Fuerzas Armadas, Obras Públicas, Deportes, Suprema Corte de Justicia, etc., tienen todas regionalizaciones diferentes entre sí.

Las leyes y decretos que regulan el Sistema Nacional de Planificación, específicamente la Ley 496-06³⁸, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), y el decreto 231-07, que establece el Reglamento Orgánico Funcional de la misma, suponen un importante avance en materia del marco regulatorio del ordenamiento territorial.

La primera facultad, en sus artículos 3 y 4, a la SEEPyD a regir la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Dicha ley establece que la SEEPyD es el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y del Ordenamiento y la Ordenación del Territorio. El artículo 13 crea además, dentro de la Subsecretaría de Estado de Planificación (SSEPLAN), la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Sin embargo, no se recoge como función específica, la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

La SEEPyD tiene entonces la responsabilidad de coordinar todos los actores que intervienen en el territorio, para esto dispondrá de diferentes mecanismos: una Estrategia Nacional de Desarrollo, planes regionales, provinciales y municipales de desarrollo, y Consejos de Desarrollo Regionales, Provinciales y Municipales. Se prevé que en poco tiempo, la Secretaría propondrá una ley de regionalización que unifique los criterios y permita una planificación regional organizada entre todos los sectores. También se prevé que proponga la actualización del marco legal en el tema de ordenamiento territorial y leyes complementarias, ponga en marcha los planes regionales de desarrollo y cree un sistema de información estadística a nivel regional³⁹.

Por otro lado, es importante destacar que la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios dispone como competencias propias de los ayuntamientos el ordenamiento territorial, el planeamiento urbano, la gestión del suelo, la ejecución y disciplina urbanística; el artículo 59 recoge, como una de las funciones del Concejo Municipal, la aprobación de “planes e instrumentos de ordenamiento del territorio y uso del suelo”. Todo esto estará siempre supeditado a la Ley de Ordenamiento Territorial que defina la SEEPyD.

Finalmente, debe considerarse también la Ley 147-02 sobre Gestión del Riesgo que crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, entre cuyas funciones está la de incorporar criterios de gestión del riesgo en la planificación y, en particular, medidas preventivas de seguridad en los planes de ordenamiento territorial. Además, debe identificar los asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo y manejarlos con fines de prevención, así como fortalecer el desarrollo institucional y la capacitación en gestión de riesgo a nivel de las provincias y municipios.

En síntesis, las Leyes de Medio Ambiente, la que crea a la SEEPyD, la de los ayuntamientos y la de gestión de riesgo crean el marco institucional actual para el ordenamiento territorial. Sin embargo, el presente marco legal exhibe varias debilidades, principalmente:

- No se establece ninguna entidad específica responsable del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial en la legislación del Sistema Nacional de Planificación, aunque sí en la Ley 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

³⁸ En el Capítulo de II de este informe se discute esta ley.

³⁹ Guarocuya Félix 2008

- La legislación actual no establece el contenido mínimo de los planes de ordenación de distintas escalas.
- Se recoge, en el decreto 231-07, la función de “calificar el suelo”, pero no la de “clasificar el suelo”.
- No se define en qué consiste el Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio⁴⁰.

Planes de ordenamiento territorial

Los primeros esfuerzos del ordenamiento urbano son el Plan Regulador de Ciudad Trujillo⁴¹ o Plan Vargas Mera/Solov en 1956, los Planes de Desarrollo (PLANDES), elaborados por ONAPLAN en 1978⁴², el Plan Padco-Borrell de 1978 para la ciudad de Santo Domingo⁴³. Más recientemente se han elaborado planes estratégicos municipales⁴⁴, otros municipios formularon un plan de desarrollo social y comunitario, como complemento al plan estratégico⁴⁵, con diferentes niveles de participación.

En República Dominicana no existe un diseño ni una planificación para el ordenamiento territorial, aunque sí existen varios estudios y acciones puntuales realizadas en este sentido. Durante más de 20 años el CONAU ha sido el principal responsable del ordenamiento territorial, aunque se ha movido fuera de un contexto claro y único. Además, los ayuntamientos, provincias, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han promovido numerosos estudios y propuestas de ordenamiento territorial local, pero no ha habido coordinación, lo cual crea dificultades para organizar la información y tomar decisiones (Recuadro VII.2).

⁴⁰ Martínez 2008

⁴¹ Plantea la limitación del área urbana que se ha expandido por agregaciones sucesivas, sin orden ni concierto. Se define una zona suburbana de expansión. El sistema de zonificación por funciones, propio del CIAM y de la carta de Atenas, se sustituye por una zonificación mixta en que la actividad predominante estimularía el carácter de la zona y actividades secundarias complementarían el uso de la misma. Se esperaba que este procedimiento ordenara el espacio. Se plantea un Centro Educativo Cultural metropolitano en los terrenos del Aeropuerto General Andrews que se trasladaba a Cabo Caucedo. El Centro Educativo Cultural complementaba el Centro Administrativo (actualmente Centro de los Héroes). Se proponía un plan vial que jerarquizaba la vialidad y enfatizaba los valores naturales paisajísticos de la ciudad (malecón, parque mirador sur, áreas libres del viejo Aeropuerto, etc.). Se introducen la Av. Kennedy como vía principal de acceso desde la región noroeste del país y la Av. de Las Américas con el nuevo aeropuerto y la región oriental del país. Se completa el Eje norte—sur de la av. Máximo Gómez y se define una zona Industrial al oeste de la ciudad. Se amplía la Av. Winston Churchill sin necesidad de expropiaciones. El plan se complementa con un proyecto de vivienda social que se experimentó en un barrio para Soldados en La Victoria y que serviría de guía para posteriores proyectos de vivienda popular. El Plan sobrevivió durante tres años pero fue discontinuado por razones políticas e intereses personales en el penúltimo año de la dictadura de Trujillo (Ver Vargas Mera 2004 y Pérez Montás 1999, p. 285)

⁴² Documentos bajo la dirección del Ing. Pedro Bona Prandy donde se recogen estudios multidisciplinarios con relación al país, su desarrollo, su economía y el territorio (Ver Bona 1987).

⁴³ Un nuevo plan regulador, que parte del Estudio sobre el Desarrollo Urbano de Santo Domingo, BID/ADN, contratado por PADCO -BORRELL, patrocinado por el gobierno, ya saliente, de Joaquín Balaguer. A pesar de que es un estudio muy completo fue descartado por las administraciones locales siguientes.

⁴⁴ Por ejemplo: Santiago, Villa Tapia, Samaná, Duvergé, Pedro Santana, Pedernales, Cristóbal y Mella (Duvergé), Yaguatae, San Pedro de Macorís, Monte Plata, Bayaguana y también está el Plan Estratégico del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

⁴⁵ Entre los que están: San Pedro de Macorís, Sabana de la Mar, Miches, Nagua, El Factor, Samaná, Jimaní, Pedernales y Villa Tapia.

“Hay una cantidad considerable de datos dispersos y de informaciones que están relacionados con nuestros asentamientos humanos, y que pueden aportar valiosísimos insumos para la gestión de mejores procesos de planeamiento urbano.

Encontrar la información adecuada en el momento preciso y en la escala pertinente de agregación es una tarea que se torna cada vez más difícil.

La información no se ordena como corresponde debido a la falta de recursos financieros y personal capacitado, a un desconocimiento de su valor y de su disponibilidad y a otros problemas inmediatos apremiantes.

Incluso en aquellos lugares en que existe la información es posible que no sea fácil acceder a ella, ya sea debido a la falta de tecnología para un acceso efectivo o al costo que entraña.

Hay una deficiencia generalizada entre los diversos sectores de la nación, en la capacidad para la reunión y la evaluación de datos, su transformación en información útil y su divulgación.

Carencia total de coordinación entre los diversos actores que inciden en las actividades de generación, análisis, uso y distribución de información y en la adopción de decisiones en todos los niveles y que contribuyan al desarrollo urbano de nuestros asentamientos humanos y a una sostenibilidad autorregulada de los sistemas integrados del medio ambiente.

Hay un alarmante aumento de las diferencias que existen entre los sectores de la nación en cuanto a la disponibilidad de datos y el

acceso a ellos. Así como también existe un notable rezago técnico de las instituciones del Estado dominicano en cuanto al uso de herramientas tecnológicas que puedan eficientizar la gestión de los servicios que son dispensados a la población.

Consecuentemente las instituciones del Estado generan costos elevados e insostenibles en los procesos de gestión de los servicios públicos, especialmente en lo concerniente a la gestión del planeamiento urbano.

Amenazas

La problemática actual descrita previamente se ha ido agudizando por causa de la ausencia de intervención de mecanismos de acceso a la información, de forma que ésta sea correcta, precisa, organizada, diversa, actualizada y oportuna a los procesos de toma de decisiones. Esta dificultad de mecanismos de acceso a la información adecuada, genera desequilibrios entre los estamentos del Estado que toman las decisiones. A su vez, una ejecución de toma de decisiones mal informada, generará una imagen de Estado ineficaz, deficiente y carente de liderazgo. Consecuentemente observamos un aumento de la brecha digital existente entre los países desarrollados y los subdesarrollados, así como el consecuente debilitamiento de la competitividad de la nación ante la globalización.

Una persistencia prolongada de la situación actual degenerará finalmente en un aumento de la degradación del medio ambiente, así como también de un consecuente aumento de la pobreza, junto con los estallidos de los conflictos sociales”.

Fuente: CONAU <http://www.dataurbana.gov.do/analisis.php>

El CONAU a partir de 1996 desarrolló el proyecto de Políticas de Desarrollo Urbano, para lo cual promovió la realización de 34 estudios⁴⁶ para proyectar escenarios previsibles de las ciudades y luego el escenario deseable; con ello definió los lineamientos de políticas y propuestas de proyectos para el desarrollo local y regional.

Asimismo, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han promovido estudios similares, a menudo en colaboración con la SEMARENA, para definir los lineamientos de un ordenamiento territorial municipal, pero al momento sólo el ayuntamiento de Jarabacoa cuenta con un plan de ordenamiento local (Recuadro VII.3). El municipio de Constanza ha elaborado un plan de ordenamiento territorial con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID, por su sigla en inglés) y con metodología participativa, que está a la espera de ser aprobado para comenzar su ejecución.

⁴⁶ Estos estudios incluyen: un análisis de la región o zona de influencia en la que se enmarca el centro urbano a tratar (geografía física y geomorfológica, datos de población, las actividades económicas, los servicios, educación, salud, pobreza, las inversiones, potencialidades y debilidades); una visión sobre la provincia; y un diagnóstico de la zona urbana que se concentra en topografía, climatología, hidrología, evolución histórica de la ciudad, morfología urbana, el uso del suelo, vialidad y transporte, servicios, equipamientos urbanos, actividades productivas, vivienda, grupos sociales, confortabilidad urbana, valor de la tierra, gestión de la ciudad y perfil ambiental, sustentados con una cartografía actualizada.

El municipio de Santiago⁴⁷ cuenta con el “Plan Estratégico: Santiago 2010”, comenzado en 2000 y publicado en 2002, que fue convertido por la Sala Capitular del ayuntamiento en la agenda oficial del desarrollo municipal. El plan define cinco líneas estratégicas: una ciudad ordenada y habitable; una ciudad de calidad ambiental; una ciudad competitiva e integradora; una ciudad del gobierno democrático y participativo; y una ciudad de la equidad. Sin embargo, ha tenido poco impacto en la gestión municipal y en resultados concretos, al margen de algunos proyectos específicos. La falta de logros se debe en gran parte a que ha sido más el resultado de una consulta de expertos e “instituciones clave” que de una consulta comunitaria. Estas limitantes dificultan la ejecución del plan concertado, incluso y que tienda a promover la cohesión social. Sin embargo, ha contribuido al proceso de construcción de una conciencia sobre la necesidad de planificación de la ciudad, independientemente de que se puedan contabilizar consecuencias tangibles.

Recuadro VII.3 Síntesis de la experiencia de ordenamiento territorial en el municipio de Jarabacoa

En el año 2003, ante la preocupante degradación de los recursos naturales y el deterioro de la calidad de vida de sus ciudadanos, como resultado de un crecimiento sin orden, el Ayuntamiento de Jarabacoa decidió realizar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio. El POT fue elaborado por el Ayuntamiento Municipal con el apoyo de la Subsecretaría de Gestión Ambiental, la GTZ (Empresa Alemana de Desarrollo Internacional para el Desarrollo Sostenible, por su sigla en alemán) y diversos actores locales. Se creó un Comité Técnico, con un Equipo Núcleo; se constituyó un Comité Interinstitucional, con representación de las entidades del sector público y de la sociedad civil; además se conformó un Comité de Seguimiento Institucional, órgano de alto nivel para consultas y decisiones geopolíticas. Se realizaron varios estudios técnicos con metodologías participativas, hasta llegar a la formulación de una documentación que incluye conclusiones puntuales con carácter de diagnóstico y una prospectiva con recomendaciones para decisiones e implementación de medidas, con dos POT, uno urbano y uno rural. A este documento siguieron el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM), el Plan de Renovación y Transformación Urbana y la Guía Normativa para la Implementación del Ordenamiento Urbano.

Fuente: Delfs y Vázquez 2008, p. 72 y 73

Villa González también elaboró un Plan Estratégico 2005-2010, cuya líneas fundamentales son: un municipio socialmente equitativo, un municipio planificado con infraestructura y equipamiento eficiente, un municipio económicamente atractivo, ambientalmente sostenible, democrático y participativo. Esta experiencia ha sido muy exitosa gracias al sólido tejido social que la soporta y constituye un punto de partida importante para elaborar un plan de ordenamiento municipal.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional, a raíz de la Ley 176-07, ha desarrollado una serie de talleres participativos para elaborar la metodología y recoger insumos para la preparación de un plan de ordenamiento municipal⁴⁸. Asimismo, otros ayuntamientos están en la fase de construcción de su propio plan de ordenamiento.

Por otro lado, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) abrió a principios de 2008 una oficina de ordenamiento territorial para ayudar a los municipios en su planificación. En general, el patrón de crecimiento urbano en el país ha sido definido principalmente por los promotores inmobiliarios y otros actores privados y no por normas establecidas por el Estado. Esto ha provocado una expansión desordenada de los municipios, al tiempo que las entidades municipales se multiplican como consecuencia del mecanismo de transferencia de recursos desde el Estado, de tal suerte que ha fragmentado el territorio al tiempo que se crean entidades cada vez más ineficientes. Este

⁴⁷ En el INDH 2008 se hace un breve análisis de las características de los planes estratégicos de Santiago y Villa González.

⁴⁸ Se puede tener acceso al Plan Estratégico del Distrito Nacional en: http://adn.gob.do/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=108

proceso parece que encontró un límite en la Ley 176-07 de municipios, al establecer un endurecimiento de las condiciones para crear municipios y distritos municipales.

En algunos municipios se han realizado estudios ambientales. En Pedernales la Cooperación Española y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), en el marco del proyecto Araucaria, elaboró en 2003 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para esa provincia. Los objetivos generales del plan fueron los de contribuir a la conservación de los ecosistemas y fomentar el desarrollo humano de las poblaciones y comunidades a través de la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. En tal sentido, el Plan de Ordenación pretende fijar las condiciones ambientales y patrimoniales de la provincia, así como las actividades productivas que utilizan los recursos ecológicos, agropecuarios y forestales de manera sostenible, al tiempo que favorece las alternativas de sostenibilidad y restauración ambiental que impliquen mejoras para el desarrollo humano de las comunidades.

El Plan de Ordenación para Pedernales incluye un diagnóstico socioambiental, cartografía del medio físico y mapas de ordenación de recursos naturales para la discusión. La ejecución del Plan pasó a la SEMARENA, con apoyo del proyecto Araucaria, pero el nivel de ejecución es muy bajo debido a la falta de una organización provincial que se haga responsable de su implementación. Cinco años después de terminarse la fase de estudio, sólo se ha elaborado el Plan de Manejo de la Sierra Bahoruco y se ejecuta un proyecto para el uso sostenible de la cuenca alta del río Pedernales.

Otros planes parecidos que se elaboraron en República Dominicana son:

- Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Uso y Gestión del Parque Nacional Los Haitises (1991).
- Criterios para la Ordenación de los Arrecifes de Paso Catuano, Parque Nacional del Este (2002).
- Cartografía ecodinámica del Parque Nacional Lago Enriquillo (2003).
- Lineamientos de Ordenamiento Territorial para la Cuenca Alta de la presa Sabana Yegua del río Yaque del Sur (2008), con la organización no gubernamental Sur Futuro.

Con el financiamiento del Consorcio Ambiental Dominicano (CAD) y de la Asociación Suiza para la Cooperación Internacional (Helvetas), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA) ha realizado dos estudios de zonificación territorial en los municipios de Polo (2006) y Paraíso (2007), en la provincia de Barahona. Estos estudios, que están en fase de publicación, incluyen informaciones biofísicas y socioeconómicas, así como un análisis de uso actual y potencial de suelos y de la problemática socioambiental. Ambos estudios incluyen mapas geográficos y de amenazas. El próximo objetivo es socializar estos estudios y realizar un plan de ordenación municipal.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por su lado, ejecuta proyectos de recuperación en las provincias Barahona y Duarte, a raíz del desastre provocado por el paso de las tormentas Noel y Olga; estos planes incluyen cartografía detallada de la zona. Actualmente la Oficina de Desarrollo Humano está en proceso de elaboración de los Informes Provinciales de Desarrollo Humano, que consisten en el levantamiento sistemático de información sobre el estado de las provincias, así como un diagnóstico y un conjunto de recomendaciones. Al momento de preparar este informe ya se habían concluido las provincias de la Región del Valle (Elías Piña y San Juan) y se iniciaba el levantamiento en la región del Noroeste.

La Ley 64-00 cita los planes de manejo como instrumentos de gestión y la Ley Sectorial de Áreas Protegidas 202-04 establece que toda área protegida, debe contar con un plan de manejo⁴⁹. A la fecha sólo 18⁵⁰ de las 86 áreas protegidas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)⁵¹ cuentan con planes de manejo. A nivel local las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) constituyen la base para introducir el uso sostenible de los recursos naturales en la planificación municipal.

Este rápido panorama del ordenamiento territorial en República Dominicana muestra la debilidad existente en el país, a pesar de los muchos esfuerzos realizados, a causa de la inexistencia de una política territorial, una Ley General de Ordenamiento Territorial, una Ley de Ordenación Urbana y un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como de instrumentos legales complementarios como son una Ley de Suelo y una Ley de Regionalización. Además, se necesita una cartografía digital de alta precisión de referencia nacional (la ONE se encuentra en la elaboración de dicha cartografía) que contenga capas de información relevante para el Ordenamiento Territorial, como tenencia de la tierra, uso y cobertura detallados del suelo, áreas de vulnerabilidad, unidades territoriales precisamente delimitadas desde el nivel de paraje hasta la región, entre otros. Finalmente lo más importante es que exista una voluntad política para hacer cumplir la ley a nivel nacional y en los municipios.

En resumen

Los asentamientos humanos son construcciones sociales donde interactúan elementos físicos, bióticos, sociales, económicos y de servicios básicos, en permanente tensión en un espacio determinado, el cual tiene el potencial de expandir o diluir el desarrollo humano. El asentamiento no se limita sólo al lugar físico de habitación, sino que también es un espacio de reconocimiento e identidad tanto individual como colectiva y que se encuentra socialmente instituido. En ese contexto el ordenamiento territorial, como proceso político, implica decisiones concertadas de todos los actores para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio; y como proceso técnico-administrativo orienta la regulación, promoción de la localización y desarrollo de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial. Además tiene en consideración criterios ambientales, culturales, institucionales y geopolíticos, con el objetivo de hacer posible el desarrollo integral de la persona para así garantizar una adecuada calidad de vida. El ordenamiento territorial es una política de Estado y por lo tanto sus impactos se sienten en el largo plazo.

⁴⁹ Cada plan de manejo debe contener como mínimo: un análisis y propuesta de la caracterización y evaluación objetiva de los recursos naturales o culturales y del contexto socioeconómico local y regional; políticas generales y sectoriales de las instituciones competentes; período de vigencia del plan; marco legal que rige el manejo del área protegida; viabilidad ecológica de los recursos que se protegen dentro del área protegida; objetivos de conservación del área protegida; zonificación del área protegida; área de influencia donde se concentra la mayor parte de las actividades productivas del espacio en cuestión (zona de amortiguamiento); acciones estratégicas para cada programa de manejo; indicadores para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos de manejo; lineamientos para los planes específicos o temáticos; y organización que requiere el área protegida para ejecutar el plan de manejo.

⁵⁰ P. N. Armando Bermúdez, P. N. José del Carmen Ramírez, P.N. Juan Bautista Pérez Rancier (Valle Nuevo), P.N. Sierra Bahoruco, P.N. Jaragua, P.N. del Este, P.N. Los Haitises, P.N. Humedales del Ozama, P.N. Sierra de Neyba (Plan de uso público), Reserva Científica Ébano Verde, Laguna Bávaro, Reserva Científica Loma Quita Espuela, Reserva Loma Guaconejo, La Caleta, Cuevas del Pomier, Área Natural de Recreo Cabo Rojo-Bahía de las Águilas, Área Natural de Recreo Guaraguao-Punta Catuano, Plan Estratégico Reserva Biósfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo; de estos, la mitad están desactualizados. Los planes de manejo de Loma Nalga de Naco, Lago Enriquillo, Diego de Ocampo y Saltos de Damajagua están en fase de terminación.

⁵¹ Para un análisis sobre las relaciones entre las áreas protegidas y el desarrollo humano ver: ODH/PNUD 2006. Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?. Foro Sobre Desarrollo Humano No.1.

El desarrollo urbano se ha realizado de manera informal por la ausencia de una ley y un plan nacional de ordenamiento territorial, que permitan regular la ocupación de suelos y la construcción de viviendas, pero también por la cultura política y social permisiva que posibilita la violación de las normas que existen, sin ninguna consecuencia judicial. Los planes de ordenamiento territorial han sido escasos y no vinculantes, aunque existen numerosos estudios que tratan de manera fragmentada el territorio.

VII.3.2 Vivienda

La vivienda encierra propiedades funcionales y simbólicas⁵², lo cual determina la calidad habitacional. La carencia de estos atributos son manifestaciones de privación y, en la generalidad de los casos, también de desigualdad. En este sentido, una de las expresiones más palpables de la diferenciación y la segregación de las sociedades se encuentran -precisamente- en la diversidad de calidades de las viviendas⁵³.

Estas desigualdades crean fricciones que disminuyen la cohesión social y frenan el desarrollo humano del país. La equidad y la sostenibilidad son aspectos fundamentales de una estrategia de desarrollo, que debe dirigirse a la eliminación de las privaciones. Ahí reside el vínculo fundamental entre la vivienda, el desarrollo humano y la cohesión social.

Marco legal y rectoría del sector

A nivel internacional, el derecho a una vivienda adecuada es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que han sido objeto de atención creciente, no sólo por parte de los órganos de derechos humanos, sino también del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Esto comenzó con la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de 1976, a la que siguió la proclamación del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar en 1987, y la aprobación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988⁵⁴.

Al adoptarse la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el acceso a una vivienda adecuada pasó a formar parte del conjunto de normas jurídicas internacionales mundialmente aplicables y aceptadas. Desde entonces se ha reafirmado en un gran número de instrumentos de derechos humanos, todos los cuales son importantes para distintos grupos de la sociedad. El acceso a una vivienda adecuada se reconoce explícitamente por lo menos en 12 textos aprobados y proclamados por las Naciones Unidas. En el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que: “ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”.

Aunque el reconocimiento jurídico del acceso a una vivienda adecuada es generalizado, es necesario que cada país defina medidas concretas que deben adoptar los gobiernos para la materialización de ese derecho. Los elementos del derecho a la vivienda son:

⁵² Como por ejemplo la seguridad de la familia.

⁵³ UN-HÁBITAT 2004

⁵⁴ [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm]

- Seguridad jurídica de la tenencia.
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.
- Gastos de vivienda soportables.
- Vivienda habitable.
- Vivienda asequible.
- Lugar.
- Adecuación cultural de la vivienda⁵⁵.

El Estado Dominicano no dispone de instrumentos legales de una política de vivienda dentro de un marco de ordenamiento territorial. En consecuencia, las ejecuciones del sub-sector se realizan de conformidad con las prioridades establecidas por el gobierno central y/o los encargados de los organismos de dicho sub-sector. Las instituciones que intervienen en la definición y ejecución de una política de vivienda son:

Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)

Los prestadores de servicios se dividen entre públicos y privados; entre los primeros está el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), que es el rector del sub-sector vivienda, de conformidad con la Ley 5892 que lo creó en 1962, y sus sucesivas modificaciones. El INVI tiene a su cargo:

- Formular el plan general de vivienda urbano y rural.
- Ejecutar dicho plan.
- Promover la contribución privada del desarrollo del plan.
- Dar la orientación, asesoramiento y ayuda técnica a toda persona o grupo que así lo solicite.
- Promover el desarrollo de Programas de Viviendas Urbanas y Rurales mediante la colaboración de los futuros ocupantes de las viviendas, con base en los principios de esfuerzo propio y ayuda mutua.
- Señalar al Poder Ejecutivo, los casos en los cuales deberá proceder a la expropiación.
- Coordinar las demás actividades relacionadas con esos fines.

El INVI desarrolla además proyectos de vivienda social en todo el territorio nacional. No obstante, en la práctica sus funciones son compartidas y realizadas de manera independiente por otras instituciones (Anexo VII.1).

Otras instituciones públicas

Los otros prestadores públicos son la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), que regula las actividades relativas a la urbanización, ornato público y construcciones; la Subsecretaría de Planificación, que absorbió el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) a partir del 1 de agosto de 2008 y que diseña y planifica políticas de desarrollo urbano-regional, además de que es responsable de la coordinación interinstitucional; la Comisión de Titulación de Terrenos Urbanos y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado. Entre los prestadores de servicios privados están las empresas promotoras y de bienes raíces, las empresas constructoras y profesionales de la construcción y las organizaciones sin fines de lucro.

⁵⁵ [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm]

La función de regulación de las construcciones de los proyectos habitacionales descansa además del INVI en las Oficinas de Planeamiento Urbano de los ayuntamientos, que otorgan “no objeción de uso de suelo”, y en la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (que otorga las licencias de construcción). Las regulaciones relativas a la densidad poblacional de los sectores territoriales, en función de todas las dimensiones que implica el crecimiento habitacional, deberían ser abordadas desde el Plan de Ordenamiento Territorial, que al momento es inexistente.

Instituto de Auxilios y Vivienda (INAVI)

El Instituto de Auxilios y Vivienda (INAVI), creado por la Ley 5574 de 1961, debe facilitar el financiamiento y la construcción de viviendas higiénicas y económicas para las personas y familias de pocos recursos y realizar cualquier otra actividad que sea compatible con los propósitos de mejoramiento social.

Banco Nacional de la Vivienda (BNV)

El Banco Nacional de la Vivienda (BNV), creado en 1962 mediante la Ley 5894, desarrolló la función de organismo regulador y supervisor de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos (AAP) hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley Monetaria y Financiera de 2004, que modifica sus funciones⁵⁶ y cambió su nombre al de Banco Nacional del Fomento de la Vivienda y la Producción. Actualmente, el BNV se dedica a la promoción de un mercado secundario de hipotecas y a la colocación y facilitación de recursos para los sectores productivos; a tal efecto, amplía sus funciones de asegurador a través de la prestación del servicio de cobertura del Seguro de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) a todas las entidades de intermediación financiera que concedan préstamos hipotecarios para la vivienda, y funge además como el que titulariza las mismas. Adicionalmente, el Banco Nacional de la Vivienda es una de las entidades responsables de la ejecución de la política financiera-habitacional del Estado. El objetivo principal del BNV es reducir el déficit habitacional, mejorar las condiciones de la vivienda e incrementar los ingresos de divisas, el empleo y el valor agregado nacional.

Las Asociaciones de Ahorros y Préstamos

Las Asociaciones de Ahorros y Préstamos son entidades de intermediación financiera que con base en la Ley Monetaria y Financiera pueden conceder préstamos en moneda nacional, con garantías hipotecarias y destinados a la construcción, adquisición y remodelación de viviendas familiares y refinanciamientos de deudas hipotecarias. También pueden conceder préstamos a otros sectores de la economía nacional, financian las viviendas con depósitos e instrumentos convencionales, con o sin garantía real y líneas de crédito, conforme lo determine reglamentariamente la Junta Monetaria.

Administración General de Bienes Nacionales

La Administración General de Bienes Nacionales, creada por la Ley 1832 de 1948, lleva el catastro de los bienes del Estado y es la responsable de velar por la conservación de los bienes muebles e inmuebles. También es responsable de ejecutar la venta de los terrenos registrados a nombre del Estado dominicano bajo su administración. En 2001 y 2002 se aprobaron dos decretos para titular tierras, el 93-02 y el 784-02, que generaron ilusiones en miles de personas de bajos recursos, que por

⁵⁶ Ley monetaria y financiera 2004, art. 74

su escaso conocimiento dieron crédito a un documento emitido sin base legal⁵⁷. En realidad, sólo el Tribunal Superior de Tierras tiene la facultad de otorgar títulos, tal como lo establece el ordenamiento jurídico dominicano en la Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario.

Propuesta de Ley

En la actualidad existe, en el Congreso Nacional, un proyecto de Ley de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones para la creación de la Secretaría con el mismo nombre, que ha sido preparado por un conjunto de instituciones⁵⁸ fundamentalmente privadas.

Esta propuesta de ley tiene el propósito de agilizar los procesos de tramitación y aprobación de proyectos de arquitectura e ingeniería. En esta propuesta es notoria la ausencia de la sociedad civil organizada, que no tiene participación ninguna en la realización del plan de viviendas, asentamientos humanos y edificaciones, lo cual provoca que los intereses de los sectores marginados no sean adecuadamente representados.

La Red de Coordinación Urbano Popular por la Defensa del Territorio ha elaborado una propuesta de Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos que propone la creación de una Secretaría de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos. Esta propuesta presta más atención a la situación de la población marginada por la falta de titularidad de los suelos, ocupaciones ilegales, dificultades de acceso al crédito, entre otras. La propuesta incluye a las instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales populares en la elaboración del Plan Nacional de Viviendas, para garantizar la inclusión de los intereses de toda la sociedad dominicana.

Con base en la concepción de asentamientos humanos que se ha discutido más arriba, lo que implica mucho más que un negocio para un grupo de constructores, cualquier nueva ley debe contar con la activa participación de la sociedad y de las personas que utilizan los espacios, para que sea socialmente incluyente y promueva desarrollo humano.

Situación actual⁵⁹

La dinámica del proceso de acumulación de capital impulsó la migración desde el campo a la ciudad de muchos núcleos familiares con necesidades de vivienda y servicios que el Estado no se encontraba en capacidad de suplir⁶⁰ y que ellos, por su condición de pobreza, tampoco podían. La falta de un ordenamiento territorial y de un marco jurídico claro en temas de propiedad y uso de los suelos hizo que la mayoría de estas familias inmigrantes ocupara de manera ilegal terrenos de propiedad privada o estatal para erigir sus soluciones habitacionales improvisadas, -De esta manera se forma-

⁵⁷ Alianza Internacional de Habitantes 2008

⁵⁸ La Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI) con los auspicios de la Mesa Nacional de Vivienda integrada por ACOPROVI; Colegio Dominicano de Ingenieros Arquitectos y Agrimensores (CODIA), Cámara Dominicana de Construcción (CADOCON), Asociación de Ferreteros, Inc., Asociación de Productores de Agregados, Inc., Asociación de Productores de Bloques, Asociación de Productores de Cemento, Asociación de Empresas Inmobiliarias (AEI), Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc., Sociedad de Arquitectos de la República Dominicana, Asociación de Promotores y Constructores de Viviendas del Cibao (APROCOVICI) y Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y Producción (BNV).

⁵⁹ La fuente principal de este acápite han sido los resultados del Foro de Discusión de Vivienda Social y Tenencia Segura, convocado por Hábitat para la Humanidad República Dominicana el 11 de julio de 2008 y que ha contado con la participación de representantes del sector público, privado y sociedad civil.

⁶⁰ ODH/PNUD 2008, Capítulo V

ron sectores sin servicios ni infraestructura formal en condiciones de hacinamiento y a menudo en zonas de alto riesgo, con un impacto negativo al medio ambiente. Se estima que en República Dominicana más del 50% de la población vive en terrenos sin títulos de propiedad, y que entre 55% y 65% vive en viviendas construidas sin autorización⁶¹.

La condición de inseguridad en la tenencia, entre otras cosas, provoca que las familias vivan en constante temor a ser desalojadas, lo cual, a su vez, las induce a invertir sus limitados ingresos en electrodomésticos y muebles para el hogar, antes que en el mejoramiento significativo de sus casas, con lo que se perpetúan las condiciones de hacinamiento y vulnerabilidad en que habitan. La situación es agravada por el desempleo y sub-empleo⁶² que caracteriza a estos pobladores, sin posibilidades de contar con recursos suficientes (propios o a través de crédito) para acceder a una vivienda digna.

Debido a la ausencia de una perspectiva de derecho y de un marco jurídico claro en temas de vivienda y asentamientos humanos, los diferentes gobiernos se han comprometido a enfrentar el problema habitacional por métodos paternalistas, centralizados y clientelistas a pesar de que estos han probado ser incapaces de proveer soluciones equitativas y justas a los problemas. Es más, se han invertido montos desproporcionados en soluciones habitacionales dirigidas a un público de clase media y medio-alta, en lugar de enfocarse en los grupos más necesitados y en las zonas de mayor concentración poblacional. De todos modos, el Estado no ha tenido la capacidad de producción necesaria para solucionar el problema del déficit habitacional.

Por otro lado, la falta de incentivos al sector privado para que incurriera en la construcción, venta y financiamiento de viviendas sociales, junto con los altos costos de los materiales de construcción, ha conllevado que la producción privada se dirija a un público que cuente con los recursos suficientes para asegurarse las ganancias esperadas. Al mismo tiempo, los precios de las viviendas en los últimos ocho años han subido entre 20 y 186% y los préstamos hipotecarios ahora cubren sólo 70% del valor del inmueble en lugar del 85% que cubrían hasta principios de 2008, lo cual dificulta aún más el acceso a una vivienda digna⁶³. Los proyectos de vivienda económica del sector privado oscilan entre RD\$1 millón y RD\$1.6 millones; para obtener un financiamiento se necesita contar por lo menos con el 20% del valor del inmueble y pagar cuotas mensuales de entre RD\$13,000 y RD\$19,600⁶⁴. Estos datos evidencian la imposibilidad para la mayoría de la población dominicana de adquirir una de estas “viviendas económicas”.

Además del Instituto Nacional de Vivienda (INVI), las organizaciones no gubernamentales constituyen los principales proveedores de viviendas sociales; sin embargo sus intervenciones han sido tímidas y puntuales, en gran medida debido a los mismos obstáculos que afectan al sector privado. Otro factor que influyen es la poca inversión en vivienda por parte de los organismos de cooperación internacionales, ya que esos fondos están destinados, en general, a prioridades y líneas estratégicas trazadas por los gobiernos y en el caso dominicano la vivienda no ha sido el objetivo central.

Las posibilidades de construir y mejorar viviendas se ven agravadas por los procesos de aprobación de planos y de legalización de documentos de tierras y proyectos, que involucran una serie de

⁶¹ Alianza Internacional de Habitantes 2008

⁶² Véase Capítulo V de este informe.

⁶³ [http://www.elcaribecdn.com.do/articulo_caribe.aspx?id=175346&guid=0F158593EAA3426A887769C68C24E229&Seccion=12]

⁶⁴ [<http://www.listindiario.com.do/app/article.aspx?id=59792>]

pasos que requieren la intervención de diversas instituciones estatales, lo cual se convierte en un proceso burocrático que obstaculiza el desarrollo ágil y efectivo de los proyectos habitacionales, y además incentiva la corrupción. Un ejemplo de esto es el hecho de la entrada en vigencia del nuevo sistema de registro de títulos en el área de mensura, que involucra un alto nivel de complejidad, burocracia y requiere equipos de alta tecnología que excluyen del mercado de vivienda social a propietarios de escasos recursos, ya que quedan imposibilitados de realizar un adecuado registro de sus predios y propiedades.

La situación actual en materia de vivienda reduce la creación de capacidades de la población dominicana, ya que carecer de una vivienda digna implica una situación de inseguridad y pobreza. Las malas condiciones de las viviendas tienen efectos negativos en la salud y en las oportunidades de mejorar la calidad de vida, además de que desastres, incluidos los fenómenos naturales, obligan a las familias a reconstruir sus casas varias veces a lo largo de su vida, por no presentar las condiciones adecuadas mientras que la inseguridad de la tenencia priva de activos para disminuir la vulnerabilidad. La vivienda y el derecho seguro a ella son activos fundamentales para los hogares urbanos como rurales, ya que la casa suele ser el lugar en el que se inicia un negocio, sobre todo en el caso de las mujeres, y aumenta las posibilidades de acceso al crédito. La situación se torna particularmente grave en el caso de los grupos desfavorecidos, que se enfrentan a más limitaciones: por ejemplo, la salud de los niños y las niñas, las personas envejecientes y personas con discapacidad.

Déficit habitacional

El INVI señala que el déficit habitacional es de 800,000 viviendas, de las cuales 300,000 corresponden al déficit cuantitativo y 500,000 al déficit cualitativo⁶⁵, sin embargo, no señala la metodología utilizada para hacer esta estimación. También indica que en el periodo de 1996 al 2006 se han construido 25,106 nuevas casas y se han mejorado 318,008 viviendas.

Además de la construcción de nuevas viviendas, el INVI desarrolla proyectos de mejoramiento de otras, aunque todavía no es suficiente para detener o reducir el déficit cualitativo. Por otro lado, el INVI también es el organismo responsable de la producción de viviendas de emergencia para familias afectadas por fenómenos naturales (huracanes y tormentas) y para aquellas que viven en riesgo permanente por la ubicación de sus viviendas.

Según el INVI en la gestión 2004-2008 se construyeron 8,068 nuevas viviendas, entre el plan regular y aquellas edificadas para los damnificados de las tormentas Noel y Olga. A finales de julio de 2008, el INVI tenía listos para inaugurar 16 proyectos habitacionales para los damnificados de las tormentas Noel y Olga, y seis proyectos regulares de viviendas nuevas⁶⁶.

En los últimos 20 años el subsector vivienda ha registrado una tendencia a aumentar la inversión y a concentrarse en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, lo cual contrasta con la cantidad de unidades habitacionales nuevas, que ha tenido una tendencia ponderada hacia la baja.

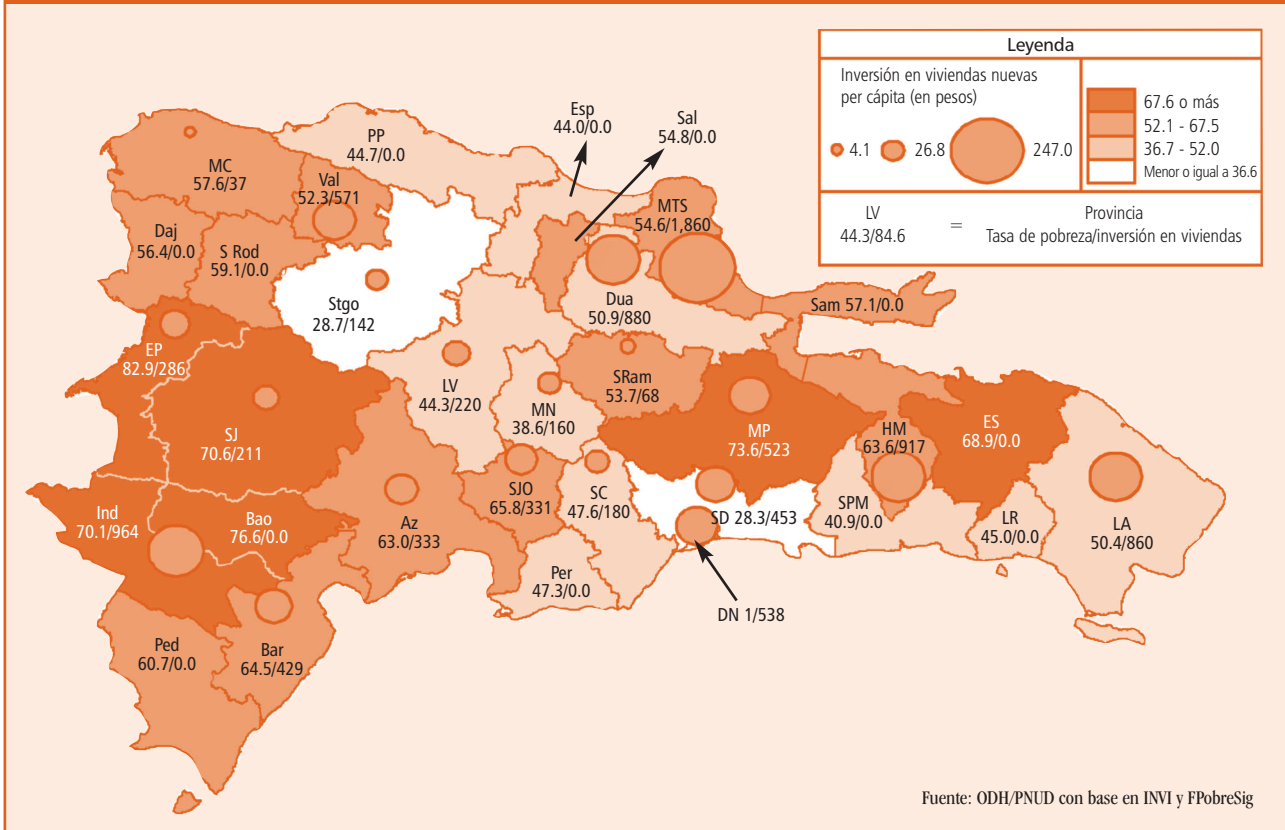
En el periodo 2005-2007, el INVI había invertido RD\$1.6 mil millones en la construcción de 2,418 soluciones habitacionales. Del monto total, el 46% se invirtió en el Distrito Nacional y la provincia de

⁶⁵ [<http://www.invi.gob.do/SobreeelINVI/PlanEstrat%c3%a9gico/tabid/89/Default.aspx>] Consultado el 28 de julio de 2008

⁶⁶ [<http://www.hoy.com.do/economia/2008/7/27/241376/Informa-Invi-tiene-listos-para-inaugurar-un-total-de-21-proyectos>]

Mapa VII.1

Tasa de pobreza (2002) e inversión ejecutada per cápita en vivienda nuevas (2005-2007) en millones de pesos



Santo Domingo, y de este monto el 37% se invirtió en un solo proyecto ubicado en el Distrito Nacional, “Residencial El Progreso”. A estas dos demarcaciones le siguen María Trinidad Sánchez y Duarte, cada una con un 9% del total de la inversión. En cambio, las 5 provincias más pobres apenas recibieron el 8% de la inversión total, como se ilustra en el Anexo VII.2, y 12 provincias de las 32 no recibieron ninguna inversión. Las pruebas estadísticas muestran que no hay ninguna asociación entre el nivel de pobreza en las provincias dominicanas y la inversión per cápita en vivienda. En el Mapa VII.1, que presenta la inversión en vivienda relacionada con el número de habitantes de una provincia, se puede observar que las demarcaciones más beneficiadas por esta inversión -con respecto a su número de habitantes- han sido María Trinidad Sánchez, Independencia, Hato Mayor y Duarte.

A fin de realizar un plan fundamentado en políticas y estrategias eficaces que promuevan el desarrollo humano, este informe ha realizado una estimación de la necesidad de nuevas viviendas, la reparación de aquellas que no están cualitativamente preparadas para ser habitadas y las que necesitan ampliación. Estas son estimaciones “gruesas” que necesitan eventualmente ser mejoradas, aunque sirven para dar un orden de la magnitud de los problemas habitacionales, además de que se calculan con una metodología transparente y replicable.

En el Anexo VII.3 se presenta detalladamente la metodología utilizada para el cálculo del déficit habitacional, que siguió la recomendación de CELADE, la experiencia del Gobierno de Chile⁶⁷ en la estimación de su déficit habitacional y se aplicó a partir de los resultados del Censo 2002⁶⁸.

Para hacer la estimación de la cantidad de viviendas que se necesita construir, mejorar o ampliar, se utilizaron cuatro grandes criterios (Recuadro VII.4):

- La condición física de la vivienda; ésta se mide por el índice Global de Calidad de la Vivienda (IGCV), que combina el tipo de vivienda, los materiales y el saneamiento.
- La presencia en la vivienda de núcleos “arrimados”. Los cuales están formados por dos hogares que comparten una vivienda (arrimados externos) o cuando miembros de un mismo hogar que deberían formar otro por separado y vivir en su propia vivienda están arrimados con sus familiares, (por ejemplo, un hijo casado y su esposa; estos son los “arrimados internos”).
- El nivel de hacinamiento en la vivienda, medido por la cantidad de personas por habitación.
- La “dependencia económica”, que es igual a la proporción de personas en el hogar en relación a las personas que tienen empleos.

La limitación de la información obligó a no incluir en las estimaciones los datos medioambientales del entorno en que se encuentran las viviendas o los asentamientos. Queda pendiente, por tanto, la elaboración de un análisis más profundo que recoja también la vulnerabilidad ambiental en que se encuentra un importante número de viviendas en el país y que debería tomarse en cuenta en los planes habitacionales.

Condiciones físicas de las viviendas: el índice global de la calidad de la vivienda (IGCV)

La clasificación de la calidad de la vivienda se basa en los índices de materiales, saneamiento y tipo de vivienda.

- Índice de Materiales: este índice mide el tipo de materiales de construcción de paredes exteriores, techo y piso, los cuales se clasifican en tres categorías: aceptable⁶⁹, recuperable⁷⁰ e irrecuperable⁷¹. La clasificación se ha realizado con base en las categorías de los materiales presentadas en el Censo de 2002.

Recuadro VII.4 Necesidad de viviendas

Requerimientos de construcción de viviendas nuevas: es la cantidad de viviendas que hace falta construir en el país para:

- Reponer las viviendas irrecuperables.
- Dotar de viviendas a hogares que viven arrimados y están en condiciones económicas de independizarse.
- Dotar de viviendas a núcleos familiares secundarios que viven en condiciones de hacinamiento domiciliario, y que desde el punto de vista económico, pueden llegar a construir un hogar independiente.

Requerimientos de ampliación: es la cantidad de viviendas que requieren expansión del número de habitación o superficie habitable porque sus habitantes viven en condiciones de hacinamiento.

Requerimientos de mejoramiento de viviendas: es la cantidad de viviendas clasificadas como recuperables, con base en la calidad de materiales de construcción, tipo de vivienda y condiciones de saneamiento.

⁶⁷ MINVU 2004

⁶⁸ El objetivo es que el método pueda ser replicable por cualquier lector.

⁶⁹ En las zonas urbanas los materiales considerados aceptables son el concreto y la madera para las paredes, el concreto y zinc para el techo, el granito, mármol, cerámica, mosaico, madera y cemento para el piso. En las zonas rurales son aceptables la tabla de palma para las paredes exteriores y los techos de cana.

⁷⁰ En las zonas urbanas, la tabla de palma es recuperable.

⁷¹ En las zonas urbanas se considera irrecuperable cualquier otro material, que no se haya mencionado anteriormente.

Cuadro VII.1 | Índice de materiales, 2002 (en miles)

Índice de Materiales	Cantidad	%
Viviendas con materialidad aceptable	1,936.4	88.8
Viviendas con materialidad recuperable	29.3	1.3
Viviendas con materialidad irrecuperable	215.4	9.9
Total viviendas ocupadas	2,181.1	100.0
Viviendas no ocupadas	264.2	
Total viviendas	2,445.3	

Ver Anexo VII.3

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Según los cálculos efectuados, de los 2.2 millones de viviendas ocupadas, el 88.8% tiene un Índice de Materiales aceptable, el 1.3% recuperable y el 9.9% irrecuperable, lo que quiere decir que hay 215.4 mil viviendas irrecuperables (Cuadro VII.1 y Anexo VII.4). En el Cuadro VII.1 también se muestra la cantidad de viviendas desocupadas, las cuales ascienden a más de 250 mil; éstas podrían reducir el déficit cuantitativo si fueran ocupadas. Sin embargo, debido a la insuficiente información que proporciona el censo en cuanto al estado en que se encuentran no fueron tomadas en conside-

ración en los cálculos del déficit, ya que el censo no daba suficiente información para conocer si cumplen o no con los requerimientos marcados para ser viviendas aceptables.

- Índice de Saneamiento: el índice se calcula en función de la disponibilidad de agua y la disposición de excretas. El 55% de las viviendas dominicanas, unas 1.2 millones, presenta un Índice de Saneamiento aceptable, siendo 980.5 mil las que tienen un saneamiento deficiente (Cuadro VII.2 y Anexo VII.5).
- Índice de Tipo de Vivienda: está referido al tipo de vivienda según sea casa independiente, apartamento, vivienda compartida con negocio, vivienda en construcción, pieza de cuartería, barracón, local no destinado a habitación y otro. Estos fueron clasificados en las aceptables, recuperables e irrecuperables.

Según las estimaciones realizadas, el 90.5% de las viviendas se considera aceptable, mientras que el 8.4% es irrecuperable (Cuadro VII.3); de éstas, la mayoría (6.3%) corresponde a piezas en cuartería (Anexo VII.6).

- El Índice de Calidad Global de Vivienda (IDCG) combina los índices anteriores, es decir: el de materiales, el de saneamiento y el tipo de vivienda y clasifica las casas en aceptables, irrecuperables y recuperables (Anexo VII.7).

Cuadro VII.2 | Índice de saneamiento de viviendas (en miles), 2002

Índice de saneamiento de viviendas (1)	Número	%
Viviendas con saneamiento aceptable (2)	1,200.6	55.0%
Viviendas con saneamiento deficiente (3)	980.5	45.0%
TOTAL	2,181.1	100.0%

Notas:

1) Agua.

Aceptable: acueducto dentro de la casa, en el patio de la casa, llave pública.

Deficiente: manantial, río, arroyo, pozo, lluvia, camión tanque y otro.

Disposición de excretas.

Aceptable: inodoro no compartido y letrina no compartida.

Deficiente: inodoro compartido, letrina compartida, no tiene.

2) Vivienda aceptable: cuando todos los hogares de la vivienda cumplen con la condición indicada.**3) Vivienda deficiente:** cuando por lo menos uno de los hogares no cumple con la condición indicada.

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

- En República Dominicana, de los 2.2 millones de viviendas existentes, según el Censo 2002, son aceptables 1.1 millones (50%), 32% es recuperable (casi 700 mil) y el 18% es irrecuperable (386.4 mil). (Gráfico VII.1 y Anexo VII.8).

Un análisis más profundo permite determinar que el 74.7% de las viviendas en condiciones aceptables se encuentra en la zona urbana. Además, el 59% de las viviendas urbanas es aceptable cuando tan solo el 35% de las rurales tiene esta condición. Esto denota una gran desigualdad territorial, lo que limita la cohesión social así como el acceso a oportunidades para mejorar la calidad de vida. En general, las diferencias en la calidad de la vivienda según sea el género del jefe

del hogar no son pronunciadas, pero sí existen diferencias con base en el lugar de residencia (Cuadro VII.4 y Anexo VII.8).

Este es un indicador importante a la hora de planificar políticas gubernamentales, que deben dirigirse a corregir las desigualdades territoriales del déficit de la vivienda. El hecho de que actualmente la inversión pública se concentre en Santo Domingo (sobre todo en el Distrito Nacional) y Santiago, puede causar incentivos a la migración interna, así como contribuir a fragmentar la situación social y, por consecuencia, la cohesión social a nivel nacional.

Los hogares totales según su composición interna (“arrimados”)

De los 2.2 millones de hogares existentes, según el Censo del 2002, 57% se considera nuclear, es decir, constituido por una sola familia, el 29.07% está formado por hogares extendidos⁷² y el 3%, por hogares compuestos⁷³ (Anexo VII.9).

El déficit de vivienda desde el punto de vista cuantitativo tiene una base demográfica en función del número de hogares o núcleos arrimados en una vivienda. Los arrimados se pueden clasificar en dos grupos: externo e interno.

- Los arrimados externos, se refiere a varios hogares en una misma vivienda.
- El arrimado interno se refiere a la situación de que en un hogar hay dos o más núcleos familiares con parentesco nuclear simple (por ejemplos hijos casados).

Los arrimados externos acusan necesidades de vivienda, al ser dos o más hogares en una sola casa, lo cual se calcula como la diferencia entre el número de hogares (2.19 millones) y el número de viviendas censadas en el 2002 (2.18 millones). Los hogares arrimados externos representan lo 0.51% de los hogares dominicanos, para un total de 11.3 mil hogares (Cuadro VII.5).

⁷² Hogar extendido es el formado por un hogar nuclear y otras personas emparentadas con el jefe o la jefa del hogar. Por ejemplo, un padre o madre con hijo (o hijos) y otro familiar (o familiares) o un matrimonio con otro familiar (o familiares) únicamente. Se denomina también como hogar extendido al conformado por un grupo de parientes que, por sus características, no corresponda a la definición de hogar nuclear.

[<http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Glosario%20Indicadores%20de%20Vivienda,%20Agua%20Potable%20y%20Saneamiento.pdf>]

⁷³ Hogar compuesto es el formado por un hogar nuclear o extenso y otras personas no emparentadas con el jefe o la jefa del hogar. Se considera también como un hogar compuesto a las personas que viven juntas sin relación de parentesco. [<http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Glosario%20Indicadores%20de%20Vivienda,%20Agua%20Potable%20y%20Saneamiento.pdf>]

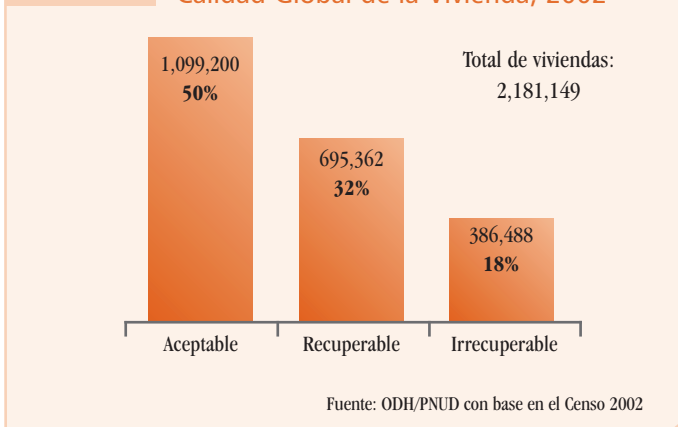
Cuadro VII.3 Índice de Tipo de Viviendas Particulares (en miles), 2002

Índice de Tipo de Viviendas	Número	%
Tipo de vivienda aceptable (1)	1,972.9	90.5%
Tipo de vivienda recuperable (2)	24.0	1.1%
Tipo de vivienda irrecuperable (3)	184.3	8.4%
TOTAL	2,181.1	100.0%

1) Aceptable: Casa independiente, apartamento, vivienda compartida con negocio.
 2) Recuperable: vivienda en construcción.
 3) Irrecuperable: Barracón, local no destinado a habitación y otro.

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Gráfico VII.1 Viviendas según el Índice de Calidad Global de la Vivienda, 2002



Cuadro VII.4 Índice de Calidad Global, número de viviendas según zona y jefatura del hogar (en miles)

Índice de Calidad Global	Urbana				Rural				Total			
	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total
Calidad Aceptable	498.4	322.1	0.9	821.5	188.6	89.1	0.2	277.8	687.0	411.2	1.1	1,099.3
Calidad Recuperable	218.5	135	1.4	355	237	102.7	0.6	340.4	455.6	237.7	2.1	695.4
Calidad Irrecuperable	137.2	75.4	0.6	213.3	129.7	43.3	0.3	173.2	266.9	118.7	0.9	386.5
Total	854.2	532.6	3.0	1389.7	555.3	235.0	1.1	791.4	1409.5	767.6	4.1	2181.1

Distribución porcentual de las viviendas según el Índice de Calidad Global de la Vivienda, por zona y jefatura del hogar (datos en %)

Índice de Calidad Global	Urbana				Rural				Total			
	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total
Calidad Aceptable	58	60	30	59	34	38	18	35	49	54	27	50
Calidad Recuperable	26	25	47	26	43	44	55	43	32	31	51	32
Calidad Irrecuperable	16	14	20	15	23	18	27	22	19	15	22	18
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Distribución porcentual de las viviendas según jefatura del hogar, por Índice de Calidad Global de la Vivienda y por zona (en %)

Índice de Calidad Global	Urbana				Rural				Total			
	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total
Calidad Aceptable	61	39	0.1	100	68	32	0.1	100	62	37	0.1	100
Calidad Recuperable	62	38	0.4	100	70	30	0.2	100	66	34	0.3	100
Calidad Irrecuperable	64	35	0.3	100	75	25	0.2	100	69	31	0.2	100
Total	61	38	0.2	100	70	30	0.1	100	65	35	0.2	100

Mixto es cuando hay dos o más hogares que comparten una vivienda y los jefes del hogar son hombres y mujeres.
Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Los arrimados internos se refieren a más de un núcleo familiar dentro del hogar, es decir, “miembros de un mismo hogar que, por diferentes razones, se ven obligados a la cohabitación, pero que en la práctica requieren de una vivienda aparte por ser un núcleo familiar distinto”⁷⁴. Para su determinación se siguió la metodología de CELADE 1996 y se procesó la base de datos del Censo 2002 con el programa REDATAM-CELADE.

Cuadro VII.5 Relación de viviendas particulares vs. hogares arrimados externos (en miles)

Situación de la vivienda	Número viviendas	Número hogares	Número de hogares arrimados
Viviendas no ocupadas	264.2	0.0	0.0
Vivienda sin arrimados	2,171.6	2,171.6	0.0
Vivienda con un hogar arrimado	8.3	16.5	8.3
Vivienda con dos o más hogares arrimados	1.2	4.2	3.0
Total viviendas ocupadas	2,181.1	2,192.4	11.3
Total viviendas	2,445.3	0.0	0.0

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Según el Censo 2002, los núcleos familiares secundarios o arrimados internos eran 492.9 mil hogares, de los cuales en más de la mitad se trataba de núcleos familiares de hijos no solteros, el 24% de otros parientes (tíos y tías, primos, etc.) y el 10%, madres solteras y sus hijos (Cuadro VII.6).

En vista de que un hogar puede tener varios núcleos secundarios internos, se determinó el porcentaje total de hogares arrimados internos con uno o más núcleos familiares, que asciende al 18%

⁷⁴ Arriagada Luco 2005, p. 12

de los hogares. Es decir, 383.3 mil hogares, de los cuales el 78% solamente tiene un núcleo familiar adicional, el 18% tiene 2, y el 5% tiene más de 2 (Cuadro VII.7 y VII.8).

Estos datos son representativos de la realidad dominicana, en la que todavía es muy común la familia extendida que garantiza la sobrevivencia de los estratos más pobres, en donde los lazos familiares permiten superar las carencias de los servicios públicos y aseguran el cuidado de las personas más vulnerables (niños y niñas, envejecientes, personas con discapacidad, desempleados)⁷⁵. Sin embargo, si bien este tipo de relación mejora la micro cohesión social, puede derivar en situaciones de hacinamiento, que el Estado debe superar para garantizar el desarrollo humano de su gen-

Cuadro VII.6

Núcleos familiares secundarios (arrimados internos), según tipo de núcleo y tipo de hogar que integran en zonas urbanas y rurales (en miles)

Tipo de núcleo	Tipos de hogar			Total	En % del total
	Nucleares	Extensos	Compuestos		
Hijos no solteros	108.3	153.0	3.7	265.0	54%
Yernos o nueros		53.5	1.9	55.4	11%
Hermanos/cuñados					0%
Padres/suegros		5.7	0.3	6.0	1%
Otros parientes		89.3	28.6	118.0	24%
No parientes					0%
Hijas madres solteras y sus hijos		47.5	1	48.5	10%
Totales	108.3	349.0	35.5	492.9	100%

Nota: Los núcleos familiares pueden ser primarios o secundarios. El núcleo primario o central es aquel al que pertenece el jefe del hogar. Los núcleos secundarios están formados por una o más familias elementales residentes en el hogar que no pertenecen al núcleo primario. Por ejemplo, algunos hijos casados, separados o divorciados que vuelven al hogar paterno.

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Cuadro VII.7 Hogares con o sin núcleos secundarios, 2002

Tipo de hogar	Cantidad de hogares	En %
Hogares sin núcleos secundarios	1,797,775	82%
Hogares con uno o más núcleos secundarios	383,374	18%
Total	2,181,149	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Cuadro VII.8 Hogares según cantidad de núcleos secundarios, 2002

Cantidad de núcleos secundarios en el hogar	Cantidad de hogares	%
0	1,797,775	82.4%
1	298,554	13.7%
2	67,355	3.1%
3	12,702	0.6%
4	3,293	0.2%
5 y más	1,470	0.1%
Subtotal con arrimados	383,374	18%
Total	2,181,149	100.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

te. Como no es posible establecer *a priori* cuál es la razón que empuja a constituir hogares arrimados, es decir, si es la falta de oportunidades o una decisión propia de las personas que libremente deciden vivir juntas, es preferible establecer políticas dirigidas a eliminar las situaciones de hacinamiento en las viviendas para que se pueda acoger a las personas que decidan ocuparlas.

Los hogares totales según el hacinamiento

El hacinamiento depende del número de personas que habitan en una vivienda y el espacio disponible en ella. El Censo 2002 no toma en cuenta el espacio ocupado por cada vivienda; en consecuencia, se utiliza el concepto de CELADE, que considera hacinamiento medio cuando las viviendas tienen 2.5 o más personas por dormitorio, y hacinamiento extremo cuando se eleva a 5 o más. En 2002, de los 2.2 millones de viviendas, el 67% no tenía hacinamiento, mientras unas 568.7 mil registraban hacinamiento medio y 141.2 mil (6.4%), hacinamiento crítico. Cuando se cruza la información del hacinamiento con el Índice Global de la Calidad de la Vivienda (IGCV), se observa que de las 141.2 mil viviendas en

⁷⁵ Véase el Capítulo X de este Informe sobre Cohesión Social

Cuadro VII.9

Número de viviendas particulares en función del hacinamiento y del Índice Global de la Calidad de la Vivienda (en miles), 2002

Hacinamiento	Índice Global de la Calidad de la Vivienda			
	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable	Total
Vivienda sin hacinamiento	826.3	436.4	208.5	1,471.2
Vivienda con hacinamiento medio	233.6	206.0	129.1	568.7
Vivienda con hacinamiento crítico	39.3	53.0	48.9	141.2
Total	1,099.3	695.4	386.5	2,181.1

Nota:

Sin hacinamiento: menos de 2.5 personas por dormitorio.

Hacinamiento medio: más de 2.5 y menos de 5 personas por dormitorio.

Hacinamiento extremo: cuando se eleva a 5 o más personas por dormitorio.

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

una vivienda aparte, pero comparten la casa con otros miembros de la familia; mientras que el nivel de dependencia se mide por el cociente del total de personas en un hogar entre las personas que trabajan.

El grado de dependencia se establece de la siguiente manera:

- Alta: cuando el número dependientes de una persona que trabaja es mayor a 3.
- Mediana: cuando el número de personas del hogar entre la cantidad de persona que trabaja está entre 3 y 1.
- Baja: cuando es igual a uno.

Si se cruza la cantidad de hogares arrimados internos con el nivel de dependencia⁷⁶, es decir, el cociente entre la cantidad de personas en un hogar y el número de personas que trabaja, se puede concluir que casi la mitad de los 493 mil hogares arrimados internos tienen un nivel de dependencia alta (Cuadro VII.10).

Es de notar que los hogares hacinados de la zona urbana presentan mayor independencia económica que la zona rural; una vez más la zona rural tiene una situación de desventaja que amerita ser considerada a la hora de la planificación pública. Por otro lado, los hogares cuyos jefes son hombres tienen mayor independencia económica que los manejados por mujeres, tanto en la zona urbana como rural (Anexo VII.10).

hacinamiento crítico hay 48.9 mil (el 35%) que son irrecuperables (Cuadro VII.9).

Los hogares arrimados internos según hacinamiento

De los 492.9 mil hogares arrimados, el 62% no tiene hacinamiento, el 30% tiene hacinamiento medio y el 8% hacinamiento crítico (Cuadro VII.6).

Los hogares arrimados internos según la dependencia económica

Como se indicó más arriba, los hogares arrimados internos se refieren a aquellos miembros de un hogar que deberían tener

Cuadro VII.10

Hogares arrimados internos por nivel de dependencia, 2002 (en miles)

Nivel de dependencia	Hogares arrimados internos	%
Baja	20.6	4%
Media	237.3	48%
Alta	235.0	48%
Total	492.9	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

⁷⁶ La dependencia económica del núcleo secundario se ha clasificado en baja, media y alta:

Baja dependencia económica es cuando el hogar del cual forma parte tiene hasta un dependiente por cada ocupado.

Media: desde 1.1 a 2.5 personas dependientes por cada uno que recibe ingresos.

Alta: de 2.6 o más personas dependientes por cada uno que recibe ingresos.

Los hogares arrimados internos por hacinamiento y nivel de dependencia

La combinación de los hogares arrimados internos con el hacinamiento y la dependencia muestra que de los 492.9 mil hogares arrimados, 1.1 mil registran un hacinamiento crítico y baja dependencia, 18.7 mil, hacinamiento crítico y dependencia media y 19.4 mil, hacinamiento crítico y dependencia alta (Cuadro VII.11).

Estimación de requerimientos de viviendas nuevas o que necesitan mejoras

El paso final para estimar el déficit de viviendas es calcular las viviendas nuevas, las cuales responden a tres necesidades:

- Reponer viviendas irrecuperables de acuerdo con el IGCV, según su tipo, materiales y saneamiento.
- Dar alojamiento a hogares arrimados externos, es decir, dos familias que ocupan una misma vivienda.
- Dar alojamiento a hogares arrimados internos hacinados y económicamente independientes, es decir, baja dependencia económica.

Cuadro VII.11 Hogares arrimados internos por hacinamiento y nivel de dependencia (en miles)

Hacinamiento	Dependencia			
	Baja	Media	Alta	Total
Sin hacinamiento	14.7	145.5	143.6	303.8
Con hacinamiento medio	4.8	73.1	72.0	149.9
Con hacinamiento crítico	1.1	18.7	19.4	39.2
Totales	20.6	237.3	235.0	492.9

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Cuadro VII.12 Requerimientos de viviendas nuevas en República Dominicana, 2002

Niveles de Requerimientos	Cantidad en miles	%
Reponer viviendas irrecuperables (1)	386.4	96.9
Dar alojamiento a hogares arrimados externos (2)	11.3	2.08
Dar alojamiento a hogares arrimados internos con hacinamiento crítico y baja dependencia económica (3)	1.1	0.3
Total de Viviendas Nuevas	398.9	100.0
Total de Viviendas existentes según el Censo 2002	2,181.1	
Total Habitantes 2002 (4)	8,823.5	
Requerimiento por cada mil habitantes	45.2	

(1) Cuadro VII.4

(2) Cuadro VII.5

(3) Cuadro VII. 11

(4) ONE. República Dominicana: Estimaciones y Proyecciones de población 1950-2050. Tomo I. Revisión 2007. p. 53. Esta proyección es diferente a la del Censo 2002, que era de 8.56 millones. Se utilizó para ser consistente con la proyección a 2015.

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE

Al 2002 se requería un total de 398.9 mil viviendas nuevas, cifra equivalente a 45.2 viviendas por cada 1,000 habitantes (Cuadro VII.12).

La distribución provincial de estas necesidades es muy desigual. Las mayores inversiones en términos totales se deben hacer en la provincia de Santo Domingo, el Distrito Nacional y Santiago (Anexo VII.13 y Anexo VII.14). Si estos montos se analizan por número de habitantes, la provincia donde más urge actuar es Elías Piña, ya que ahí se requieren 117 casas nuevas por cada 1,000 habitantes. Salcedo es la mejor situada, ya que sólo faltan 15 casas nuevas por cada 1,000 habitantes (Mapa VII.2). Es necesario tomar en cuenta estas diferencias a la hora de diseñar y priorizar políticas.

Las viviendas a mejorar o ampliar

Las demandas de mejoramiento de viviendas se refieren a las viviendas particulares que requieren ser mejoradas de conformidad con el Índice Global de Calidad de la Vivienda (IGCV)

La demanda de viviendas a ampliar se refiere a:

- Las viviendas aceptables y recuperables según el IGCV, con núcleos secundarios hacinados (medio y alto).

Cuadro VII.13

Requerimientos de viviendas a mejorar y ampliar en República Dominicana (en miles)

Niveles de Requerimientos	Números	%
Viviendas aceptables y recuperables, sin arrimados y con hacinamiento (1)	421.8	79.9
Viviendas aceptables y recuperables con núcleos secundarios hacinados y dependencia económica media y alta (2)	106.1	20.1
Total de viviendas a mejorar	527.9	100.0
Total de viviendas Censo 2002	2,181.1	
Porcentaje de viviendas a mejorar con respecto al total de viviendas	24.20%	

(1) Anexo VII.12
(2) Anexo VII.11

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

- Las viviendas aceptables y recuperables según el IGCV, con dependencia económica media y alta.

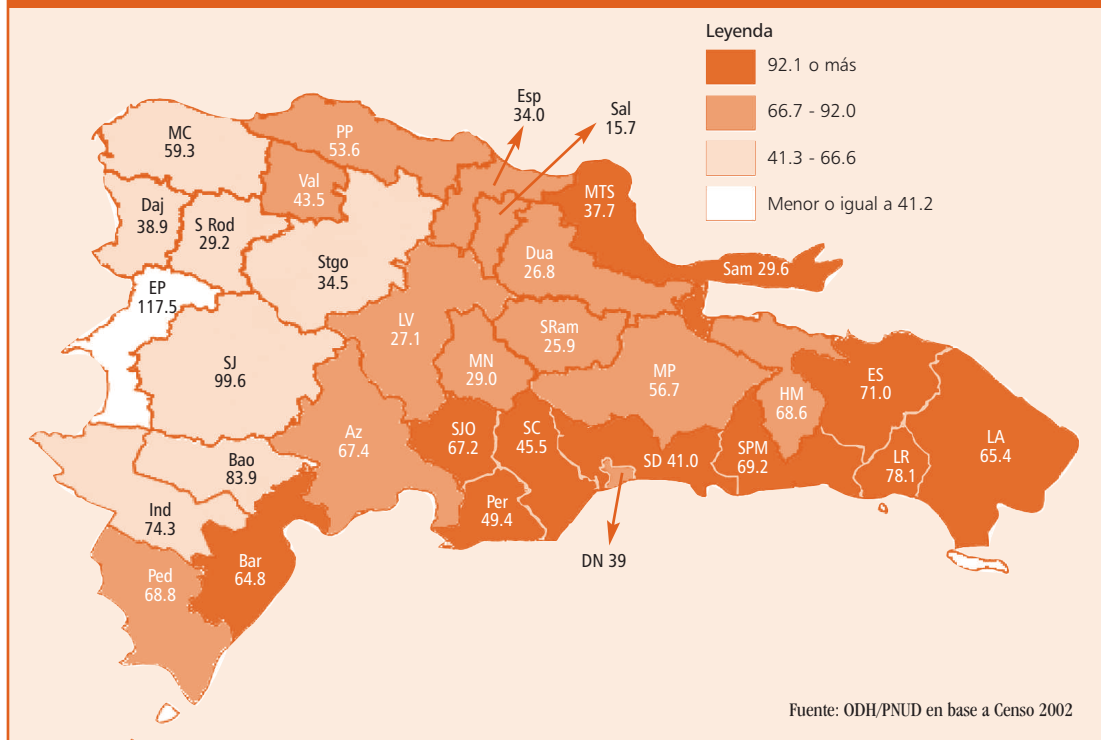
En República Dominicana, en el 2002 algo más de medio millón de viviendas, es decir 242 de cada 1,000, necesitaban ser mejoradas o ampliadas, lo que equivale a 59.8 por cada 1,000 habitantes (Cuadro VII.13).

También en este caso se muestran fuertes desigualdades entre provincias. Mientras que en La Altagracia se necesitaban mejorar 75 viviendas por cada 1,000 habitantes, en Elías Piña solo se necesita mejo-

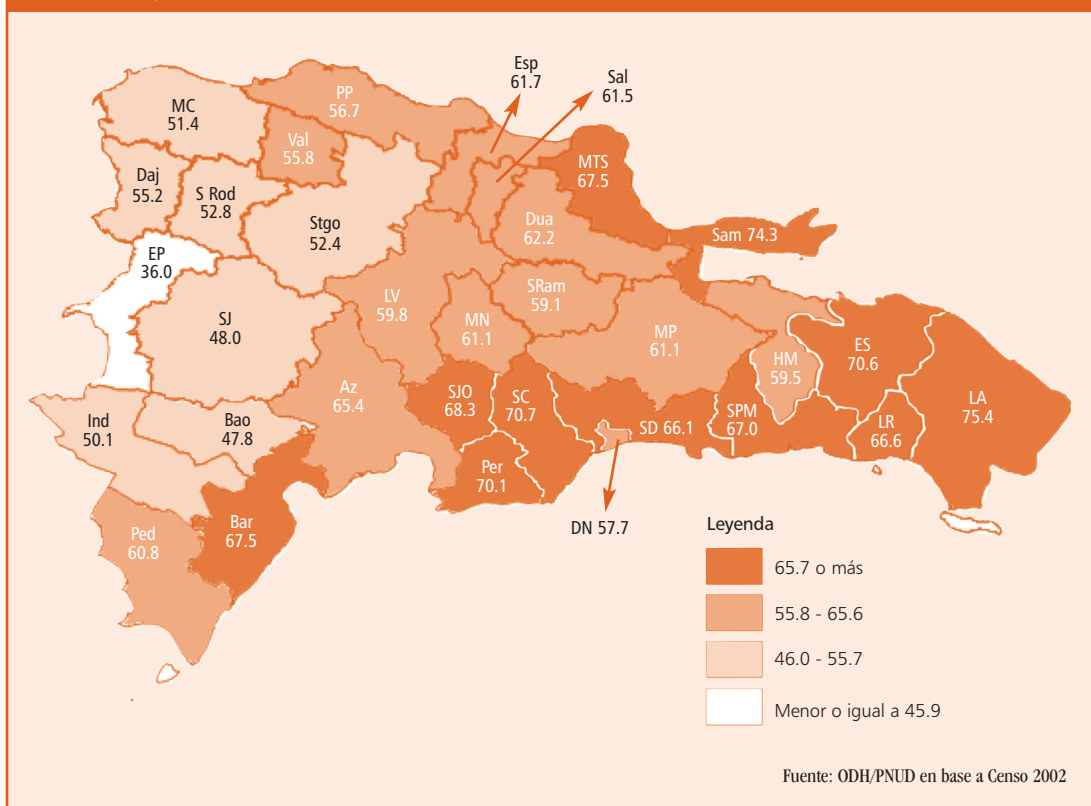
rar 36 viviendas por cada 1,000 habitantes (Mapa VII.3). Al igual que con los requerimientos de casas nuevas, el mayor volumen de casas que necesita mejoras se encuentra en Santo Domingo, el Distrito Nacional y Santiago (Anexo VII.13 y Anexo VII.15).

Una vez conocida la necesidad de viviendas en 2002 se puede hacer una proyección de las necesidades para el 2015. El supuesto fundamental es que se repita en el futuro el mismo patrón del pasado. En este sentido, las variaciones entre el número de personas y número de viviendas censadas en 1993 y 2002 indican una leve disminución en la relación entre población y vivienda (Cuadro VII.14), es decir que hay menos personas por vivienda. Para hacer las proyecciones se supone que:

Mapa VII.2 Déficit de viviendas nuevas por cada 1,000 habitantes, 2002



Mapa VII.3 | Déficit de viviendas a mejorar por cada 1,000 habitantes, 2002



- La variación intercensal de la población y de las viviendas para la próxima década se mantendrá igual que lo acontecido en la década intercensal.
- Se mantengan los patrones actuales de gastos y consumo.
- No se llevarán a cabo políticas para la reducción del déficit habitacional.
- La relación entre necesidad de viviendas nuevas y la población total se mantendrá constante (45.2 viviendas nuevas/1,000 habitantes).
- Las viviendas a mejorar se mantendrán constantes, como proporción del total de viviendas (24.20%), (Cuadro VII.13).

Se puede concluir que la necesidad de viviendas nuevas pasa de 398.9 mil en 2002 a 474.5 mil en 2015, es decir, el déficit del 2002 aumentará a un ritmo de 6 mil por año, acumulando 75 mil viviendas adicionales.

Las viviendas que requerían mejoras, que sumaban 527.8 mil en 2002, aumentan a 723.6 mil en 2015, lo que implica un ritmo de crecimiento de alrededor de 15 mil viviendas adicionales cada año, para un déficit de viviendas adicionales a mejorar de 195.7 mil viviendas. (Cuadro VII.15).

Cuadro VII.14 | Variación intercensal del número de habitantes por vivienda

Parámetro	1993	2002	Variación
Población (1) (datos en miles)	7,451.3	8,814.8	151.5 hab./año
Vivienda (datos en miles)	1,629.6	2,192.4	62.5 viv./año
Relación Población/Vivienda	4.57	4.02	-0.54 total

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE

(1) ONE. República Dominicana: Estimaciones y Proyecciones de población 1950-2050. Tomo I. Revisión 2007. p. 53. Estas proyecciones son diferentes a la de los censos del 2002 y del 1992, que era de 8 millones 562.6 mil y 7 millones 293.5 mil personas respectivamente. Se utilizaron las estimaciones de ONE 2007 para 1992 y 2002, a fin de que fuera consistente la proyección a 2015, Es de notar que las tendencias y orden de magnitudes no se alteran.

Cuadro VII.15 | Proyección de la necesidad de nuevas viviendas y de viviendas a mejorar

Parámetro	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Población (en miles)	8,823	8,958	9,093	9,226	9,360	9,493	9,625	9,756	9,884	10,011	10,135	10,258	10,378	10,497
Total de viviendas (1) acumuladas al año (en miles)	2,192	2,255	2,317	2,379	2,442	2,505	2,567	2,630	2,692	2,755	2,817	2,880	2,942	3,005
Requerimientos de viviendas nuevas acumuladas al año (2) (miles)	398.9 (4)	405.0	411.1	417.1	423.1	429.2	435.1	441.0	446.8	452.6	458.2	463.7	469.2	474.5
Variación anual	-	6.1	6.1	6.0	6.1	6.0	6.0	5.9	5.8	5.7	5.6	5.6	5.4	5.4
Requerimientos de viviendas a mejorar acumuladas al año (3)	527.8	543.0	557.9	573.1	588.3	603.2	618.4	633.3	648.5	663.4	678.6	693.5	708.7	723.6
Variación anual	-	15.2	14.9	15.2	15.2	14.9	15.2	14.9	15.2	14.9	15.2	14.9	15.2	14.9

(1) Proyección realizada con base en la variación de 62.5 vivienda por año. Cuadro VII.14

(2) Estimación realizada con base en 45.2 viviendas por cada 1000 habitantes. Es decir, 0.0452 multiplicado por la población de cada año proyectado.

(3) Estimación realizada con base en 24.20% del total de viviendas. Cuadro VII.13

(4) Cuadro VII.12

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Cuadro VII.16 | Inversión en vivienda al 2015 si no se comienza a reducir el déficit

Servicio	Inversión unitaria* (miles de pesos)	Número de viviendas (miles)	Inversión total* (miles de millones de pesos)
Nuevas viviendas al 2015	562.0	474.5	267
Mejorar las condiciones de viviendas precarias al 2015	252.9	723.7	183
Inversión total en déficit cualitativo y cuantitativo	450		

El valor en 2015 se calculó con base en una inflación acumulativa anual de 7% [$562 = 350 * (1.07)^7$ y $252 = (0.45 * 350) * (1.07)^7$]

* Incluye un aumento anual del 7% por inflación

Fuente: ODH/PNUD

Costo de las viviendas nuevas y mejoradas

El costo de construcción por unidad de vivienda social depende del modelo seleccionado, las necesidades de la familia y el esquema de financiamiento, pero para los fines de este informe se utilizan los costos de los dos modelos económicos ofrecidos por el INVI⁷⁷: Vivienda tipo Z-7, de 36.73 m², de dos dormitorios y techo de madera o zinc, con un costo promedio de 300 mil pesos en agosto 2008. Vivienda dúplex en concreto de 40.07 m² con dos dormitorios y un costo de 400 mil pesos en el primer semestre del 2009. Se asume que se adoptarán ambos tipos de soluciones (50% cada una) y por lo tanto, el costo de una vivienda nueva estaría en una cifra del orden de 350 mil pesos

en 2008, que proyectado al 2015 con una tasa de inflación del 7% implica que cada vivienda nueva costaría unos 562 mil pesos al final del período. Si se asume que hasta 2015 no se hace nada y todo el déficit cuantitativo de viviendas nuevas se resuelve ese año, entonces habría que hacer una inversión de 266.8 mil millones de pesos.

Por otro lado, se asume que el costo promedio de mejoramiento/ampliación de viviendas es de un 45% del costo de una vivienda social. Entonces, como se puede ver en el Cuadro VII.16, si no se hiciera nada hasta el 2015 y en ese año se redujera el déficit a cero, la inversión total necesaria sería

⁷⁷ Datos ofrecidos por la Gerencia de Construcción y Proyectos del INVI.

Cuadro VII.17 | Proyección de la inversión total para reducir el déficit de vivienda en un 90% al 2015

Déficit cuantitativo								
#	Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Déficit cuantitativo de vivienda (si no se toman medidas) (en miles de viviendas)	441.0	446.8	452.5	458.2	463.7	469.2	474.5
2	Aumento anual del déficit de viviendas (en miles de viviendas)	5.8	5.7	5.6	5.5	5.4	5.3	
3	Déficit cuantitativo si el nivel se mantiene constante (a) (en miles de viviendas)	441.0	441.0	441.0	441.0	441.0	441.0	441.0
4	10% del déficit cuantitativo en el 2015 (en miles de viviendas)	44.1						
5	Diferencia entre el déficit en el 2009 y 10% de su valor en el 2015 (en miles de viviendas)	396.9						
6	Reducción anual para llevar el déficit de 441 viviendas nuevas al 10% en el 2015 (es decir, 6 años) (en miles de viviendas)	66.2	66.2	66.2	66.2	66.2	66.2	-
7	Déficit cuantitativo (línea 3) si cada año se reduce por el valor en la línea 6	441.0	374.9	308.7	242.6	176.4	110.3	44.1
8	Viviendas nuevas que se deben construir para que el déficit evolucione tal como en la línea 7 (b) (en miles de viviendas)	72.0	71.9	71.8	71.7	71.6	71.5	-
9	Costo promedio de una vivienda nueva, con una inflación del 7% anual (en miles de viv.)	374.5	400.7	428.8	458.8	490.9	525.3	-
10	Costo total (en miles millones de pesos) de las viviendas nuevas (9x8) (c)	26.9	28.8	30.8	32.9	35.2	37.6	-
Déficit cualitativo								
11	Déficit cualitativo (si no se toman medidas) (en miles de viviendas)	633.38	648.4	663.4	678.5	693.6	708.6	723.7
12	Aumento anual del déficit (en miles de viviendas)	15.1	15.1	15.1	15.1	15.1	15.1	-
13	Déficit cualitativo si el nivel se mantiene constante (d) (en miles de viviendas)	633.3	633.3	633.3	633.3	633.3	633.3	633.3
14	10% del déficit cualitativo en el 2015 (en miles de viviendas)							63.3
15	Diferencia entre el déficit en el 2009 y 10% de su valor en el 2015 (en miles de viviendas)							570.0
16	Valor en la línea anterior (línea 15) dividido por el número de años entre 2009 y 2015 (es decir, 6 años) (en miles de viviendas)	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	-
17	Déficit cualitativo (línea 13) si cada año se reduce por el valor en la línea 6 (en miles de viv.)	633.3	538.3	443.3	348.3	253.3	158.3	63.3
18	Viviendas que se deben mejorar para que el déficit evolucione tal como en la línea 17 (e) (en miles de viviendas)	110.1	110.1	110.1	110.1	110.1	110.1	-
19	Costo promedio de una vivienda a mejorar (en miles de pesos)	168.5	180.3	192.9	206.5	220.9	236.4	-
20	Costo total (en miles de millones de pesos) de las viviendas a mejorar (f)	18.5	19.8	21.2	22.7	24.3	26.0	-
Inversión total								
21	Monto total a invertir (g) (en miles de viviendas)	45.5	48.6	52.0	55.6	59.5	63.6	
22	PIB proyectado (en miles de millones de pesos corrientes)	1,657.0	1,826.2	2,012.6	2,218.1	2,444.6	2,694.2	2,969.3
23	Presupuesto proyectado (en miles de millones de pesos corrientes)	329.0	362.6	399.6	440.4	485.4	534.9	589.6
24	Monto a invertir como % del PIB	2.7%	2.7%	2.6%	2.5%	2.4%	2.4%	-
25	Monto a invertir como % del presupuesto	13.8%	13.4%	13.0%	12.6%	12.3%	11.9%	-

(a) El nivel del déficit se mantiene constante si se construye cada año el número de viviendas en la línea 2
(b) Este valor es igual a la suma de las líneas 2 y 6
(c) Este valor es la multiplicación de la línea 8 por la línea 9
(d) El nivel del déficit se mantiene constante si se construye cada año el número de viviendas en la línea 12
(e) Este valor es igual a la suma de las líneas 12 y 16
(f) Este valor es igual a la multiplicación de la línea 18 por la línea 19
(g) Este valor es igual a la suma de las líneas 10 y 20

Fuente: ODH/PNUD

de 450 mil millones de pesos. En los Anexos VII.16, VII.17 y VII.18 se presentan cálculos por provincia de la inversión necesaria para superar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en los próximos 10 años.

Para reducir paulatinamente el déficit de viviendas nuevas al 2015, hasta alcanzar, por ejemplo, el 10% de su nivel en 2009, la inversión anual representaría aproximadamente entre el 2.7% y el 2.4% del PIB y entre 14% y 12% del presupuesto público anual (Cuadro VII.17). Para este cálculo se asumió que el PIB nominal crecería a un ritmo del 10% anual y que el presupuesto se mantendría cons-

Cuadro VII.18 | Proyección de la inversión estatal para reducir el déficit de vivienda en 90% al 2015

#	Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Costo total (en millones de pesos) de las viviendas nuevas (a)	8,983	9,599	10,259	10,964	11,717	12,519	-
2	Costo total (en millones de pesos) de las viviendas a mejorar (b)	6,183	6,615	7,078	7,574	8,104	8,671	-
3	Monto total a invertir (c)	15,166	16,214	17,338	18,538	19,821	21,190	-
4	PIB proyectado (en millones de pesos corrientes)	1,657,003	1,826,183	2,012,636	2,218,127	2,444,597	2,694,191	2,969,268
5	Presupuesto proyectado (en millones de pesos corrientes)	328,999	362,590	399,610	440,410	485,376	534,933	589,550
6	Monto a invertir como % del PIB	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	-
7	Monto a invertir como % del presupuesto	4.6%	4.5%	4.3%	4.2%	4.1%	4.0%	-

(a) Este valor es igual a un tercio del monto total a invertir en viviendas nuevas (Cuadro VII.17, línea 10)
 (b) Este valor es igual a un tercio del monto total a invertir en viviendas a mejorar (Cuadro VII.17, línea 20)
 (c) Este valor es igual a la suma de las líneas 1 y 2

Fuente: ODH/PNUD

tante como proporción del PIB (Anexo VII.19). Obviamente, este esfuerzo de gasto requiere conseguir fuentes de financiamientos no tradicionales, como serían los fondos de pensiones⁷⁸, la cooperación internacional, interno, fondos a los municipios o cancelación de la deuda. El uso de estas fuentes dependerá del marco institucional que se adopte y de la confianza de la población en los mecanismos de intervención pública.

Si se asume que el gobierno financie un tercio de la inversión necesaria para asegurar que la población más pobre pueda contar con una vivienda digna, se requeriría entre 0.9% y 0.8% del PIB, equivalente al 4.5% del presupuesto público anual (Cuadro VII.18). El resto de la inversión deberá dividirse entre las otras fuentes externas mencionadas y con el pago de los propios adquirentes de las viviendas (aunque para eso se necesitan plazos y tasas más favorables para garantizar el acceso de la población agrupada en los quintiles más pobres).

Hay que hacer énfasis en que la inversión proyectada ofrece un orden de magnitud que se refiere sólo a los costos de construcción de nuevas viviendas y de mejoras a las viviendas con déficit cualitativo, pero no incluye costos adicionales importantes y necesarios para garantizar el acceso a vivienda digna, como la compra de terrenos, titulación de la propiedad de los terrenos, costos eventuales de reubicación, costos para la construcción de la infraestructura y de los servicios necesarios (escuelas, hospitales, carreteras, espacios públicos comunes, etc.), diagnósticos, estudios y evaluación de impacto previos a la construcción de edificios, entre otras.

Prácticas públicas y privadas en vivienda

República Dominicana carece de un Plan Nacional de Vivienda que permita enfrentar el actual déficit. La inversión del Estado dominicano ha sido volátil, no tiene visión de largo plazo y en muchos casos es improvisada según las circunstancias políticas, además de que concentra la mayoría de los recursos en las provincias con mejores ingresos y para construcciones destinadas a la clase media, así como al mejoramiento de los materiales de las viviendas, sin tomar en cuenta su vulnerabilidad y condiciones de servicios. Por otro lado, el sector privado dirige sus acciones a la construcción de casas y apartamentos según la demanda de mercado, y las ONG construyen viviendas para hogares de bajos ingresos con la colaboración del Estado y organismos internacionales.

⁷⁸ El tema de cómo usar los fondos de pensiones se analiza en el Capítulo VI de este Informe.

Cuadro VII.19 | Producción e inversión anual en viviendas, 2005 y 2006

Sector	Tipo acción/Periodo	Cantidad / Periodo	Inversión total		Inversión por unidad (en miles de pesos)
			En miles de pesos	Como % del PIB	
Público	Viviendas nuevas 2006	874	477,790	0.04%	547
Privado	Construcción de viviendas 2005	888	909,913	0.09%	1,025
	Construcción de apartamentos/edificios	512	4,447,673	0.44%	8,687

Fuente: ODH/PNUD con base en INVI y UAEES-SEEPyD

El Cuadro VII.19 presenta la inversión en viviendas realizada tanto por el sector público como el privado. En el año 2006 el sector público dedicó 0.04% del PIB a la construcción de viviendas; cifra que está muy lejos de la necesaria para reducir el déficit habitacional, tal y como se analiza en el apartado anterior. La inversión privada en construcción de edificios y casas ascendió a una cifra equivalente al 0.55% del PIB, también muy lejos de las necesidades del país. El costo promedio de las viviendas construidas por el Estado en 2006 fue de 547 mil pesos, mientras que el costo promedio de las viviendas construidas por el sector privado fue 1.0 millón de pesos para viviendas particulares y de 8.7 millones de pesos para edificios de apartamentos en 2005. Sin embargo, es importante destacar que actualmente el Gobierno Central construye en el Distrito Nacional apartamentos en edificios⁷⁹ con valor promedio de 2.7 millones de pesos, cuya población objetivo puede acceder al financiamiento privado.

Estos costos son prohibitivos para la población que vive en condiciones de pobreza, que es también la que demanda más nuevas viviendas. Según la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial⁸⁰, para las opciones de viviendas sociales sin exclusión se debe considerar el concepto de “crecer hacia dentro”, que abre la posibilidad de desarrollar las zonas subutilizadas de la ciudad que ya tienen todos los servicios urbanos (alcantarillado pluvial y sanitario, agua potable y redes), pero poseen una densidad poblacional baja. La idea es eficientizar el uso de suelo urbano.

En ese sentido habría que considerar los llamados barrios “pericentrales”⁸¹ (los barrios que fueron periferia a mediados del siglo pasado y que hoy son centrales, tales como Villa Juana, Villa Francisca, Villa Consuelo y San Carlos, entre otros), que poseen una buena infraestructura urbana y donde se produce un hacinamiento en patios y cuarterías similar a las barriadas precarias (las cuales también deberían ser consideradas para eficientizar, incluida la titularidad de los terrenos, a partir de las condiciones existentes).

Otra opción que puede ser considerada es la consolidación de las ciudades intermedias (que se localizan entre las ciudades cabeceras), a través de la dotación y mejora de servicios sociales y administrativos y de una infraestructura adecuada. Con respecto al Gran Santo Domingo, tenemos las ciudades de Villa Altagracia, al norte, y Guerra, al este, que pueden considerarse como intermedias. Estas opciones son preferibles a la creación de ciudades satélites, que no son una solución integral pues tienden a convertirse en ciudades dormitorio.

Una tercera opción es la posibilidad de legislar que los proyectos de vivienda de determinada escala reserven un porcentaje para ser ofertado como viviendas sociales. Esta legislación establece-

⁷⁹ INVI 2008

⁸⁰ Opciones planteadas en las sesiones de revisión por Omar Rancier del CONAU.

⁸¹ César Pérez citado por Omar Rancier en una nota preparada para este informe.

Costos de soluciones de viviendas sociales en República Dominicana Recuadro VII.5

El Programa de Hábitat para la Humanidad en República Dominicana ha construido en Barahona, Paraíso, Polo, Jaquimeyes, Tama-yo, San Juan de la Maguana, Nagua, San Francisco de Macorís y Santo Domingo aproximadamente 2,000 soluciones habitacionales, con lo que facilitó un techo digno a igual cantidad de familias.

El programa construye viviendas nuevas y mejora viviendas existentes, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las familias beneficiarias. Las viviendas nuevas son construidas con losa de hormigón, bloques, cemento, varillas, arena y grava. Los mejoramientos de vivienda varían desde la construcción de habitaciones o baños anexos a la vivienda existente, hasta la colocación de ventanas y puertas, colocación o vaciado de piso, construcción de paredes, cambio de techo, entre otros.

Las soluciones habitacionales vendidas por Hábitat hasta mediados de 2008, con materiales comprados en agosto de 2007, eran:

- Casas de 50m² con una sala-comedor, una cocina, tres dormitorios y un baño, con un costo promedio de RD\$303,600 (US\$8,800 aproximadamente).
- Casas de 42m² con una sala-comedor, una cocina, dos dormitorios y un baño, con un costo promedio de RD\$258,750 (US\$7,500 dólares aproximadamente).

- Apartamentos de dos plantas, con un área de 52 m² por apartamento, con un costo promedio de RD\$379,500 (US\$11,000 dólares aproximadamente).

Sin embargo, los materiales de construcción han encarecido mucho durante el último año, tanto que los costos presupuestados de las viviendas a partir de agosto de 2008 son los siguientes:

- Casas de 50m² con una sala-comedor, una cocina, tres dormitorios y un baño tendrán un costo promedio de RD\$414,000 (US\$12,000 dólares aproximadamente).
- Casas de 42m² con una sala-comedor, una cocina, dos dormitorios y un baño, tendrán un costo promedio de RD\$345,000 (US\$10,000 pesos aproximadamente).
- Apartamentos de dos plantas, con un área de 52 m² por apartamento, tendrán un costo promedio de RD\$448,500 (US\$13,000 aproximadamente).

La crisis internacional de los precios amenaza con excluir aún más a los estratos pobres del país del derecho a tener una vivienda digna. Las dificultades de acceso a crédito complican aún más el panorama, por lo que se hace necesaria la intervención estatal para ayudar el financiamiento de las viviendas sociales y garantizar el derecho a vivienda para toda la población.

Fuente: Hábitat para la Humanidad República Dominicana

ría el uso de bonos del Estado (bono tierra o bono vivienda) que permitirían el acceso a una vivienda sin exclusión a las familias pobres, sin que haya una pérdida de la inversión para el promotor.

Las ONG hasta el momento han sido las instituciones que han logrado construir al costo más bajo, pero el encarecimiento de los materiales de construcción ha aumentado la inversión (Recuadro VII.5).

Resumen

La vivienda encierra propiedades funcionales y simbólicas, las cuales determinan la calidad habitacional, y es parte de la ecuación de bienestar de las personas, por lo tanto debe formar parte integral de una estrategia de desarrollo humano. La situación actual es poco favorable al desarrollo humano debido a la gran inseguridad y vulnerabilidad de las viviendas dominicanas, que limitan la creación de capacidades y oportunidades en sus habitantes.

El Estado dominicano no dispone de instrumentos legales de una política en vivienda dentro de un marco de ordenamiento territorial, a pesar del mandato de la Ley 64-00 y de la propuesta de Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano (PNDOTU) elaborada por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). En consecuencia, las ejecuciones del subsector se realizan de conformidad con las prioridades establecidas por el gobierno de turno y los encargados de los organismos de ese subsector.

Entre los actores que intervienen en el manejo institucional de la vivienda está el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), que es el rector del sector y ejecuta planes de vivienda. Otras instituciones públicas que participan son la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), que regula las actividades relativas a la urbanización, ornato público y construcciones; la

Subsecretaría de Planificación, que diseña y planifica políticas de desarrollo urbano-regional y es responsable de la coordinación interinstitucional; la Comisión de Titulación de Terrenos Urbanos y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado. La INAVI facilita financiamiento, el Banco Nacional del Fomento de la Vivienda y la Producción actúa como un mercado secundario de hipotecas, las asociaciones de ahorro y préstamos conceden créditos con garantía hipotecarias, y la Administración General de Bienes Nacionales lleva el catastro de los bienes del Estado y es la responsable de velar por la conservación de los bienes muebles e inmuebles.

Este informe hizo una estimación del déficit habitacional y para ello tomó en cuenta la condición física de la vivienda, los arrimados, el hacinamiento y la dependencia económica. Según dichas estimaciones, con base en el Censo del 2002, se requieren 398.9 mil viviendas nuevas, de las cuales el 97% sería para reponer viviendas irrecuperables por las condiciones en que se encuentran, 2% para dar alojamiento a hogares arrimados externos y la diferencia para dar alojamiento a hogares arrimados internos con hacinamiento crítico y baja dependencia económica.

Reducir en el 2015 el déficit habitacional al 10% del nivel de 2009, requiere una inversión anual entre el 2.7% y el 2.4% del PIB y entre 14% y 12% del presupuesto público anual, valor que está por encima de la práctica actual, que destina una cifra del orden de la mitad del 1% del PIB. Hay que hacer énfasis en que la inversión proyectada se refiere sólo a los costos de construcción de nuevas viviendas y de mejoras a viviendas con déficit cualitativo, pero no incluye otros costos adicionales importantes y necesarios (compra de terrenos, titulación, costos de reubicación, de la infraestructura y de los servicios necesarios). Para lograr financiar estos niveles de inversión será necesario disponer de fuentes de recursos no tradicionales en el contexto dominicano, tales como los fondos de pensiones, cooperación internacional, ahorro privado, recursos de los municipios, cancelación de la deuda, entre otros, lo cual solamente será factible con un adecuado marco institucional.

Finalmente, la inversión del Estado en materia de vivienda se concentra en las provincias con mayores ingresos y en construcciones para la clase media, mientras que el sector privado construye casas y apartamentos según la demanda del mercado. También, los altos costos promedio de las viviendas que construyen ambos sectores excluyen a la población que vive en condiciones de pobreza, que es también la que demanda más nuevas viviendas. Las personas de bajos recursos se encuentran por ende excluidas del acceso a una vivienda adecuada. Una posible manera de enfrentar este problema es “crecer hacia dentro”, es decir, desarrollar las zonas subutilizadas de la ciudad que, a pesar de tener todos los servicios urbanos, poseen una densidad poblacional baja.

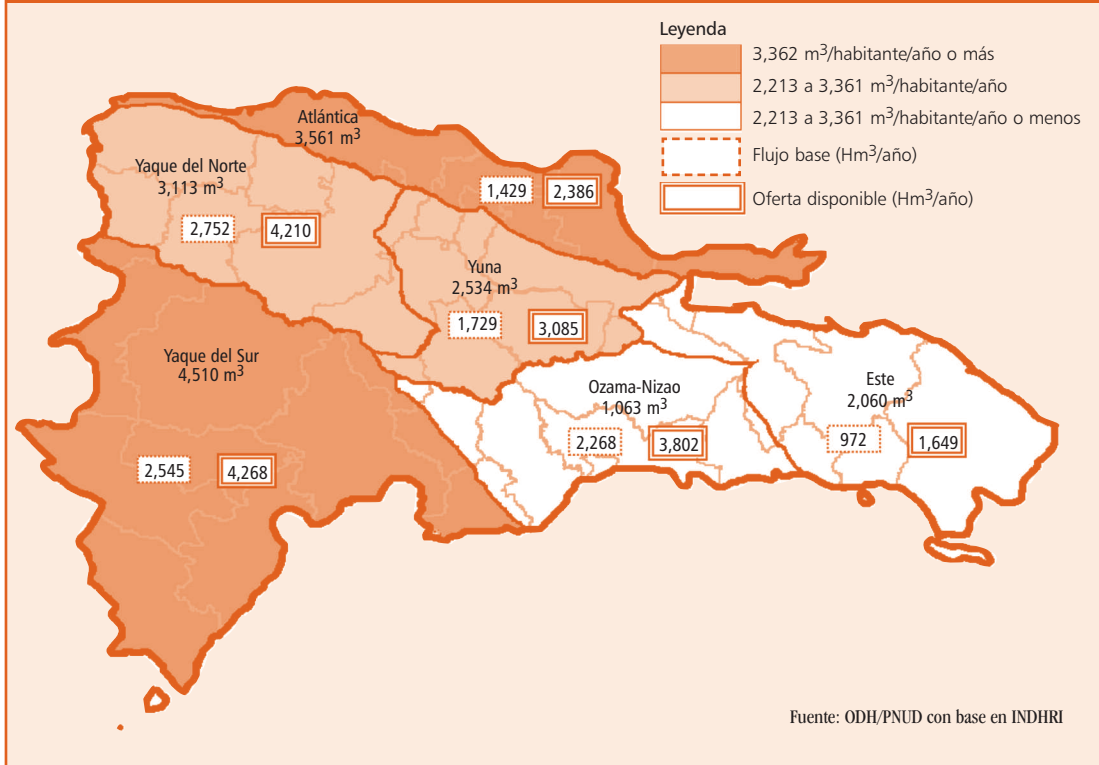
VII.3.3 Agua potable y saneamiento

Las políticas sobre agua potable y saneamiento (APS) deben tomar en cuenta la especificidad de este sector, el cual no solo gestiona un servicio sino un recurso natural. Por lo tanto, deben considerar tanto la disponibilidad del agua como su sostenibilidad.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 se indicó que internacionalmente se considera que una disponibilidad menor de 1,700 m³ por persona por año es una condición de estrés y menos de 1,000 m³ por persona por año es de escasez. En el Mapa VII.4 se muestra que, según estimaciones del INDRHI, la media nacional es de 2,300m³ por persona al año, pero algunas zonas, como la región Ozama –Nizao y el Este están cerca de la situación escasez⁸².

⁸² ODH/PNUD 2008, p. 342

Mapa VII.4 | Oferta de agua por regiones



Marco legal y rectoría del sector

No existe todavía una ley que regule el sector agua potable y saneamiento, ni se cuenta con un organismo rector ni con políticas y estrategias del sector para enfrentar los desafíos. Es importante destacar que desde hace más de 6 años existe en el Congreso Nacional un Proyecto de Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento, cuya última versión fue presentada en marzo de 2008. El proyecto de ley establece un organismo de ejecución y administración, así como la reestructuración de las funciones de los entes existentes para una mayor optimización de los recursos y calidad de los servicios. Se contempla la creación de un Plan Hidrológico Nacional decenal que responda no sólo a los objetivos de los planes de desarrollo y a la situación ambiental, sino también al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En este sentido, el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI) muestra avances importantes en la elaboración de un Plan Hidrológico Nacional que ha incluido un diagnóstico detallado de la situación del sub-sector agua.

Actualmente, las instituciones del sector agua potable y saneamiento pueden ser agrupadas en prestadoras de servicios, reguladoras, de financiamiento y organismos de cooperación técnica (Anexo VII.20). Las provincias de Puerto Plata, Espaillat, La Romana, Santiago y Santo Domingo cuentan con sus respectivas empresas públicas prestadoras de servicios de agua y alcantarillado (CORAAP-PLATA, CORAAMOCA, CORAAROM, CORAASAN y CAASD), mientras que el resto del país es responsabilidad del Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA). Estas empresas prestadoras del servicio son financiadas básicamente por el Estado y en menor proporción por los beneficiarios, a pesar de ello no existe un organismo supervisor y fiscalizador de las regule. Además, existen

prestadores de servicios privados como las ONG que ejecutan proyectos comunitarios, así como propietarios de industrias, hoteles y residencias, que construyen, operan y mantienen sus propios sistemas.

La regulación del sector es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEEIC) – DIGENOR, que norma la calidad del agua de beber producida para la industria, y la Secretaría de Estado de Turismo (SETUR).

El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) son importantes financiadores del sector. Esto denota la debilidad estatal en esta área, que presenta altos déficits cualitativos y baja cobertura a nivel nacional (Anexo VII.29). Asimismo son extranjeros los organismos que ofrecen cooperación técnica al sector, como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Prácticas públicas y privadas en agua potable y saneamiento

De las 6 empresas públicas proveedoras de servicios, la CAASD es responsable de brindarlo en el Distrito Nacional y a la provincia de Santo Domingo, que cuentan con el 32% de la población nacional; la CORAASAN se ocupa de abastecer a la ciudad de Santiago, con un 7% de la población nacional; la CORAAPLATA es responsable de la provincia de Puerto Plata, con un 4% de la población nacional, la CORAAMOCA de Espaillat, con un 3% de la población nacional, y la CORAAROM de La Romana, con un 3% de la población nacional. INAPA es responsable de prestar servicios al resto de la población nacional (52%) (Cuadro VII.20 y Anexo VII.21).

Sin embargo, la realidad de la cobertura es otra: el CENSO 2002 indicaba que el 79% de los hogares recibía agua de un acueducto, sea dentro de la vivienda, fuera de la vivienda o de una llave pública. ENHOGAR 2005⁸³ estimó en 78.3% la población que recibía agua del acueducto (dentro o fuera de la casa) y ENHOGAR 2006 estimaba dicha cifra en 74.8%⁸⁴.

En términos de población y según el Censo 2002, el 79% recibía agua de un acueducto y el 21% de otras fuentes (5% de un manantial, río o arroyo; 7% pozo; 1% de la lluvia; 7% de camión tanque; y 1% de otra fuente), además, sólo el 36% recibía agua dentro de la vivienda (Anexo VII.22).

Si se desagregan los datos por sexo del jefe de hogar, no encontramos diferencias relevantes; sin embargo, sí hay muchas diferencias entre zonas urbanas y rurales, y por regiones en el país, lo cual refleja grandes desigualdades en la prestación de servicios a nivel territorial, lo que contribuye a aumentar las diferencias socioeconómicas presentes en el país.

Cuadro VII.20 Población a cubrir por las empresas del sector APS, 2002		
Empresa	Total	%
CAASD	2,731,294	32%
CORAAMOCA	225,091	3%
CORAAPLATA	312,706	4%
COAAROM	219,812	3%
CORAASAN	602,721	7%
INAPA	4,470,917	52%
Totales	8,562,541	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002
Anexo VII.21

⁸³ ONE 2005, p. 24

⁸⁴ ONE 2006, p.46

Cuadro VII.21

**Porcentaje de la población cubierta por las empresas del sector APS, 2002
(personas en hogares que reciben agua del acueducto, dentro o fuera de la vivienda)**

Empresa	Zona Urbana		Zona Rural		Totales		
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
CAASD	93%	94%	72%	73%	89%	89%	89%
CORAAMOCA	90%	92%	66%	67%	75%	77%	76%
CORAPP	91%	92%	62%	64%	76%	78%	77%
COAAROM	83%	83%	76%	75%	82%	83%	82%
CORAASAN	97%	97%	0%	0%	97%	97%	97%
INAPA	82%	83%	58%	60%	70%	72%	71%
Totales	88%	89%	61%	63%	78%	80%	79%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

A los servicios prestados por las proveedoras se puede destacar lo siguiente: si se asume que todas las viviendas que recibían agua de un acueducto en el 2002 eran atendidas por la proveedora correspondiente, el déficit más alto le correspondía al INAPA, que sólo atendía al 71% de la población prevista; le siguen CORAAMOCA con el 76% y CORAAMPLATA, con el 77% (Cuadro VII.21). La que mayor porcentaje de población con respecto a su objetivo cubría en 2002 era CORAASAN, con 97%. Todas ellas tenían una clara inclinación a cubrir más en zona urbana que en áreas rurales.

Para una correcta evaluación y planificación de la prestación del servicio de agua potable, no es suficiente examinar la cobertura del servicio, sino que debe analizarse también la calidad del agua que reciben las viviendas, así como del agua brindada por empresas que la venden en forma embotellada o en camión y la frecuencia con la que las personas buscan el servicio.

Es agua potable la que se puede consumir y beber sin riesgo de que exista peligro para la salud. Según la CAASD, que abastece de agua a una tercera parte de la población dominicana, el índice de potabilidad de agua, definido como el porcentaje de muestras negativas a la presencia de coniformes fecales, es de 98.49%⁸⁵ a septiembre de 2008, cuando según las normas el agua apta para el consumo debía tener un índice de potabilidad mayor a 95%. Para INAPA⁸⁶, que abastece a la mitad de la población, el índice de potabilidad promedio estuvo en 56% en 2004, y en CORASAN, en 90.9% para el mismo año. Sin embargo, según ENDESA 2007, el 56% de la población utiliza para beber agua embotellada, porcentaje que se eleva a 65% en la zona urbana mientras que el 34% de la población rural lo hace. El 11% de la población compra agua para beber de los camioncitos; aunque la cifra es mayor en la zona urbana (13%) que en la rural (6%). Incluso un 4% de la población tiene que comprar agua de camioncito para otros usos que no son beber. Estas evidencias reflejan que, para la población, el agua no reúne las condiciones para ser bebida, lo cual tiene un impacto tanto en la salud como en el gasto familiar.

El hecho de tener que comprar agua para beber tiene un impacto regresivo ya que el porcentaje de los ingresos que gasta en agua el 20% más pobre de la población es 4 veces superior al que gastan las familias más ricas. Esto no tiene que ver tanto con las tarifas sino más bien a las diferencias en el acceso y calidad del servicio (Gráfico VII.2)⁸⁷.

⁸⁵ CAASD [<http://www.caasd.gov.do/mgdip/mgpi.html>]. Consultado el 15 marzo 2009

⁸⁶ INDRHI 2006. p. 656 y 657

⁸⁷ ODH/PNUD 2008, p. 346

En términos de servicios sanitarios, el 54% de los hogares (correspondiente al 54% de la población) cuenta con inodoro, y el 38% de los hogares (correspondiente al 39% de la población) con letrina (Anexos VII.23 y VII.24). Sin embargo, sólo el 44.9% de la población tiene inodoro individual, y el 26.1% letrina individual. Nuevamente, las diferencias principales se encuentran entre la zona urbana y la rural. Mientras en la primera el 70% de los hogares cuenta con inodoro, en la zona rural sólo el 26% cuenta con ese servicio. Por otro lado, mientras sólo el 4% de los hogares en la ciudad no tiene ningún tipo de servicio sanitario, en las zonas rurales este porcentaje sube al 14%. Si analizamos la equidad de género, el 59.5% de los hogares cuyo jefe es una mujer tiene inodoro frente el 51% de los hogares cuyo jefe es un hombre.

Cuando comparamos los datos referentes a hogares con los referentes a población, notamos que los hogares que cuentan con inodoro son los menos hacinados, mientras que los hogares más hacinados tienen letrina o nada (Cuadro VII.22). Esto confirma la desigualdad de oportunidades existentes en el país, por cuanto la población que vive en estado de mayor privación en general tiene menos acceso a servicios básicos.

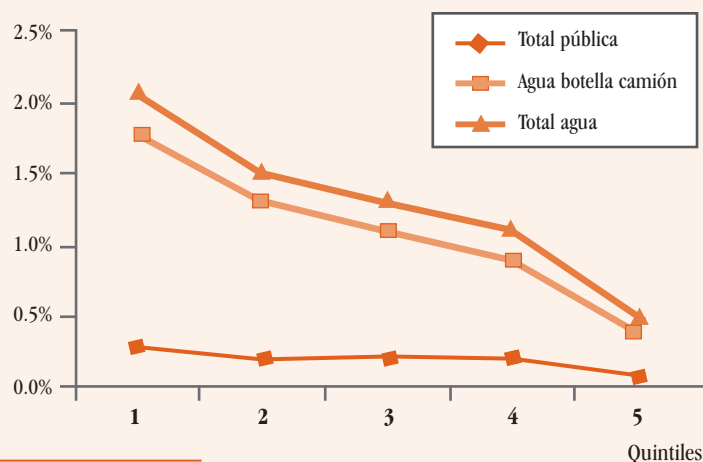
Información más reciente de ENHOGAR 2005⁸⁸ indica que el 82.4% de la población vive en hogares que emplean sanitarios y letrinas privadas, lo que indicaría que ha habido poco progreso en materia de saneamiento durante la década del 2000.

El financiamiento

En cuanto al financiamiento de las prestadoras de servicios, hay grandes disparidades en los montos recibidos. En el período 2004-2007 las empresas de agua y alcantarillado recibieron RD\$29 mil millones del presupuesto nacional; de estos, CORAAPLATA, CORAAROM y CORAASAN recibieron una proporción menor que la proporción de la población bajo su responsabilidad (Gráfico VII.3). Además, el 53% de los recursos económicos provinieron de fuentes externas; de estos, el 85% fueron destinados al INAPA, mientras que CORAAROM, CORAAPLATA y CORAAMOCA no recibieron recursos externos (Anexo VII.29).

Gráfico VII.2

Gasto mensual en agua de los hogares como proporción del ingreso total, según quintil de ingresos, 2004



Fuente: ODH/PNUD con base en ENCOVI

Cuadro VII.22

Hogares por nivel de hacinamiento y tipo de servicios sanitarios, 2002

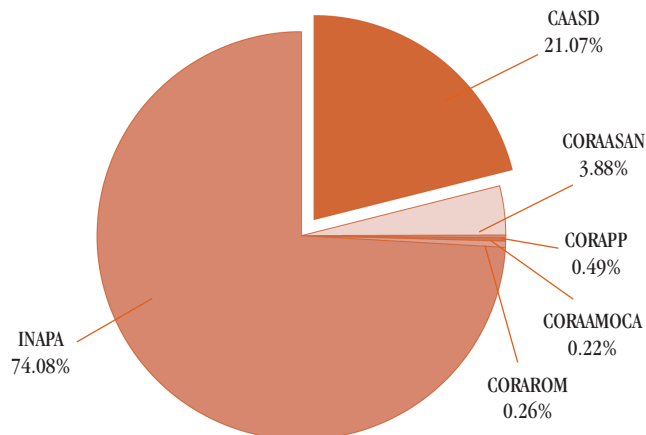
Tipo de servicios sanitarios	Nivel de hacinamiento			Total
	Sin hacinamiento	Medio	Alto	
Inodoro	74.5%	5.9%	19.6%	100.0%
Letrina	59.7%	8.0%	32.3%	100.0%
No tiene	55.7%	5.2%	39.1%	100.0%
Total	67.4%	6.6%	25.9%	100.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

⁸⁸ ONE 2005, p. 27

Distribución en porcentaje de los recursos económicos públicos entregados a las empresas de agua potable, periodo 2004-2007

Gráfico VII.3



Fuente: ODH/PNUD con datos de SEEPyD y SIGEF

Durante el período 2000-2005, el 40% de los ingresos de INAPA correspondía a ingresos propios, proporción que se eleva a 96% en la CAASD, al 82% en CORAASAN, a 40% en CORAAMOCA, a 96% en CORAAROM y 37% CORAAPLATA.

En 2007, la facturación del agua potable en el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo era de 169 millones de m³, con 329 mil usuarios activos a los cuales se le facturaba RD\$1,086 millones, pero se recaudaban RD\$793 millones, lo que significa que solamente el 73% del agua suministrada se cobraba, ello muestra una ligera mejoría ya que en 2003 era el 69%⁸⁹.

Todas estas disparidades en el financiamiento público del agua y en el cobro del servicio evidencian la necesidad de organizar un sistema integrado de ingresos propios y financiamiento que garantice la sostenibilidad del sector en el largo plazo sin generar exclusión social.

Infraestructura existente

En el país operan 513 acueductos, de los cuales 448 son del INAPA, 32 de CORAAPLATA y 15 de la CAASD (Cuadro VII.23). El 70.54% de los acueductos de INAPA corresponde a comunidades rurales y el 21.21%, urbanas (el 8.26% no viene especificado). De estos la mayoría son por bombeo (53.13%); los otros son por gravedad (25.45%) o mixtos (7.59%). De las 496,613 acometidas totales del INAPA, sólo 378,392 (76,19%) están en servicio, mientras 118,221 (23.81%) han sido suspendidas. Existen además 67 acueductos operados por Asociaciones Rurales de Agua (56 ASOCARS y 11 Comités de Agua)⁹⁰.

Cuadro VII.23 | Número de acueductos que operan las instituciones de agua potable del país

Institución	Área Jurisdicción Operacional		Cantidad de Acueductos
	km ²	%	
Instituto nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA)	41,083.9	84.4%	448
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)	1,400.8	2.9%	15
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN)	2,836.5	5.8%	4
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA)	838.6	1.7%	6
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA)	1,856.9	3.8%	32
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (CORAROM)	654.0	1.3%	8
TOTAL	48,670.6	100%	513

Fuente: ODH/PNUD con base en INDRHI 2006

⁸⁹ ONE 2008, p 123. Con base en informaciones de la CAASD

⁹⁰ INDRHI 2006

El 54.26% de los acueductos funciona por bombeo, lo que significa dependencia del petróleo para abastecer a la población. A esto hay que añadir, que la CAASD, la CORAASAN y la CORAAMOCA dependen entre un 75% y un 87% del sistema de bombeo. Esto explica en parte la escasez de agua que tienen que enfrentar ciertas zonas del país, debido a que las empresas disminuyen la presión del agua⁹¹ para ahorrar combustibles, situación que obliga al almacenamiento de agua en las viviendas, lo cual deteriora aún más la calidad del agua por las condiciones de almacenamiento.

Para lograr más eficiencia del sistema de agua potable es necesario cobrar por el servicio brindado, pero en 2004 las empresas contaban sólo con 172,033 medidores y pocos resultados. De hecho, se puede afirmar con toda propiedad que no existe un control efectivo de cuánto consumen los usuarios y por lo tanto el nivel de cobranza es todavía insuficiente⁹².

Inversión en agua potable y saneamiento para alcanzar los ODM

La meta 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.

Con base en los datos de ENDESA, se observa que el acceso a fuentes mejoradas de agua (aquella que se provee por tuberías del acueducto, dentro o fuera de la vivienda) pasó de 81.2% en 1996 a 86.2% en 2007; la zona urbana fue mejor atendida que la zona rural en ese último año (Cuadro VII.24).

De igual manera, se observa que el nivel de cobertura se estancó entre 1996 y 2002 como consecuencia de la disminución de la cobertura urbana y el aumento de la rural, patrón que se repitió entre 2002 y 2007, pero esta vez con ligero aumento en la cobertura urbana. Esta tendencia impedirá que se cumpla el objetivo de reducir a la mitad la falta de cobertura; de hecho, para lograr la meta 10 se debería duplicar el esfuerzo entre 2007 y 2015 de lo acontecido entre 1996 y 2007 (Cuadro VII.25).

Un procedimiento similar se puede hacer para determinar la tendencia de saneamiento mejorado, entendido como inodoro privado y letrina privada con cajón. La cobertura total ha aumentado de 64.2% en 1996 a 80.3% en 2007, es decir 1.25 veces, mientras que en dicho periodo la cobertura rural ha aumentado 1.28 veces y la urbana, 1.21 veces (Cuadro VII.26 y Gráfico VII.4).

El saneamiento privado aumentó con más intensidad en la zona rural que en la urbana, debido principalmente al aumento de inodoros privados en las zonas rurales, cuya cobertura se multiplicó por 3.4, al pasar de 8.9% a 30.4% entre 1996 y 2007. Mientras, las letrinas privadas con cajón dismi-

Cuadro VII.24		Cobertura de fuentes mejoradas de agua		
Zona	1996	2002	2007	
Urbana	97.0	90.7	91.9	
Rural	56.0	63.8	73.3	
Total	81.2	81.1	86.2	
Fuente mejorada de agua es el acceso a agua por tubería dentro o fuera de la vivienda.				
Fuentes: ENDESA 1996, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35				

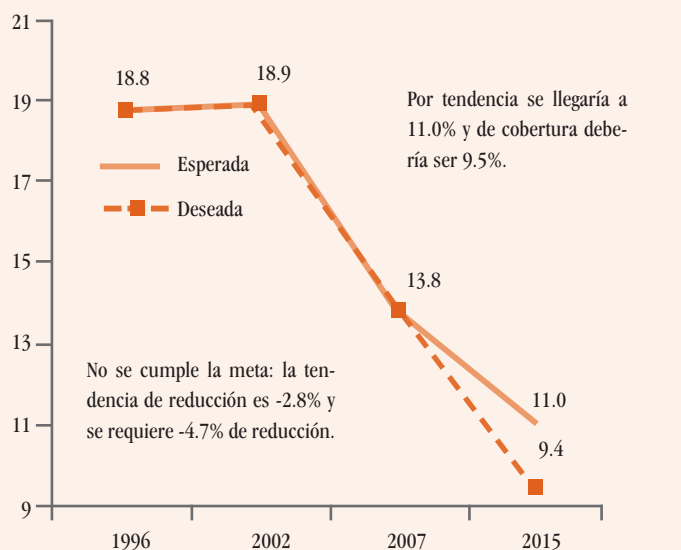
Cuadro VII.25		Meta: Reducir a la mitad la población sin acceso a fuentes mejoradas de agua					
Zona	Hogares sin acceso (en %)					Esfuerzo de crecimiento:	
	1996	2002	2007	2015			
				Esperado por tendencia	Meta	de tendencia	Necesario
Urbana	3.0	9.3	8.1	8.6	1.5	0.72%	-19.0%
Rural	44.0	36.2	26.7	18.6	22.0	-4.4%	-2.4%
Total	18.8	18.9	13.8	11.0	9.4	-2.8%	-4.7%
Fuente mejorada de agua es el acceso a agua por tubería dentro o fuera de la vivienda.							
Fuente: ENDESA 1992, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35							

⁹¹ INDRHI 2006

⁹² INDRHI 2006

Reducir a la mitad la población sin acceso a fuentes de agua mejorada, (en porcentaje)

Gráfico VII.4



Fuente: ODH/PNUD con información de ENDESA

Cuadro VII.26 Cobertura de saneamiento mejorado

Zona	1996	2002	2007
Zona	1996	2002	2007
Urbana	69.8	78.2	84.5
Rural	55.3	68.9	70.8
Total	64.2	74.9	80.3

Fuente de saneamiento mejorado se refiere a inodoro y letrina privada con cajón.

Fuentes: ENDESA 1992, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35

nuyeron de 46% a 40% en el mismo periodo. En este caso la meta 10, de reducir a la mitad los hogares sin cobertura de saneamiento mejorado se puede alcanzar con holgura, ya que la meta implicaría llevar los hogares sin cobertura de 35.8% a 17.9% y, según la tendencia, para 2015 se lograría una reducción a 14.3%. Igual ocurrirá con la cobertura en la zona urbana, no así en la rural, donde los datos indican que no se cumplirá la meta (Cuadro VII.27).

Cuadro VII.27

Meta: reducir a la mitad la población sin acceso a un saneamiento mejorado (en porcentaje)

Zona	1996	2002	2007	2015		Esfuerzo de crecimiento:	
				Esperado por tendencia	Meta	De tendencia	Necesario
Urbana	30.2	21.8	15.5	9.5	15.1	-5.88%	-0.33%
Rural	44.7	31.1	29.2	21.4	22.3	-3.80%	-31.1%
Total	35.8	25.1	19.7	12.7	17.9	5.29%	-1.19%

Saneamiento mejorado se refiere a inodoro privado y letrina privada con cajón.

ENDESA 1992, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35

que la meta no se cumplirá al ritmo actual. El cálculo de esa inversión se presenta en los Cuadros VII.28 y VII.29. El método de cálculo se detalla en el Anexo VII.31.

Primero se determinó el número de personas que deberían ser incorporadas para cumplir la meta, lo cual se multiplicó por el costo per cápita de acceso, estimado según los parámetros de costos ofrecidos por la OMS-UNICEF 2007. El resultado es un valor indicativo de orden de magnitud que, eventualmente, necesitará mayores precisiones.

La inversión para garantizar el acceso universal a fuentes mejoradas de agua asciende a US\$729 millones (Cuadro VII.28), mientras que la inversión necesaria para el acceso a servicios sanitarios mejorados asciende a US\$98 millones (Cuadro VII.29). El Cuadro VII.30 muestra los costos del logro de estas metas como porcentaje del PIB y del presupuesto, los cuales estarían entre 0.20% y 0.25% del PIB y alrededor del 1% del presupuesto público entre 2009 y 2015.

¿Cuánto se debe invertir para alcanzar la meta 10?

Lograr la meta de acceso a saneamiento en la zona rural y acceso a fuentes mejoradas de agua en la zona urbana requiere una inversión suplementaria si se considera que las tendencias indican

Cuadro VII.28

Estimación del costo de cumplir el ODM de acceso a fuentes mejoradas de agua 2015 en valores reales de 2008 y en US\$

#	Indicador	Urbano	Rural	Total
Proyección situación al 2015				
1	% con acceso	91.4	83.5	89.0
2	% sin acceso	8.6	16.5	11.0
4	Población total (en miles)	7,285	3,212	10,497
5	Población con acceso a fuentes mejoradas (en miles)	6,661	2,681	9,342
6	Población sin acceso a fuentes mejoradas (en miles)	624	531	1,154
Valor meta que establece el ODM				
3	Meta: % sin acceso	1.5	22.0	9.4
Diferencia entre meta y proyección				
8	Diferencia entre meta y valor esperado	7.1	-5.5	-
9	Diferencia en cantidad de personas (personas adicionales a las que se les debe dar acceso a fin de lograr el ODM, en miles)	514	-176	-
Costos per cápita (en US\$)				
10	Conexiones domiciliarias	142	85	-
11	Rehabilitación 40% infraestructura existente	71	18.5	-
12	Fuentes públicas	0	37	-
13	Gestión administrativa	30% del costo	30% del costo	-
Costo total (en miles US\$)				
14	Costo total	729,931	0	729,931

Fuente: ODH/PNUD

Cuadro VII.29

Estimación del costo de cumplir el ODM de acceso a saneamiento mejorado

#	Indicador	Urbano	Rural	Total
Proyección situación al 2015				
1	% con acceso	90.4	75.1	85.7
2	% sin acceso	9.6	24.9	14.3
4	Población total (en miles)	7,285	3,212	10,497
5	Población con acceso a saneamiento mejorado (en miles)	6,585	2,412	8,996
6	Población sin acceso a saneamiento mejorado (en miles)	700	800	1,500
Valor meta que establece el ODM				
3	Meta % sin acceso	15.1	22.3	17.9
Diferencia entre meta y proyección				
8	Diferencia entre meta y valor esperado	-5.5	2.6	-
9	Diferencia en cantidad de personas (personas adicionales a las que se les debe dar acceso a fin de lograr el ODM, en miles)	-400	84	-
Costos per cápita (en US\$)				
10	Alcantarillado sanitario con conexiones domiciliarias	149	0	-
11	Rehabilitación del 40% de la infraestructura existente	74.5	0	-
12	Conexión domiciliaria y pozo séptico	0	143	-
13	Letrina con descarga de agua	0	25	-
14	Letrina seca	0	41	-
15	Letrina simple de hoyo	0	25	-
16	Rehabilitación del 40% de la infraestructura existente	0	29.25	-
17	Gestión administrativa	30% del costo	30% del costo	-
Costo total (en miles US\$)				
18	Costo total	0	98,095	98,095

Fuente: ODH/PNUD

Resumen

En el país hace falta un marco jurídico que norme el sector agua potable y saneamiento, ya que no existen leyes ni un organismo rector que se rija por políticas y estrategias para enfrentar los desafíos. La regulación del sector actualmente es responsabilidad de la SEMARENA, el INDRHI, la SESPAS, la SEEIC-DIGENOR y la SECTUR.

Existen seis prestadoras de servicios: CORAAPLATA para Puerto Plata, CORAAMOCA para Moca, CORAAROM para La Romana, CORAASAN para Santiago, CAASD para Santo Domingo e INAPA para el resto del territorio nacional. El 79% de los hogares dominicanos recibe agua de un acueducto, pero hay grandes diferencias entre la zona rural, donde sólo el 61% de los hogares tiene acceso al acueducto y la zona urbana donde el 89% de los hogares recibe agua de acueducto.

El acceso a fuentes mejoradas de agua pasó de 55.70% en 1993 a 72.51% en 2002, con mejor atención para la zona urbana que para la rural. Si bien a nivel territorial no hay tantas diferencias con relación a la conexión a un acueducto y otras fuentes mejoradas, las dos provincias con más conexiones a acueductos son el Distrito Nacional y Santiago, mientras que La Altagracia y Montecristi están en la peor situación, con una cobertura menor al 40%,.

En términos de servicios sanitarios, el 70% de los hogares urbanos cuenta con inodoro, pero sólo el 26% de los hogares rurales tiene la misma facilidad; por otro lado, mientras sólo el 4% de los hogares urbanos carece de algún tipo de servicio sanitario, este porcentaje sube a 14% en las áreas rurales. En ambos casos existen grandes desigualdades territoriales que se deben subsanar para garantizar la igualdad de oportunidades a la población dominicana.

El acceso a servicios sanitarios mejorados pasó del 62% en 1993 al 69% en 2002; sin embargo, todavía el 10.6% de la población lanzaba los excrementos a cielo abierto. La situación en general es crítica, ya que menos de dos tercios de la población tiene acceso a servicios sanitarios mejorados. Las provincias que presentan la peor situación son Elías Piña, Bahoruco, El Seibo, Independencia y Pedernales, en las que más del 20% de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicio sanitario. Una vez más, los resultados arrojados revelan las desigualdades territoriales del país, que constituyen grandes limitaciones para crear capacidades en la población.

De seguir la tendencia actual, al 2015 no se cumplirá la meta de acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, aunque sí la de saneamiento. La inversión suplementaria requerida para garantizar el acceso universal a fuentes mejoradas de agua asciende a un total de US\$729 millones, mientras que la inversión necesaria para el acceso a servicios sanitarios mejorados asciende a US\$98 millones, lo cual representa en total menos del 0.25% anual del PIB.

VII.3.4 Recolección y disposición de residuos sólidos ⁹³

En el tema de saneamiento ambiental, la recolección y disposición de residuos sólidos es fundamental con criterios de ordenamiento territorial, ya que tiene un impacto significativo en la sostenibilidad ambiental y la salud de las personas.

Existen en el país numerosas leyes que se refieren al manejo de los residuos sólidos⁹⁴, las más reciente se refieren a la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00), la Ley General de Salud (42-01) y la Ley sobre los Municipios (176-07).

⁹³ OPS 2003. Véase también ODH/PNUD 2008, Capítulo VI.

⁹⁴ OPS 2003, Anexo 1

Cuadro VII.30

Gasto en logro de las metas de acceso a fuentes de agua mejorada y saneamiento mejorado como % del PIB y del presupuesto, si el gasto se divide en partes iguales entre 2009 y 2015

Indicador (en millones de US\$)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB real (base 2008), US\$ millones	47,089	48,502	49,957	51,456	52,999	54,589	56,227
Presupuesto US\$ millones	9,350	9,630	9,919	10,217	10,523	10,839	11,164
Gasto en acceso a fuentes mejoradas de agua, US\$ millones	14	14	14	14	14	14	14
Gasto como % del PIB	0.030%	0.029%	0.028%	0.027%	0.026%	0.026%	0.025%
Gasto como % del presupuesto	0.150%	0.146%	0.141%	0.137%	0.133%	0.129%	0.126%
Gasto en acceso a saneamiento mejorado, US\$ millones	104	105	105	105	105	105	105
Gasto como % del PIB	0.221%	0.216%	0.210%	0.204%	0.198%	0.192%	0.186%
Gasto como % del presupuesto	1.115%	1.088%	1.057%	1.026%	0.996%	0.967%	0.939%
Gasto total (en millones de US\$)	118	119	119	119	119	119	119
Gasto total como % del PIB	0.251%	0.245%	0.238%	0.231%	0.224%	0.218%	0.211%
Gasto total como % del presupuesto	1.265%	1.234%	1.198%	1.163%	1.129%	1.096%	1.064%

Nota:

El cálculo supone un crecimiento del PIB real de 3% anual, y que el presupuesto se mantiene constante como 20% del PIB. De igual manera, se supone que el gasto para el logro de las metas se divide en siete partes iguales.

Fuente: ODH/PNUD

Regular y establecer normativas es competencia de la SEMARENA y SESPAS, mientras que recolectar residuos sólidos es tarea de los ayuntamientos locales, que la ejecutan directamente o bajo contratos con empresas privadas. Se supone que los ayuntamientos deberían recibir el 10% de los ingresos ordinarios aunque las estimaciones de ODH indican que nunca han llegado al 7%⁹⁵. “De esta cantidad se estima que los ayuntamientos destinan del 30% al 70% para solventar los gastos del servicio de recogida de basura. En el país no se han realizado inversiones de gran magnitud dentro del sector residuos sólidos, salvo los aportes de contrapartida que se incluyen en los proyectos de la cooperación internacional. Es por ello que aumentar la calidad del servicio de basura se ha convertido en una de las necesidades más sentidas por los ciudadanos y sectores productivos (especialmente el turismo).”⁹⁶

Adicionalmente hay que reconocer, como indica el INDH 2008⁹⁷, que independientemente del esfuerzo que puedan hacer los ayuntamientos, el manejo de los residuos sólidos y la utilización y reciclaje de materiales que pueden ser aprovechados, es también responsabilidad ciudadana.

Hasta la década del ochenta el servicio de recolección era rudimentario y no aplicaban técnicas de tratamiento. A partir de la década del noventa se empiezan a firmar contratos entre los ayuntamientos y “empresas privadas para barrido y recolección, de capital extranjero y nacional. Las condiciones de estos contratos no son muy conocidas pero se ha explicado a través de medios de comunicación que se establecen designando áreas y estimados de cantidades de residuos a recolectar. Igualmente se han establecido contratos bajo distintas modalidades de tareas asignadas y duración, tanto en Santo Domingo como en Santiago, La Romana, Barahona, San Juan de la Maguana, San Pedro de Macorís, entre otros municipios”⁹⁸.

⁹⁵ ODH/PNUD 2008

⁹⁶ OPS 2003, p. 5

⁹⁷ ODH/PNUD 2008, p. 305

⁹⁸ Idem

Según la ENDESA 2007, en el 87% de los hogares en la zona urbana la basura es recogida por el Ayuntamiento mientras que en la zona rural es en el 37% de los hogares y el 45%, de la zona rural declara que elimina la basura quemándola. Con respecto a la media nacional, el 72% de los hogares reciben el servicio de recogida del ayuntamiento mientras el 17% la quema, un 3% la tira a la cañada y 6% la tira a un patio o solar. (Anexo VII.27)

La frecuencia con que los ayuntamientos o las empresas subcontratadas recogen la basura es baja⁹⁹. Sólo el 16% de los hogares recibe el servicio diariamente, el 40% lo recibe dos o más veces por semana y el 35%, una vez a la semana, con significativas diferencias entre la zona urbana y la rural; mientras en la zona urbana el 18% recibe el servicio diariamente, en la zona rural sólo el 4% de los hogares lo consiguen (Anexo VII.27).

“La disposición final de residuos sólidos se realiza a través de más de un centenar de vertederos incontrolados establecidos en todo del país. El vertedero Duquesa es el único vertedero municipal establecido para las municipalidades de Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste y el Distrito Nacional. Actualmente, Duquesa es operado y administrado por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste. En las demás ciudades y municipios la disposición final de residuos se ha realizado en los llamados vertederos municipales. En su totalidad son vertederos incontrolados, ubicados en terrenos alquilados o propiedad del Estado, que se encuentran, en algunos casos, en las proximidades de cursos de agua y quebradas. Algunos municipios se ocupan de aplicar algunas medidas de control, como es la aplicación esporádica de material de cobertura, remoción de tierras y construcción de cercas”¹⁰⁰.

En el INDH 2008¹⁰¹ se indicaba que la falta de controles ambientales convierte a los vertederos en fuentes de contaminación del agua, el suelo y el aire. Las aguas superficiales se contaminan por escorrentía directa y por la práctica común de colocar vertederos a orillas de ríos, arroyos o cañadas, de manera que las lluvias arrastran los desechos. Además, se contaminan las aguas subterráneas por los lixiviados. Por otra parte, los vertederos no controlados son propensos a incendios, espontáneos o provocados, que contaminan el aire. Todas estas formas de manejo inadecuado de residuos sólidos tienen impacto sobre la salud de las personas y generan un riesgo epidemiológico¹⁰².

El documento Evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales¹⁰³, realizado por la OPS en el 2003, señala que entre las principales debilidades del manejo de los residuos sólidos están la desarticulación institucional, técnica y financiera que limitan la efectividad y eficiencia de los servicios. Más específicamente, se verifican:

- Limitadas políticas, estrategias sectoriales y reglamentación para los servicios de manejo de residuos sólidos.
- Deficiencias administrativas y falta de fondos, por la desorganización de los ayuntamientos y la centralización administrativa.
- Insuficientes programas de educación y participación ciudadana.
- Falta de equipos e infraestructura adecuada para la recolección y disposición de los residuos sólidos.

⁹⁹ ENDESA 2007

¹⁰⁰ OPS 2003, p. 5-6

¹⁰¹ ODH/PNUD 2008, p. 305

¹⁰² Primera reunión de Expertos en residuos realizada por la OPS en 1971

¹⁰³ OPS 2003, p.18-19

- Limitados sistemas de rutas y métodos para recoger de forma eficiente la cantidad de residuos sólidos.
- Limitados mecanismos legales y sistemas de manejo de desechos sólidos industriales, comerciales, biomédicos y tóxicos.
- Limitados procedimientos para limpiar las calles y zonas verdes.
- Falta de sistemas diferenciados de tarifas, subsidios e incentivos para la población y los sectores productivos que participan en la gestión de residuos sólidos.

Por otro lado, falta información sobre el sector, ya que los municipios no cuentan con registros ni datos sistematizados sobre el servicio que ejecutan. Tampoco se ha desarrollado un mínimo de estudios y propuestas de trabajo para reactivar y promover el avance del sector en donde se identifiquen escenarios de financiamiento, desarrollo de sistemas y métodos de gestión adecuados a las necesidades del país. Para tales fines es necesario contar con estudios que reflejen las informaciones referentes a costos y gastos reales del servicio.

La formulación de políticas y estrategias en residuos sólidos es aún incipiente en el país. Es necesario establecer mecanismos para facilitar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad ambiental, ampliar el acceso a créditos y otras modalidades de financiamiento. Para ello se requiere rebasar la dispersión institucional y de responsabilidades en el sector y aumentar la capacidad gerencial y de recaudaciones de los ayuntamientos, a través de sistemas diferenciados de tarifas, subsidios e incentivos para la población y los sectores productivos.

En ese sentido, se identifican como fortalezas del sector:

- El marco legal e institucional del sector ambiental, con base en la Ley 64-00 y la elaboración de las normas ambientales, facilitan el diseño y aplicación de políticas.
- Es una actividad intensiva en mano de obra, la cual tiende a aumentar en la medida en que se establecen sistemas adecuados para la gestión eficiente del servicio. Actualmente, en muchos municipios el empleo que genera la recogida de basura es mayor al empleo que generan otras actividades y servicios municipales. Por tanto, esta es una fortaleza del sector que puede aún intensificarse a medida que se establezcan mejores sistemas de gestión de residuos.
- La tendencia a reciclar basura facilita la gestión de residuos dentro de la comunidad. Las posibilidades del reciclaje requieren más análisis para determinar sus potencialidades y oportunidades. Es necesario conocer los distintos mercados de materiales reciclables y la industria de reciclaje en general, para aplicar estrategias de promoción, incremento y diversificación.
- La participación ciudadana, organizada y no organizada, así como de la cooperación internacional, tiende a crear capital social para el manejo de la basura mediante programas educativos, acciones coordinadas y otras formas de intervención en el tema.
- La sensibilidad de los medios de comunicación para motivar una mayor y mejor participación y responsabilidad ciudadanas.

VII.3.5 Otros servicios básicos: energía eléctrica y telecomunicaciones

La disponibilidad de la energía eléctrica es uno de los determinantes de la calidad de vida de las personas en el siglo XXI y tiene un rol importante en el crecimiento económico y el bienestar general de toda sociedad moderna; por tanto, su consumo debe considerarse una necesidad básica y un insumo vital para el desarrollo humano.

Independientemente de la arquitectura de cualquier solución inmediata, el problema eléctrico es esencialmente un problema institucional, asociado originalmente a la exoneración del cobro de la energía, por razones de clientelismo político y corrupción. En el transcurso de décadas se ha creado una dinámica de mercado íntimamente vinculada con estructuras de poder que también se han beneficiado del negocio de la falta de energía.

La persistencia de la crisis del suministro eléctrico en República Dominicana afecta en sentido negativo todas las actividades económicas y sociales del país. Es difícil establecer el número real de personas que carecen de energía eléctrica, porque al valor de la cobertura del sistema habría que descontarle la calidad del servicio. Desde la perspectiva de la cobertura, según la ENDESA 2007 y la ENFT 2007, más de 300 mil personas no tienen acceso a la electricidad y quienes sí tienen acceso históricamente han pagado tarifas elevadas y sufre frecuentes “apagones” (se ha pagado por una energía de la que no se dispone).

A un alto porcentaje de la población conectada a la red (más del 40%) no se le factura el servicio y parte de la población facturada, con consumos de hasta 700 kilovatios/hora, tienen un consumo subsidiado. En estas condiciones no hay empresa que funcione de manera eficiente. Se hace necesario reestructurar la industria eléctrica en todas sus fases para garantizar un acceso constante y sin interrupciones, y que sea sostenible financieramente. En los últimos tres años ya se han evidenciado progresos en este sentido, pero el alto precio del petróleo y la consiguiente crisis internacional amenaza con frenar, si no invertir la marcha, los pocos progresos logrados.

Marco legal y normativo del sector eléctrico

Antes de la reforma de los años noventa, el sector energético dominicano se encontraba en manos de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), propiedad del Estado e integrada verticalmente. Las operaciones de la empresa se caracterizaron por grandes pérdidas de energía, bajo cobro de facturas y deficiente funcionamiento y mantenimiento, como parte de la cultura política que entendía a la ineficiencia de las empresas públicas como una fuente de acumulación de capital privado¹⁰⁴. La mala gestión de la CDE dio origen a la crisis del sector eléctrico dominicano, que fue incapaz de hacer frente al crecimiento de la demanda de energía de la población. En los años ochenta la capacidad de generación no era suficiente para cubrir la demanda en los picos, lo que derivó en constantes restricciones del suministro y apagones masivos de hasta 20 horas¹⁰⁵.

Durante los noventa, el rápido crecimiento del sector energético reflejó el dinamismo económico del país. La demanda total de electricidad se elevó a una tasa anual del 7.5% en el período 1992-2001, mientras que el crecimiento del PIB fue de 5.9%. A mediados de los noventa, para solucionar la escasez en la capacidad de generación, el gobierno animó a varios productores de energía independientes (IPP, por sus siglas en inglés) a firmar contratos de venta de energía (PPA, por sus siglas en inglés) con la CDE. Estos contratos, a menudo abusivos, poco transparentes e influenciados por el ambiente general de corrupción, se convirtieron en una carga pesada para el desarrollo del sector eléctrico dominicano, dado los altos precios para la electricidad y porque carecían de una infraestructura de transmisión y de distribución adecuadas¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Véase el Capítulo II de este informe

¹⁰⁵ Banco Mundial 2007

¹⁰⁶ Banco Mundial 2007

En el mismo periodo, organismos multilaterales financieros como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financiaron consultorías y asesorías para estudiar el sector eléctrico dominicano y, como en tantos otros países, apoyaron el proceso de “reforma” -capitalización- de la empresa pública, con el argumento de que las empresas privadas logran una mayor eficiencia y permiten que los recursos del Estado se empleen en otros sectores prioritarios como el de la salud o la educación.

Por lo tanto, en el año 1998 la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP) inició el proceso de capitalización¹⁰⁷ de la Corporación Dominicana de Electricidad, amparada en el mandato de la Ley 141-97. La capitalización supuso separar la generación, la distribución y la transmisión (ésta última se quedó en manos del Estado al igual que la generación hidroeléctrica) con la creación de cinco empresas (tres de distribución y dos de generación¹⁰⁸). Con esta desintegración del sector eléctrico se pretendía romper con la verticalidad que tenía la CDE y se esperaba dar un mayor dinamismo al sector, acotando en teoría los riesgos de monopolios.

Uno de los grandes problemas de la capitalización fue que no hubo una cuidadosa revisión alrededor de la generación de energía de las IPP y, en consecuencia, la estructura de precios quedó distorsionada por los contratos ya existentes antes de la capitalización. A pesar de que los generadores independientes gozaban de un tratamiento fiscal similar al de las zonas francas, y por lo tanto sus estructuras de costos debían ser menores a la de los generadores capitalizados, en la práctica vendían a precios muy parecidos.

A esto se agrega el alto porcentaje de pérdidas en el proceso de transmisión y distribución de energía, las que han sido estimadas en casi 40% de la producción; de hecho, la meta para el 2008 era una reducción de 10.9 puntos porcentuales en las pérdidas, para llegar a un 28.76% a finales de año¹⁰⁹.

Hay que destacar que en la reforma del sector eléctrico dominicano no había una Ley de Energía en la que se enmarcase todo el proceso de capitalización. La Ley General de Electricidad, 125-01, no se promulgó hasta casi dos años después de que iniciase el proceso de capitalización, y su reglamento, un año después. Esta ley, fue modificada posteriormente (Ley 186-07) y estableció, entre otras cuestiones, todo lo referente a la producción, transmisión, distribución y comercialización de electricidad y las instituciones que rigen las actividades del sector eléctrico (Comisión Nacional de Energía, CNE, y la Superintendencia de Electricidad, SIE). Otra vez, la debilidad institucional del Estado en sus funciones de regulador y fiscalizador afectaba el funcionamiento del sistema de generación eléctrica.

Situación actual

En 2002, para enfrentar la grave situación en la que se encontraba el sector eléctrico debido a la crisis económica y financiera, se creó un Comité de Recuperación del Sector Eléctrico y se formularon diversos planes de corto, mediano y largo plazo para procurar la recuperación del sector.

¹⁰⁷ La capitalización consiste en aumentar el capital. Un inversionista privado aporta una cantidad de dinero igual o mayor al valor de la empresa que se va a capitalizar. Con ese dinero más el valor de la empresa se forma una nueva compañía, en la cual el Estado será dueño de un 50% del total de las acciones. En el caso del sector eléctrico, la administración de la nueva compañía, recaía sobre el inversionista privado.

¹⁰⁸ Las dos empresas generadoras son Itabo y Haina, mientras que las distribuidoras son la Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (EdeNorte), la Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur (EdeSur), y la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (EdeEste).

¹⁰⁹ Comité de Recuperación del Sector Eléctrico 2008

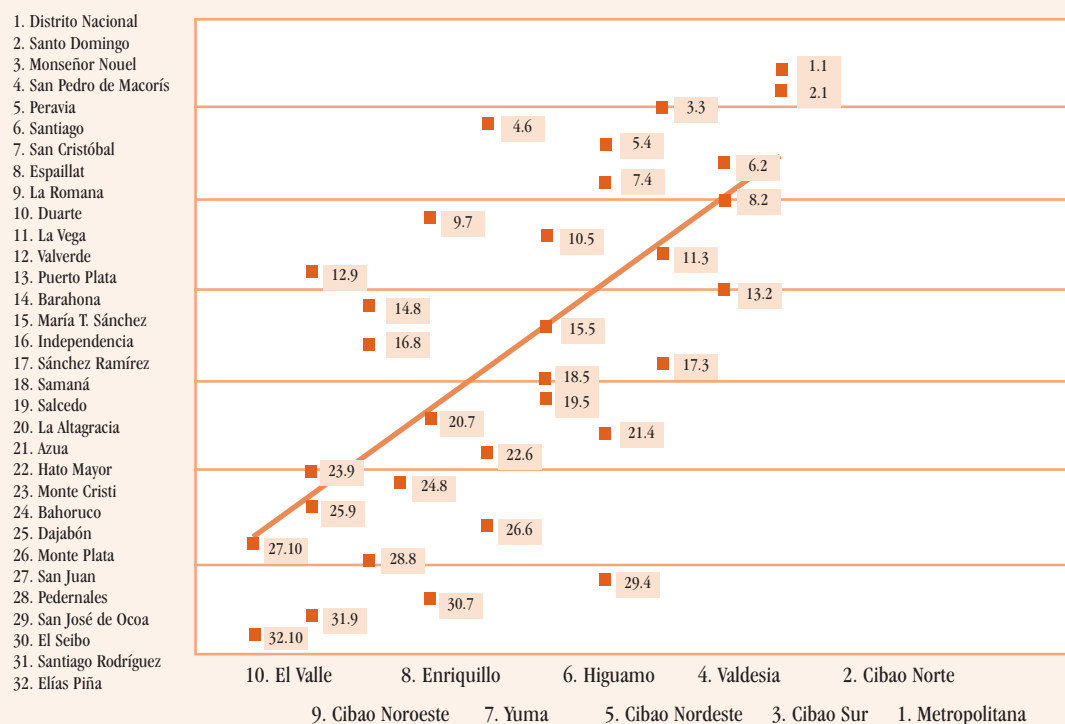
Entre ellos está el Plan Integral del Sector Eléctrico 2006-2012, que identifica los principales problemas del sector y los cuales se reproducen a continuación¹¹⁰:

- Elevado nivel de pérdidas en el segmento de distribución.
 - Precios de compra de energía elevados para las distribuidoras, muy por encima del promedio de la región.
 - Contratos de compra-venta de la energía entre generadoras y distribuidoras a muy largo plazo.
 - Excesiva dependencia de combustibles derivados del petróleo para la generación de electricidad.
 - Excesiva dependencia de subsidios otorgados por el Estado para la subsistencia del sector.
 - Existencia de una cultura renuente al pago del servicio de energía eléctrica en amplios sectores de la población.
 - Subsidios aplicados a demarcaciones urbanas, no focalizados en personas o familias.
 - Debilidad o insuficiencia de la legislación que regula la persecución y el castigo del robo de electricidad.
 - Insuficiente capacidad de generación en la zona norte del país.
 - Escasa capacidad de inversión por parte de las empresas distribuidoras para ampliar y mejorar sus activos.
 - Ausencia de una legislación que fomentara la explotación de las energías renovables.
 - Incapacidad de las distribuidoras, por razones de configuración de los circuitos, para dar un servicio diferenciado a los clientes con base en el cumplimiento de la obligación de pago de la energía servida.
 - Insuficiente asignación de recursos a las instituciones estatales responsables de la formulación de políticas y regulación del sector: Comisión Nacional de Energía y Superintendencia de Electricidad.
 - Limitaciones de la CDEEE para ejercer su rol de liderar y coordinar las empresas eléctricas estatales.
 - Limitada capacidad de transporte de energía eléctrica entre las regiones norte y sur.
- Frente a esta situación, el Plan se propone cinco objetivos estratégicos:
- Lograr la auto-sostenibilidad financiera del sector eléctrico.
 - Reducir los precios de la energía al consumidor final.
 - Operar con las mejores prácticas gerenciales y con los estándares de calidad y niveles de servicio establecidos en las normas.
 - Promover un uso eficiente y racional de la energía, la explotación de los recursos renovables y la preservación del medio ambiente.
 - Mejorar las condiciones para atraer inversiones y fomentar la competitividad en el mercado.

El Plan Integral de Largo Plazo al 2012 se ha desarrollado a través de planes de acción anuales a partir del 2005. Actualmente, se implementa el Plan de Acción para la Recuperación del Sector Eléctrico 2008, que incluye acciones simultáneas en el área de generación, transmisión, distribución y comercialización.

¹¹⁰ Plan Integral del Sector Eléctrico República Dominicana periodo 2006-2012, p. 2

Gráfico VII.5 Posición de cada provincia según acceso de la población a electricidad, 2002



Nota: Los valores en el gráfico son valores compuestos (primeros dos dígitos). La primera cifra corresponde a la posición de la provincia entre las 32 del país. La segunda cifra muestra la posición de la región a la que pertenece la provincia entre las 10 del país (últimos dos dígitos).

Fuente: Censo 2002

La cobertura

Según las últimas encuestas, más del 96%¹¹¹ de la población dominicana tiene acceso a electricidad. Estos datos denotan una progresiva y constante mejora de la cobertura del servicio eléctrico, visto que en 1993 sólo se cubría el 81%¹¹² de la población. Sin embargo hay diferencias notables entre las regiones del país y entre las zonas rural y urbana.

Según los datos de la ENFT 2007, las regiones con mayor cobertura son la Metropolitana y el Cibao Sur, con más del 99% de la población que recibe electricidad suministrada por las empresas distribuidoras; El Valle, el Cibao Nordeste, el Cibao Norte y Valdesia se mantienen cerca del promedio (96.7%), mientras que Enriquillo, Cibao Noroeste, Higuamo y Yuma están por debajo del promedio. La región peor situada es la de Yuma donde apenas el 86.8% de la población recibe electricidad, el 4% depende de generación privada y todavía el 8% utiliza lámpara de gas (Anexo VII.32). Con respecto al Censo 2002, todas las regiones han mejorado la cobertura, aunque en diferente medida, excepto la región de Yuma en la que se ha reducido de 88.7% a 86.8%.

Para establecer el nivel de homogeneidad al interior de las regiones, se mide el grado de dispersión de las provincias según el acceso a electricidad (Gráfico VII.5). El Gráfico VII.5 muestra la

¹¹¹ El 96.35% de la población dominicana tiene acceso a electricidad, según la ENDESA 2007, y según la ENFT 2007, el 96.70%.

¹¹² Censo 1993

Cuadro VII.31 | Población con acceso a tendido eléctrico público, por zona, 2002 y 2007

Concepto	2002	2007
Población rural con acceso a tendido eléctrico público	85.0%	91.5%
Población urbana con acceso a tendido eléctrico público	98.8%	99.6%

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002 y ENFT 2007

posición que tiene cada provincia al interior de una región; el eje vertical presenta la posición que ocupa a nivel provincial y el eje horizontal, la posición que ocupa a nivel regional, según el acceso a electricidad. La región Metropolitana es la que mejor se encuentra, ya que ambas provincias que la componen ocupan las mejores posiciones del país. La segunda región más homogénea es El Valle, que se encuentra

al extremo opuesto ya que las provincias que la componen se sitúan entre las que presentan peor acceso a electricidad. Sin embargo, regiones como Valdesia, Higuamo y Yuma presentan un muy alto nivel desigualdad entre provincias, ya que la distancia entre la mejor y la peor provincia de cada región es de 24, 22 y 21 posiciones respectivamente. Estas diferencias en el acceso a un servicio básico, que impacta la calidad de vida, minan la cohesión social interna de las regiones y ofrecen oportunidades muy diferentes a las personas de poblaciones cercanas entre sí para ser y hacer lo que valoran en su vida.

Para mejorar la focalización de la inversión pública en el sector, es importante analizar también las diferencias existentes entre zonas urbanas y rurales. Según el Censo 2002, el 67% de las personas que tenía acceso al tendido eléctrico público vivía en zona urbana, lo que correspondía al 62.8% de la población total y al 98.89% del total de la población urbana. Mientras en la zona rural, sólo el 31.0% del total de la población, lo que corresponde al 85.0% del total de la población rural tenía acceso al servicio público de energía eléctrica.

Según los datos de la ENFT 2007, la brecha entre zona urbana y rural se ha reducido, aunque todavía los resultados no se han igualado, ya que el 99.6% de la población urbana y el 91.45% de la población rural tenían acceso al tendido eléctrico público (Cuadro VII.31). Estos datos demuestran que la inversión se ha dirigido a los sectores poblacionales más necesitados, pero todavía existen grandes desigualdades territoriales que deben subsanarse para reducir diferencias sociales y frenar la migración desde el campo a la ciudad, que fomenta la creación de barrios marginados informales sin una adecuada planeación previa, sin acceso a servicios públicos y en zona de riesgo, lo cual afecta negativamente a las posibilidades de alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano.

El costo y el abastecimiento

En cuanto al costo, en julio de 2006 el precio medio de la electricidad era de 13.1 centavos de dólar por KWh; por esa fecha, en el mercado spot el precio era de 9.1 centavos de dólar por KWh, mientras que el precio promedio en el mercado general era de 12.7 centavos de dólar por KWh, con un incremento del 84% respecto al 2003, a consecuencia del alza en el precio del petróleo¹¹³.

En los primeros meses de 2008 la tarifa había ascendido a 34 centavos de dólar por KWh y el Gobierno decidió congelar la tarifa en 20 centavos de dólar por KWh para disminuir el impacto del aumento de los precios del petróleo en la población. Frente a esta decisión, la brecha tarifaria de aproximadamente 14 centavos de dólar por KWh se traduce en un subsidio generalizado, pagado a través de la figura financiera denominada Fondo de Estabilización de la Tarifa Eléctrica¹¹⁴.

¹¹³ GTZ 2007

¹¹⁴ UAAES-SEEPyD 2008

Por otro lado, durante la crisis del 2003-2004, los “apagones” eran constantes y duraban hasta 20 horas seguidas; desde entonces la situación ha mejorado, hasta llegar a un promedio de cuatro horas diarias en el último trimestre del 2007¹¹⁵. Sin embargo, el mal desempeño financiero del sector no permite brindar un servicio constante a la población, a pesar de tener capacidad suficiente para hacerlo.

Actualmente las empresas distribuidoras han dividido los circuitos eléctricos en cuatro categorías: A, B, C, y D, que reciben diferentes horas diarias de electricidad, dependiendo del porcentaje de pago; la meta para el 2008 es que los clientes reciban 24 horas de electricidad diaria en los circuitos A, 21 en los circuitos B y 18 en los circuitos C y D (Cuadro VII.32). De los 530 circuitos totales, a finales de 2007, 226 son de clase A, 72 de clase B, 103 de clase C y 129 de clase D; para el año 2008 se pretende que 27 circuitos pasen de la clase B a la A, con lo que se permitiría que un gran número de clientes se beneficiaran con un servicio eléctrico sin interrupciones.

Si se alcanzara la meta propuesta, se lograría una mejora sustancial del suministro eléctrico, ya que la interrupción diaria para los circuitos clase C y D era de 10 horas, en 2007. A julio del 2008, los circuitos C y D recibían 16 horas de servicio, con cortes programados equivalentes a 8 horas diarias¹¹⁶.

El plan de acción para la recuperación del sector eléctrico prevé también mejorar las cobranzas totales, pasando del 90% actual al 96.42% a finales de año. Las tres empresas distribuidoras de electricidad (EDES) tenían 1,228,000 clientes facturados hasta agosto de 2008¹¹⁷, pero más de 2.4 millones de hogares dominicanos declararon recibir electricidad de la CDEEE ¹¹⁸. Esto se debe a que sólo cerca del 50% de los usuarios tiene un contrato formal con las empresas distribuidoras¹¹⁹ y, de éstos, cerca del 63% posee contador eléctrico, mientras que el restante 37% tiene una tarifa fija establecida por una de las empresas de distribución. Dentro de los usuarios que no tienen un contador de electricidad, aproximadamente 480,000 (2.4 millones de habitantes) se encuentran en los barrios beneficiados con el Programa de Reducción de Apagones (PRA); los demás (aproximadamente 732,000) son usuarios irregulares que deben ser formalizados a través de contratos y mediciones del consumo, para garantizar la sostenibilidad del servicio.

La energía suministrada por el sector eléctrico oscilaba en la primera mitad del 2008 entre el 80% y el 85% de la demanda. Sin embargo, el alto precio del petróleo podría afectar la provisión del servicio. Hasta el momento, el tipo de cambio con el dólar se ha mantenido por debajo del umbral del escenario, balanceando en parte la subida del precio del petróleo, pero si el peso se depreciara es muy probable que el suministro energético baje, a la vez que aumentarían las tarifas energéticas.

Cuadro VII.32 Niveles de pérdidas e interrupciones programadas, 2008		
Clases de circuito	Cobranzas	Horas de servicio
Circuitos A	90% a 100%	24
Circuitos B	65% a 90%	21
Circuitos C	52% a 65%	18
Circuitos D	Menos de 52%	18
Fuente: Plan de acción para la recuperación del sector eléctrico, 2008		

¹¹⁵ UAAES-SEEPyD 2008

¹¹⁶ Según Francisco Méndez, Superintendente de electricidad [http://www.elcaribecdn.com.do/articulo_caribe.aspx?id=175421&guid=62271F931ED4462FA259272E6A2231E8&Seccion=3] Consultado el 16 de julio de 2008.

¹¹⁷ UAAES-SEEPyD 2008

¹¹⁸ ENDESA 2007 y ENFT 2007

¹¹⁹ UAAES-SEEPyD 2008

Durante el año 2008, las transferencias al sector eléctrico alcanzaron RD\$38.5 mil millones, lo que significa un aumento de 160% con respecto a 2007, cuando sumaron RD\$14.8 mil millones¹²⁰. El monto de transferencias al sector en 2008 supera en 13% los RD\$34 mil millones que el Estado dominicano gastó en Educación¹²¹ en el mismo año y representa 74% más que los RD\$22 mil millones del gasto en salud. Estas cifras son alarmantes porque al final no son sostenibles. Se trata de montos que no crean capacidades en la población, fomentan un uso dispendioso de la energía y le quitan recursos a necesidades más perentorias para el desarrollo humano. El deterioro relativo del sector eléctrico dominicano es de tal magnitud que en el índice global de competitividad de 2008-2009¹²², República Dominicana ocupa la posición 133 de 134 países en lo referente a la calidad de la oferta eléctrica, superando apenas a Chad cuyo ingreso per cápita¹²³ es la quinta parte del dominicano.

Entre las acciones que se están implementando se pueden citar:

- Criminalización del robo de la energía eléctrica. El problema del hurto de electricidad en República Dominicana es grave e impide lograr la sostenibilidad del sector. Alrededor de la mitad de los usuarios del servicio eléctrico no son clientes de las empresas distribuidoras, y por lo tanto consumen electricidad sin que les sea facturada; además de esto, existe un porcentaje elevado de robo entre los clientes. En el periodo enero-agosto 2008, sólo se facturó el 66.5% de la energía distribuida a los circuitos comerciales; el 33.5% restante es la energía distribuida pero no facturada, principalmente por robo y se calcula en aproximadamente RD\$12,695 millones; esto es 2.3 veces el monto del subsidio pagado por el gobierno por la energía suministrada a los sectores PRA en los primeros ocho meses del año. Este 33.5% es sólo 1.1% inferior al dato de 2007, lo que significa que el sector no ha logrado una política eficaz de reducción del hurto, ya que entre 2006 y 2007 el robo disminuyó en 5%¹²⁴. Además, un número indeterminado de clientes tiene contadores eléctricos arreglados que subfacturan y pagan mucho menos de lo consumido.
- Construcción de líneas eléctricas nuevas para mejorar la oferta eléctrica. Se ha empezado a arreglar líneas que presentan problemas para mejorar el sector generación, a través de varias acciones como la conversión a gas natural de la central generadora de la compañía de electricidad de San Pedro de Macorís (CESPM) y de proyectos hidroeléctricos y eólicos. Es urgente reestructurar la red eléctrica, visto que República Dominicana se posiciona entre los diez peores países del mundo en cuanto a pérdidas en la distribución. En cuanto a las pérdidas comerciales, éstas promediaron 33.46% de enero a agosto de 2008, lo que representa una leve disminución (1.29%) del nivel del desempeño durante un periodo similar en el año 2007. Los niveles de pérdida son de tal magnitud que en 2005 República Dominicana ocupó el cuarto lugar como industria con mayores pérdidas comerciales, después de la República Del Congo, Haití y Moldavia, y los niveles de pérdida duplican el nivel promedio de América Latina y el Caribe ¹²⁵.
- La renegociación de los contratos de compra-venta de energía entre empresas generadoras y distribuidoras, que determinan precios elevados para las empresas distribuidoras. Para renegociar los contratos en 2006, el Gobierno formó una comisión que en tres años ha logrado negociar

¹²⁰ Banco Central. Informe de la Economía Dominicana. Enero-diciembre 2008. Abril 2009, p. 39

¹²¹ Gasto funcional, tanto en educación como en salud.

¹²² Foro de Economía Mundial [<http://www.weforum.org/en/index.htm>]

¹²³ De paridad de poder adquisitivo

¹²⁴ UAAES-SEEPyD 2008

¹²⁵ UAAES-SEEPyD 2008

sólo dos contratos, que representan el 31.22% de la energía comprometida en los Acuerdos de Madrid, y está en proceso de concluir la renegociación del contrato entre EgeHaina y las tres Edes, que representan el 26.46% de la energía según los mismos acuerdos¹²⁶.

- Focalización de los subsidios. En 2008, se inició el programa de desmonte y focalización del Programa de Reducción de Apagones (PRA), con el que se limita el subsidio de electricidad a aquellas familias que se encuentran registradas en la base de datos del Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN) y que cuentan con la Tarjeta Solidaridad, emitida por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). En adición, se contempla la entrega de 3 millones de bombillas de bajo consumo y la subdivisión de las distribuidoras Edenorte y Edesur en pequeñas distribuidoras que velarán por la cobranza y reducción de pérdidas directas, para intentar evitar alzar la tarifa¹²⁷.

El PRA es uno de los proyectos implementados por el Gobierno, dentro de su política social, para mejorar la calidad de vida de los barrios carenciados. A través del PRA y de la Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS), el Gobierno se propone continuar una serie de proyectos individuales que permitan llevar la energía eléctrica a comunidades aisladas, en coordinación con las empresas distribuidoras, para garantizar un suministro confiable, al menor precio posible para el año 2008. Los proyectos programados para el 2008 ascienden a casi RD\$6,000 millones, que serían financiados por la CDEEE (Anexo VII.33). Entre los proyectos, se incluye también la normalización de la iluminación pública, lo cual contribuiría enormemente a la seguridad ciudadana y a mejorar la calidad de vida del pueblo dominicano en general.

Además de mejorar el suministro de energía, el Plan de Acción prevé el desmonte del 25% de los sectores del Programa de Reducción de Apagones (PRA), ya que el subsidio generalizado otorgado a los sectores beneficiarios incluye clientes de alto consumo que no ameritan el auxilio del gobierno central. Por lo tanto, a partir del año 2006 se estableció que los usuarios que consumiesen más de 700 KWh mensuales debían pasar a ser clientes regulares; sin embargo, no se han logrado todavía las metas propuestas.

A causa de las carencias del sector eléctrico, la población dominicana debe recurrir a otras fuentes alternativas de producción de energía eléctrica. Entre las personas que no tienen acceso a la electricidad de la CDEEE o de las EDES, las lámparas de kerosene son la solución más utilizada, seguida por generación privada, paneles solares y lámparas de gas propano. En los hogares que cuentan con acceso a la red pública eléctrica utilizan como fuente alternativa las velas (51.67% de la población), lámparas de kerosene (25.6%), inversores (18.9%), gas (5.85%); sólo 0.91% de la población cuenta con algún generador eléctrico propio¹²⁸.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la situación muestra inequidad entre la población, con desigualdades territoriales en el acceso a la energía eléctrica. Además, los barrios más pobres del país son los que reciben menos horas de servicio, lo que repercute negativamente en la capacidad de sus habitantes para generar ingresos. En general, la ineficiencia del sector eléctrico es una traba a la competitividad del sector empresarial dominicano, ya que además de los altos costos de la energía eléctrica debe soportar los apagones, que inciden negativamente en su producción; las grandes

¹²⁶ UAAES-SEEPyD 2008

¹²⁷ [http://www.cdeee.gov.do/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=35]

¹²⁸ ENDESA 2007

y medianas empresas cuentan con plantas e inversores que les permiten continuar las labores, pero aumentan los costos de producción, mientras que las micro y pequeñas empresas se ven obligadas en su mayoría a suspender el trabajo durante las horas de interrupción del servicio.

Los apagones también repercuten negativamente en la educación de los sectores más pobres, ya que algunas escuelas públicas no cuentan con sistemas alternativos de abastecimiento de energía eléctrica y deben suspender las clases nocturnas; además, muchos estudiantes que viven en barrios donde las interrupciones son prolongadas tienen problemas para estudiar¹²⁹.

La sostenibilidad ambiental se ve afectada por la dependencia de fuentes de energía no renovables; la sostenibilidad financiera, a su vez, es limitada por los elevados precios del petróleo, la generalización del subsidio y una conducta generalizada de derroche por parte de la población. Los apagones no programados y concentrados principalmente en los barrios más pobres, aunque tengan su razón de ser en la falta de pago por parte de estos sectores, minan el sentido de solidaridad y pertenencia de la población y limitan la cohesión social a nivel macro.

Finalmente, la población busca soluciones individuales más que colectivas al problema eléctrico, a través de sistemas de generación de energía eléctrica alternativos, legales e ilegales. Hasta que más de la mitad de la población no regularice su situación, no será posible hacer más eficiente la distribución de electricidad; en este caso, se necesita concienciación y solidaridad pública, para que las personas tomen conciencia de cuáles son los problemas y participen en la solución de los mismos, en lugar de buscar una solución personal para superar las carencias del sector.

Telecomunicaciones

La disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituye un factor importante dentro del conjunto de capacidades necesarias para lograr el desarrollo, lo cual supone crear nuevas habilidades, capacidades y oportunidades. Sin embargo, existen dos grandes barreras de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación que son el costo y la disponibilidad de infraestructura.

El sector de las telecomunicaciones se rige por la Ley 153-98, que sustituye la Ley de Telecomunicaciones No. 118 de 1966 y suprime la Dirección General de Telecomunicaciones (DGT). Los objetivos de la ley son:

- Reafirmar el principio del servicio universal (garantía de acceso a áreas rurales y urbanas, así como a todos los estratos económicos, libre competencia, transparencia y no discriminación, entre otros);
- Promover la prestación de servicios de telecomunicaciones con características de calidad y precio que contribuyan al desarrollo de las actividades productivas y de servicios en condiciones de competitividad internacional.
- Garantizar el derecho del usuario a elegir el prestador del servicio.
- Ratificar el principio de la libertad de la prestación.
- Promover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones.

¹²⁹ Este tema afecta principalmente a la educación media, tal como se explica en el Capítulo III de este informe.

- Asegurar que el Estado ejerza su función de regulación y fiscalización de las modalidades de prestación, dentro de los límites de esta ley.
- Garantizar la administración y el uso eficiente del dominio público del espectro radioeléctrico.

Por mandato de la ley, el órgano regulador del sector es el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), que tiene carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica y mantiene la jurisdicción nacional en materia de regulación y control de las telecomunicaciones.

Son objetivos del INDOTEL: promover el desarrollo de las telecomunicaciones con el principio del servicio universal; garantizar la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios y velar por el uso eficiente del dominio público del espectro radioeléctrico.

El Decreto 212-05 crea además la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC), la cual tendrá como objeto elaborar, desarrollar y evaluar la estrategia nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, formular políticas derivadas de dicha estrategia y definir las iniciativas, programas y proyectos que lleven a la realización exitosa de la misma¹³⁰.

El decreto crea también el Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de República Dominicana (OSIC-RD), con funciones consultivas. Su misión principal es ser un centro de referencia para la medición, seguimiento, evaluación, análisis, monitoreo y difusión de información sobre el desarrollo y adopción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en República Dominicana¹³¹.

Situación actual

La situación actual muestra que en República Dominicana, a pesar del avance del sector de las telecomunicaciones y del acceso a las TIC, existen grandes diferencias territoriales además de sociales que limitan el acceso. A esto hay que agregarle el tema de los contenidos, que, si bien no es responsabilidad directa de las proveedoras, sí lo es del Estado, que debería estimular un uso educativo y productivo de las tecnologías de información.

El avance físico del sector ha sido impresionante, según el Banco Central ha crecido a una tasa promedio de 23% entre 2000 y 2008, período en el cual pasó de representar 4.6% del PIB a representar 15.6% (dos veces el sector agropecuario). Esto lo convirtió en la segunda actividad con más participación en el PIB, después de las manufacturas locales, en 2008.

El nivel penetración de las telecomunicaciones ha seguido el patrón del resto de los países de la región. La penetración de los teléfonos fijos se ha estabilizado en 10% de la población, mientras que los teléfonos móviles (análogos y digitales) saltaron de 705 mil en el 2000 a 7.2 millones en 2008, para una teledensidad que saltó de 8.2% a 75%. La teledensidad total en el 2008 fue de 85%, cuando en el 2000 era 18.7%. De los 7.2 millones de teléfonos móviles, en 2008, el 87% eran prepagos¹³².

¹³⁰ Decreto 212-05, Art. 1

¹³¹ Decreto 212-05, Art. 8

¹³² CNSIC 2009.

Cuadro VII.33 Costo de acceso al internet como porcentaje del salario mínimo legal, al 03-02-09

Concepto	Tipo de acceso a internet ^a		
	Plan 256Kbps	Básico 1	Avanzado 2
Renta	695	850	2,850
Instalación	1,000	1,000	1,000
Impuestos	195	238	798
Internet anualizado	11,675	14,056	44,776
Computadora	7,000	7,000	7,000
Computadora + financiamiento	8,680	8,680	8,680
Total anualizado	20,355	22,736	53,456
Salario ^b	7,360	7,360	7,360
Salario anualizado	95,680	95,680	95,680
Costo anual en %	21%	24%	56%

Fuente: ODH/PNUD con base en Codetel

^a Planes de Codetel, precios al 03-02-09
Fuente: www.codetel.com.do

^b Salario mínimo de las grandes empresas.

En 2000 había 53.7 mil cuentas de Internet, mientras que en el 2008 había 340.3 mil, lo que significa que la cantidad de cuentas por 100 habitantes pasó de 0.7 a 3.5 para los mismos años. De las 340.3 mil cuentas en 2008, el 70% era residencial, 30% de negocios, 64% era banda ancha, 16% dial-up y 18% Internet móvil¹³³.

Se registran grandes brechas interprovinciales en cuanto a disponibilidad y uso de las tecnologías; los datos son de 2006, pero se estima que las diferencias interprovinciales no han cambiado. Mientras las personas que tenían un teléfono fijo en Elías Piña eran sólo 6.2 de cada 1,000, en el Distrito Nacional eran 206. De las 32 provincias, sólo en el Distrito Nacional y en Santiago más del 10% de la población contaba con teléfono fijo, mientras que en el resto de las provincias esta cifra oscilaba entre 0.6% y 8.7%.

En 2007 el acceso a las TIC mejoró, ya que a nivel nacional el 13.5% de la población poseía una computadora y el 5.8% tenía acceso a Internet en sus

casas. En relación con las diferencias territoriales, las provincias con los porcentajes más altos de población que poseía una computadora eran: Distrito Nacional (27.7%), Santiago (18.0%) y la provincia de Santo Domingo (19.0%); todas las otras provincias presentaban porcentajes por debajo del promedio nacional. Las provincias que presentaban menos población con computadora eran Elías Piña (2.58%), Azua (2.81%), Bahoruco (3.18%), Independencia (3.94%), Monte Plata (4.57%), San José de Ocoa (4.68%) y El Seibo (4.92%)¹³⁴.

Las únicas provincias con acceso a Internet superior a la media eran el Distrito Nacional (17.3%), Santiago (9.4%) y la provincia de Santo Domingo (7.8%). Las provincias que presentaban menos acceso eran Independencia (0.27%), Elías Piña (0.51%), El Seibo (0.58%), Monte Plata (0.62%), Bahoruco (0.80%) y Azua (0.95%)¹³⁵. Con respecto al 2002, el acceso a las TIC mejoró, ya que hay más computadoras y más cuentas de Internet con relación a la población; sin embargo, las diferencias provinciales se mantienen iguales, ya que las provincias con los mejores y los peores porcentajes son las mismas, tanto en 2002 como en 2007.

En general, podemos destacar que hay consistencia entre los indicadores de las provincias; Elías Piña es la que peor se sitúa en todos, mientras que el Distrito Nacional y Santiago son las dos mejores, con una notable diferencia entre la primera y la segunda. Esto quiere decir que existe una gran concentración de las tecnologías en pocos centros urbanos. Sin embargo, las diferencias mayores se

¹³³ CNSIC 2009.

¹³⁴ En ODH/PNUD 2008 se construyó un índice de empoderamiento en TIC a nivel provincial y se desarrolla una amplia discusión sobre la distribución regional del recurso.

¹³⁵ ENDESA 2007

encuentran entre las zonas urbanas y rurales; en 2007, el 89.9% de las personas que tenían computadora y el 94.7% de las que tenían una cuenta Internet residían en zona urbana¹³⁶.

Para enfrentar esta situación el Estado instala Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT). El objetivo de estos centros es garantizar que las personas que no pueden tener acceso a las TIC, por su costo, puedan tener una opción gratis o subsidiada¹³⁷.

De acuerdo con los datos recolectados y procesados por la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC), en 2007 había 535 de estos centros gubernamentales distribuidos en las 32 provincias del país, con un promedio nacional de 17 CAPT por provincia que cubrían 158 municipios o distritos municipales, es decir, 42% del total. El Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo cuentan con 120 CAPT. Ambas ocupan el primer lugar y concentran el 22% del total de centros, mientras que las provincias La Altagracia y Pedernales son las que menos tienen, con cinco cada una¹³⁸.

En el país existen 2.1 CAPT por cada 10,000 habitantes, lo que equivale a un centro por cada 4,805 personas (Anexo VII.35). En total hay 2.6 millones de potenciales beneficiarios, lo que equivale al 30% de la población. Las provincias con más CAPT por habitante son Santiago Rodríguez, Dajabón, San Pedro de Macorís y Salcedo.

Las provincias con más centros están entre las que tienen mayor número de pobres del país¹³⁹, lo que demuestra cierta equidad en la acción gubernamental; sin embargo, la decisión de dónde ubicar a estos centros debe basarse en un estudio a nivel municipal más que provincial, ya que suelen darse diferencias en los niveles de pobreza significativas entre los diferentes municipios de una provincia¹⁴⁰.

En cuanto al acceso al servicio de Internet, el tipo de conexión más utilizado es el “dial-up”, con una cobertura de 186 municipios, mientras que sólo 59 cuentan con banda ancha. Sin embargo, estos municipios son también los de mayor población: los de conexión dial-up concentran el 89% y los de banda ancha, el 71% (Anexo VII.36).

No existen datos sobre el acceso por sexo y tampoco se dispone información sobre facilidades para las personas con discapacidad. En cuanto a la brecha digital, hay que distinguir entre acceso y servicio universal; el acceso se alcanza cuando la población dispone de un centro a una distancia razonable y precio asequible, pero el servicio se adquiere de forma individual en el propio lugar de residencia a un precio asequible. En República Dominicana ha habido avances importantes en términos de acceso, pero no de servicio universal, debido a los altos costos, lo cual determina que sólo una minoría de la población dominicana puede contar con computadora y acceso a Internet en su propia casa, lo cual aumenta la desigualdad de oportunidades existentes en la población. Como se observa en el Cuadro VII.33 el costo anual de acceso a Internet según la velocidad de la línea varía de 21% a 56% del salario mínimo de las grandes empresas.

¹³⁶ ENDESA 2007

¹³⁷ ODH/PNUD 2008

¹³⁸ ODH/PNUD 2008

¹³⁹ El R2 entre número de CAPT por provincia y el número de pobres I según SIUBEN 2002 es de 0.93 y con número de pobres II es de 0.94.

¹⁴⁰ Banco Mundial 2007

Prácticas en el uso del internet

En una evaluación reciente de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC)¹⁴¹ se determinó que:

- La cantidad de personas que usan Internet aumenta. En 2005 el 16.4% de las personas de 12 años usó Internet desde cualquier lugar en los últimos 12 meses, porcentaje que sumó 25.4% en 2007.
- La frecuencia aumenta, ya que en 2005 el 44.7% accedía al Internet varias veces a la semana, desde cualquier punto, mientras que en 2007 era el 49.2%. En general la frecuencia de uso aumenta en períodos más cortos.
- Los dos problemas para no usar Internet son conocimiento y falta de recursos económicos. Con base en ENHOGAR-2005, las principales razones para no usar Internet eran: “no sabe usar la computadora” (61.3%), “no tiene computadora” (50.3%), “falta de dinero” (13.2%), “servicio muy caro” (1.5%), “servicio muy lejos” (1.4%), “falta de electricidad” (0.8%), y el “idioma” (0.2%).
- Aumenta el uso en los ámbitos públicos del Internet. Según el CNSIC, sobre la base de los datos de ENHOGAR 2005 y 2007, el acceso público a las TIC subió a 71% en 2007, de 41% en 2005, seguido de personas que lo usan en las casas de otra personas (27.2% en 2005 a 29.3% en 2007), en un establecimiento educativo (33.9% en 2005, baja a 28.9% en 2007) y en el lugar de trabajo, donde también disminuye (31.6% a 25.4%).
- El CNSIC indica que las dos principales necesidades que generan el uso del Internet, de acuerdo con los datos de la ENHOGAR 2007, son la necesidad de búsqueda de información para las actividades educativas y la de comunicación instantánea o para el chateo, como se conoce popularmente. En estas dos opciones, más del 60% de los encuestados contestaron positivamente. El segundo campo de interés para navegar por la red está asociado a la lectura de libros, periódicos o revistas, con el fin de obtener información sobre bienes y servicios y la búsqueda de información relacionada con la salud o los servicios de salud. En estas tres áreas las respuestas oscilan entre el 26% al 31% de respondientes. Los usos para interactuar con los organismos del Estado y el uso del Internet para compras de bienes o servicios son las áreas de menor demanda.

VII.3.6 Espacios públicos

Los asentamientos humanos requieren vías de acceso para comunicarse dentro y fuera de ellos, con espacios públicos en los que la población pueda desarrollar actividades colectivas e interrelacionarse. La planificación urbana y vial tiene incidencia en los niveles de desarrollo humano y, por vía de consecuencia, en la cohesión social.

Los espacios públicos no pueden verse desvinculados del ordenamiento territorial, son las áreas donde se materializan las necesarias relaciones colectivas de una sociedad. Por ellas se transita, se tiene esparcimiento, se reciben servicios públicos, entre otros muchos que ofrece un asentamiento a la colectividad. Los mismos tienen connotaciones políticas, sociales, culturales y económicas, a la vez que envuelven a las relaciones individuo-ciudad y su colectividad. Forman parte del desarrollo humano de una comunidad y allí se crean y se ejercen las capacidades individuales y colectivas¹⁴².

¹⁴¹ CNSIC 2009

¹⁴² En el ODH/PNUD 2008 se discute la forma como se construyen las capacidades colectivas, las cuales pueden ser sociales y políticas. Las primeras refieren a las relaciones interpersonales y las segundas al ejercicio de participación en las decisiones que afectan a las personas.

Las capacidades sociales, que forman parte integral de la ecuación de bienestar de las personas, necesitan de espacios públicos donde materializarse, reclamando espacios públicos con libertad de usarlos y regidos por los códigos de reglas sociales de convivencia establecidas por la sociedad. Por lo tanto, “el espacio público no sólo es llamado a responder a las demandas sociales, culturales, de esparcimiento y sosiego que reclaman las comunidades o sectores, más bien, y en adición a esto, es llamado a formar parte integral de un circuito de espacios urbanos que reconozca al ciudadano como parte de una colectividad”¹⁴³.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional, un caso estudio

A causa de la falta de ordenamiento territorial, no existe en los municipios una planificación de los espacios públicos en general. Lamentablemente no son incorporados como parte de la función de bienestar de las personas y comunidades. No se cuenta con información sistemática de las iniciativas municipales de los espacios públicos, por esta razón se ha optado por revisar lo acontecido en el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).

Una iniciativa importante, que abarca no sólo el Distrito Nacional sino también los municipios de Santo Domingo Este, Norte y Oeste¹⁴⁴, es el “Cinturón Verde”, una amplia franja verde que rodea y cubre el entorno de la capital. Está conformado por muestras representativas del bosque tropical originario de esta parte de La Hispaniola y en su interior se encuentran innumerables fuentes de agua: ríos, arroyos y cañadas; impresionantes bosques de galería, extensos manglares, humedales inmensos, multiplicidad de lagunas, parques recreativos e industriales, hipódromos, campos de golf y de cultivos, puertos y aeropuertos, oleoductos y gasoductos, terrazas marinas, farallones y cavernas con múltiples manifestaciones culturales prehispánicas y sobre todo, recintos ecológicos de gran valor científico, educativo y recreativo. Originalmente fue concebido como el componente ambiental del “Plan Maestro de la Ciudad de Santo Domingo” o Plan Director Urbano, el cual fue realizado a través de una colaboración del Gobierno de Italia, ofrecida al país a través del Ayuntamiento del Distrito Nacional, y oficializado mediante el Decreto 183-93. El artículo 34 de la Ley 64-00 declara el Cinturón Verde área protegida; por lo tanto, puede destinarse a la conservación de los recursos naturales y a actividades de recreo, pero no a construcción de viviendas ni negocios. A pesar de contar con la protección jurídica y con planes de manejo, el Cinturón Verde ha sido a menudo objeto de invasiones y construcciones tanto ilegales como legales (calles, puentes, tendidos eléctricos, etc.).

A pesar del mandato de la Ley 176-07, el ADN no cuenta todavía con un plan de ordenamiento territorial sino que acaba de concluir la fase de construcción de la metodología de planificación para la elaboración del mismo. Por lo tanto, hasta el momento todas las decisiones de infraestructura y servicios básicos han sido tomadas por la Sala Capitular y se han dirigido a recuperar y mejorar espacios públicos ya existentes, pero no a crear nuevos. Todavía la planificación y ejecución de las obras

¹⁴³ [<http://www.adn.gov.do/EspaciosPublicosEstudio.asp>]

¹⁴⁴ El Cinturón Verde de la ciudad de Santo Domingo está conformado por ocho zonas ambientales:

- Zona ambiental del Río Haina
- Zona ambiental del Arroyo Guzmán
- Zona ambiental del Arroyo Manzano
- Zona ambiental del Río Isabela
- Zona ambiental del Río Ozama
- Zona ambiental de Los Humedales
- Zona ambiental del Arroyo Cachón
- Zona ambiental Oriental

se basa en la división del municipio en las tres circunscripciones electorales¹⁴⁵, según un informe realizado en el 2003 por el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) de la Unión Europea (UE)¹⁴⁶. El mismo constata que:

- En la circunscripción 1 se identificaron 261 espacios que comprenden parques, plazas, plazuelas, áreas verdes, canchas, clubes, isletas, rotondas, bulevares, peatonales y otros; estos proporcionaban un aproximado de 4,163,411.00 m² de espacios de uso público.
- En la circunscripción 2 se identificaron 45 espacios similares a los enumerados anteriormente, los cuales representaban un aproximado de 3,196,011 m² de espacios de uso público. Si bien este metraje puede considerarse elevado, se encontraba concentrado en pocos puntos de la circunscripción, lo cual relega el usufructo de la cotidianidad urbana a espacios públicos de menores superficies, tipo isletas, rotondas y áreas verdes.
- En la circunscripción 3 se identificaron 23 espacios que proporcionaban un aproximado de 357,442.90 m² de espacios de uso público.

La circunscripción 1, que es la zona de menos pobreza del Distrito Nacional, cuya incidencia de pobreza varía entre 0%-10% y 10% – 25% en los diferentes barrios, cuenta con más espacios identificados. De igual manera, mostraba un estado de conservación variable entre las categorías de “bueno” a “regular”, con intervención para la conservación y gestión de los espacios públicos de grupos sociales organizados y del sector privado.

La circunscripción 2, que posee dos de los parques metropolitanos mayores del Distrito Nacional, fue la segunda circunscripción por número de espacios públicos y presentaba, al momento del informe, unos niveles de pobreza fluctuantes entre 25 al 40 % y en casos dispersos de 10% a 25% de 25% a 40% y mayores de un 50%. Al igual que la circunscripción 1, el estado de conservación de los espacios públicos y áreas verdes variaba entre “bueno” y “regular”, con acciones de los grupos sociales organizados.

En oposición a esto, la circunscripción 3 presentó el menor índice en la relación de espacio público por habitante; además, poseía los índices de pobreza más elevados del Distrito Nacional, que variaban de 25% a 40%, 40% a 50% y mayores de 50%, presentándose casos dispersos de 10% a 25% de pobreza. Esta circunscripción mostraba el mayor deterioro de áreas urbanas. La intervención de los grupos organizados y el sector privado era muy débil.

El informe del PARME destacaba en sus conclusiones que los espacios públicos del Distrito Nacional mostraban un panorama de deterioro progresivo que atentaba contra la calidad de vida urbana de su ciudadanía. La falta de seguridad, el abandono por parte de las autoridades competentes y su débil institucionalidad, la ocupación y uso inadecuado de estos, el bajo nivel de pertenencia

¹⁴⁵ La circunscripción 1 está limitada al Norte por la Av. John f. Kennedy y Av. San Martí, incluyendo el Ens. Kennedy; al Sur por el Mar Caribe; al Este por la Av. México, Puente Mella y el Río Ozama; al Oeste por la Av. Luperón incluyendo la Urb. Costa Verde. Tiene aproximadamente 46.49 km² de superficie. La circunscripción 2 está limitada al Norte por el Río Isabela incluyendo las urbanizaciones de la Carretera La Isabela; al Sur por la Av. John F. Kennedy y Av. San Martí; al Este por la Av. Máximo Gómez; al Oeste por la Aut. Duarte. Tiene aproximadamente 43.16 km² de superficie. Finalmente, la circunscripción 3 está limitada al Norte por los Ríos Isabela y Ozama; al Sur por la Av. San Martín y Av. México; al Este por el Río Ozama y al Oeste por la Av. Máximo Gómez. Tiene aproximadamente 14.78 km² de superficie.

¹⁴⁶ Espinal 2004

y de ciudadanía modificaban los patrones de conducta, lo que afectaba directamente, de forma nociva, los espacios urbanos.

Además, se observaba que la red de espacios públicos mostraba “áreas urbanas predominantemente de escala barrial o sectorial y en menor frecuencia aquellos de escala metropolitana, que en términos urbanos se presentan de forma discontinua; más bien reflejo de la metáfora de islas flotantes en un mar de concreto. Resultando invisibles a la percepción de la cotidianidad del ciudadano a quien sólo se ofrece el sosiego de eventuales isletas embellecidas por un sector privado que lo usufructúa con sentido publicitario. En este sentido, los espacios públicos resultan ser espacios residuales dentro de la ciudad como forma de especulación del suelo, beneficio del sector privado, debilidad del sector público, ausencia de una planificación que valore y potencialice tales espacios en virtud del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Quedaría entonces repensar los modelos de hacer ciudad y construir ciudad”¹⁴⁷.

Recientemente se ha iniciado una política de recuperación de los espacios públicos, tanto a nivel de obras físicas como de iniciativas públicas para el uso de estas áreas. En septiembre de 2003 se creó la Dirección de Animación Urbana y Educación Ciudadana con el objetivo de implementar las políticas que promueven la realización de actividades de animación urbana y educación ciudadana, y una cultura civilista que incremente el capital social y la solidaridad ciudadana en el Distrito Nacional¹⁴⁸.

El primer proyecto de animación urbana fue el “Malecón libre” (marzo 2003), en el cual se desarrollan actividades culturales, artísticas, recreativas y deportivas. Además, se han recuperado diez áreas verdes en zonas marginadas, que han sido destinadas a parques infantiles Las Canquiñas. Estos parques han sido dotados de la iluminación necesaria para ser utilizados a todas horas y también de seguridad, que es responsabilidad de la Policía Municipal. En todos los parques se efectuaron numerosas actividades para niños y niñas, desde actividades familiares, escolares y empresariales, a celebraciones de cumpleaños y puesta en circulación de libros infantiles.

Si bien hay que reconocer que estas iniciativas han sido positivas y han permitido recuperar parte de los espacios públicos y vincular a la comunidad a actividades sociales, que pueden impactar positivamente tanto en la ampliación de las libertades personales como en la cohesión social, no existe un plan bien estructurado con objetivos a largo plazo. Al no ser parte de una propuesta integral, no existen los mecanismos que garanticen la continuidad con los cambios de sindicaturas o que cada nueva autoridad traiga su propia propuesta.

Un plan de ordenamiento territorial municipal debe contemplar no sólo la recuperación, sino también la creación de nuevos espacios públicos para garantizar un acceso equitativo a toda la población. Toda inversión debe ser aprobada sobre la base de un diseño a largo plazo, y no sólo por decisiones puntuales de la Sala Capitular.

Finalmente, hay que destacar que la falta de iluminación en los espacios públicos del Distrito Nacional, y de la mayoría de las ciudades del país, crea “espacios protegidos” para la delincuencia, genera mayor inseguridad ciudadana y acrecienta el riesgo de accidentes y caos en el tránsito urbano.

¹⁴⁷ [<http://www.adn.gov.do/EspaciosPublicosEstudio.asp>]

¹⁴⁸ [<http://www.adn.gov.do/EspaciosPublicos.asp>]

VII.3.7 Riesgo a desastres de los asentamientos humanos¹⁴⁹

República Dominicana presenta una situación de medio-alto riesgo ante desastres en todas las provincias (Cuadro VII.34). Según el grado de riesgo, las provincias se agrupan en:

- Alto: Azua, Peravia, Pedernales, Santo Domingo, Montecristi y Barahona.
- Medio: Distrito Nacional, El Seibo, La Altagracia, La Vega, Valverde, Salcedo, Puerto Plata, Independencia, San Cristóbal, San José de Ocoa, La Romana, San Pedro de Macorís, Hato Mayor, Dajabón, Santiago Rodríguez, Samaná, Sánchez Ramírez y San Juan de la Maguana.
- Bajo: Duarte, María Trinidad Sánchez, Espaillat, Elías Piña, Santiago, Bahoruco, Monte Plata y Monseñor Nouel.

La provincia Monseñor Nouel no presenta riesgo frente a ninguna amenaza según los datos del Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). La metodología de cálculo para llegar a estas conclusiones fue elaborada por el secretariado en 2002 y se encuentra detallada en el Anexo VII.36.

La pobreza es la principal fuente de vulnerabilidad de la población, que obliga a residir en zonas de alto riesgo e inseguras, como laderas de ríos y cañadas. A ello se le agrega la falta de un marco jurídico y la voluntad política para ejecutar un ordenamiento territorial nacional y municipal (Recuadro VII.6). Asimismo hacen falta cartografías actualizadas y estudios que incluyan la calificación y clasificación de suelos para disminuir el riesgo.

Actualmente se cuenta con un Plan Nacional de Gestión de Riesgos (PNGR)¹⁵⁰, elaborado en 2001 por el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero poco se ha avanzado en su implementación. La Ley 147-02 sobre Gestión del Riesgo¹⁵¹ dicta la obligatoriedad de formular planes de gestión del riesgo y de emergencia a nivel regional, provincial y municipal. Sin embargo, todavía esta ley no se ha aplicado en su totalidad.

Las riadas de Jimaní **Recuadro VII.6**

En las riadas de Jimaní (2004) se perdieron viviendas sociales construidas por el propio gobierno. Muchas de ellas se reconstruyeron después del huracán Georges en 1998 en los mismos lugares en donde habían sido arrasadas por el fenómeno. Se reproducen las condiciones de vulnerabilidad previas, debido a la ausencia de una planificación con una perspectiva del riesgo. A pesar de que toda la evidencia económica y empírica lleva a decir que la gestión de riesgo debería estar incorporada a la planificación del desarrollo y ser una de las prioridades de la política de desarrollo nacional, lamentablemente no es un criterio de planificación en el país.

Fuente: ODH/PNUD 2008

En general, se aprecia un enfoque dirigido más a la respuesta que a la prevención a desastres, lo cual hace que tanto las autoridades responsables como la población se movilen una vez pasado el desastre en lugar de prevenir las situaciones. Algunos proyectos y programas de cooperación internacional elaboran diagnósticos y cartografías de zonas en riesgo, como el Programa de Prevención de Desastres (PPD) del PNUD y otros proyectos de cooperación al desarrollo financiados por organizaciones internacionales como

¹⁴⁹ ODH/INDH 2008

¹⁵⁰ El PNGR recomienda elaborar inventarios de población y vivienda, programas de reubicación, de mejoramiento y protección de la vivienda así como del entorno en zonas de riesgo; reglamentar los usos de suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de desastres; elaborar políticas de seguridad, reglamentos de diseño y construcción de edificaciones e infraestructuras viales; incorporar la información sobre vulnerabilidades, amenazas y riesgos en los diagnósticos y perfiles ambientales a nivel regional, provincial y municipal, así como en los planes de manejo ambientales.

¹⁵¹ Ley 147-02, art. 17 y 18

Cuadro VII.34 | Nivel de riesgo a desastre frente a las amenazas por provincia, 2002

Provincia	Nivel de vulnerabilidad manifiesta											
	Huracanes			Sismos			Inundaciones			Sequías		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Distrito Nacional	X			X				X				
Santo Domingo	X			X				X				
Peravia	X			X			X					X
San Cristóbal	X			X								
Monte Plata		X										
San José de Ocoa	X			X								
El Seibo		X		X			X					
La Altagracia	X			X				X				
La Romana	X			X								
San Pedro de Macorís	X			X	X							
Hato Mayor		X			X			X				
Duarte				X			X					X
María Trinidad Sánchez				X								X
Salcedo				X			X					X
Samaná				X					X			X
La Vega			X	X			X					X
Sánchez Ramírez			X				X					X
Monseñor Nouel												
Españat				X								X
Puerto Plata				X			X					X
Santiago				X	X							
Dajabón			X	X					X			X
Montecristi				X			X			X		
Santiago Rodríguez				X					X			X
Valverde			X	X			X					X
Azua	X			X			X			X		
Elías Piña			X			X			X			X
San Juan			X				X					X
Bahoruco				X								
Barahona	X			X			X					
Independencia				X					X	X		
Pedernales	X			X					X	X		

Riesgo alto: Amenaza alta + uno o más elementos vulnerables
Riesgo alto : Amenaza media + tres o más elementos vulnerables
Riesgo medio: Amenaza media + uno o más elementos vulnerables
Riesgo medio: Amenaza baja + tres o más elementos vulnerables
Riesgo bajo: Amenaza baja + uno o más elementos vulnerables

Fuente: ODH/PNUD con base en STP 2002

la European Commission Humanitarian Office (ECHO). Sin embargo, estos proyectos deberían insertarse en un diseño nacional a largo plazo, en lugar de ser acciones puntuales.

Por otro lado, uno de los principales desafíos es enfrentar los problemas derivados del crecimiento informal de los centros urbanos y semiurbanos así como la tenencia de la tierra, lo cual

demanda un plan de reubicación de las viviendas que se encuentran en zonas de riesgo. Para tal fin se toma en cuenta los siguientes aspectos:

- Garantía de la propiedad de la tierra y de la vivienda en la que se reubique una familia.
- Existencia de infraestructuras y servicios básicos en la zona donde se pretende reubicar a las familias.
- Proximidad a las fuentes de ingreso de la familia. La reubicación significa en muchos casos alejar a las personas del centro de trabajo o de la tierra que cultivaban, lo cual hace imposible su sobrevivencia y provoca que vuelvan a los lugares de origen.
- Atención a las redes sociales. Las redes sociales no dependen sólo de vínculos afectivos, sino que sustituyen los servicios básicos que debería brindar el Estado; por eso, es importante considerar cómo vive la población que se pretende reubicar.

Finalmente, las reubicaciones deben ser el resultado de un proceso de información y educación a la población, de creación de certezas y apoyos para que las personas tengan igual o más acceso a oportunidades sociales, culturales, económicas, etc.

VII.4 Conclusiones

Los asentamientos humanos son construcciones sociales que tienen el potencial de ampliar o disminuir el desarrollo humano, según la oferta de servicios públicos y el ordenamiento territorial. No sólo se trata del lugar físico de habitación, sino que es también un espacio de reconocimiento e identidad, tanto individual como colectiva, que genera un determinado nivel de cohesión social.

Ordenamiento territorial

Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. Es un instrumento para el desarrollo que forma parte de la política de Estado que involucra procesos políticos, técnicos y administrativos. Actualmente, no se dispone de este instrumento en el ámbito local ni nacional, aunque sí hay un sistema nacional de áreas protegidas que es una forma de ordenamiento de una parte del territorio.

En 2002 el 64% de la población vivía en zonas urbanas y el 36% en la rural y ocupaban el 1.6% de la superficie nacional. Para 2010 se estima que el 66.5% de la población residirá en zonas urbanas. En el largo plazo el proceso de urbanización ha respondido al modelo de acumulación. Actualmente la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) tiene la responsabilidad de diseñar y planificar políticas de desarrollo urbano-regional y de coordinar las acciones necesarias para ello entre las entidades públicas y privadas con incidencia en el ordenamiento territorial.

La Ley 64-00 o Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el primer instrumento legal que se refiere de forma expresa al ordenamiento territorial, al que define como un “proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con la conservación, el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente, así como garantizar el bienestar de la población”. Sin embargo, aún no se cuenta con un plan de ordenamiento territorial y el actual marco legal exhibe varias debilidades, tales como: no se establecen responsabilidades institucionales, no se establece el contenido mínimo,

la normativa actual “califica el suelo” pero no lo clasifica y no se define en qué consiste el Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio.

No existe un diseño ni una planificación para el ordenamiento territorial, aunque sí existen varios estudios y acciones puntuales realizadas en diversos municipios y en las áreas protegidas.

Vivienda

La vivienda encierra propiedades funcionales y simbólicas, lo cual determina la calidad habitacional. La carencia de estos atributos son manifestaciones de privación y en la generalidad de los casos, también de desigualdad.

El déficit habitacional cuantitativo estimado en 2009 es de 441 mil viviendas y el cualitativo de 633 mil viviendas. Con la meta al 2015 de reducir al 10% de los déficits acumulados al 2009, se requeriría una inversión total anual que oscilaría entre 2.7% y el 2.4% del PIB. La inversión estatal se estima en un tercio de este monto. Esto contrasta con la inversión estimada para el 2006 del sector público y privado conjuntamente, que estuvo en alrededor del 0.6% del PIB y la inversión pública en vivienda fue de 0.04% del PIB.

Agua potable y saneamiento

El marco legal del agua debe abordar el tema como recursos y como servicio. Aunque ha habido muchas propuestas, el marco legal está estancado. La mitad de la población recibe los servicios públicos de agua y alcantarillado de INAPA y una tercera parte de la población de la CAASD; el resto, de un conjunto de empresas públicas.

Los servicios de agua y saneamiento son deficientes y mal distribuidos en el territorio. Los estándares de calidad del agua en la fuente son diversos, regularmente por debajo del nivel de potabilidad. Adicionalmente en la transmisión y en el almacenamiento se contamina, lo cual obliga a la población a comprar agua para beber, hecho que tiene un impacto regresivo en el ingreso de los hogares.

En materia de abastecimiento de agua mejorada se estima que no se cumplirá la meta del milenio de reducir a la mitad la población no cubierta. Se estima que sí se cumplirá la meta de saneamiento, a un costo aproximado de 0.25% del PIB.

Recolección y disposición de residuos sólidos

En el tema de saneamiento ambiental, la recolección y disposición de residuos sólidos es parte del ordenamiento territorial y tiene un impacto significativo en la sostenibilidad ambiental y en la salud de las personas. La recolección de la basura es una responsabilidad fundamentalmente de los ayuntamientos, aunque debiera haber un mayor involucramiento de la ciudadanía. La forma como hoy día se recoge y se procesa tiene un gran impacto negativo en el medio ambiente y en la calidad de vida de la gente.

Energía eléctrica

La disponibilidad de la energía eléctrica es uno de los determinantes de la calidad de vida de las personas. Independientemente de la arquitectura de cualquier solución inmediata, el problema eléctrico es esencialmente un problema institucional, asociado originalmente a la exoneración del cobro de la energía por razones de clientelismo político y corrupción; en el transcurso de las décadas se ha creado una dinámica de mercado íntimamente vinculada con la estructura de poder subyacente al

negocio de la falta de energía. En 2008 la situación financiera ha implicado un subsidio que supera en 13% todo el gasto en educación realizado por el gobierno dominicano.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la situación del sector eléctrico es una fuente de inequidad social y de deterioro de la cohesión social. Las zonas más pobres son las que reciben menos horas de servicio, lo que repercute negativamente en la capacidad de sus habitantes para generar ingresos. Para el sector productivo, la ineficiencia del servicio de energía es una traba a la competitividad del sector empresarial.

Telecomunicaciones

Se ha registrado un avance en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, sin embargo quedan grandes retos pendientes: hay un desequilibrio territorial en el uso y acceso a la tecnología, especialmente a Internet de banda ancha; los costos para acceder a los servicios y disponer de computadoras son muy elevados para los niveles de ingreso promedio dominicanos y, finalmente, si bien el Estado ha hecho un esfuerzo para mejorar el acceso de la población a tecnologías de información a través de los centros tecnológicos, hay serios problemas de contenidos y sostenibilidad. El propio Estado podría utilizar más intensamente estos recursos para educar a la población.

Espacios públicos

Los espacios públicos son un componente del bienestar del individuo y del colectivo. La ausencia del ordenamiento territorial hace que no se incorpore a estos espacios en la planificación urbana y su creación depende de la voluntad de las autoridades de turno. Muchos de estos espacios son residuales dentro de la ciudad; están sujetos a la dinámica de la especulación del suelo y al interés del sector privado frente a poderes municipales que no tienen a veces la fuerza ni el interés de preservarlos.

Riesgo ante desastres de los asentamientos humanos

El riesgo es el resultado de combinar las amenazas (naturales y antropogénicas) con las condiciones de vulnerabilidad de la población, las cuales son construcciones sociales y están determinadas por la forma como se establecen los asentamientos y se ordena el territorio.

La pobreza es la principal causa de vulnerabilidad de la población. En el país, la gestión del riesgo se dirige más a la respuesta que a la prevención a desastres. Además de que no existen planes de ordenamiento territorial con cartografías actualizadas, tampoco existen planes específicos de gestión del riesgo.

VII.5 Recomendaciones de políticas e intervenciones

El análisis de la situación permite plantear como problema central del tema de los asentamientos humanos la falta de un marco jurídico coherente y completo sobre el ordenamiento territorial y su posterior aplicación. El ordenamiento territorial en diferentes niveles debe ser el punto de partida para todas las decisiones que afecten el territorio dominicano. A continuación se presentan líneas estratégicas para el diseño de políticas públicas sobre asentamientos humanos.

VII.5.1 Ordenamiento territorial

Mejorar el marco jurídico

La elaboración y efectiva implementación de una Ley de Ordenamiento Territorial, así como de leyes complementarias como la Ley de Vivienda, la Ley de Tenencia y Uso del Suelo y la Ley de Agua,

que delimiten claramente las responsabilidades, son prioritarias para mejorar la situación de los asentamientos humanos. Se hace necesario diseñar un nuevo marco jurídico para el ordenamiento territorial a todos los niveles (nacional, regional, provincial y local) que determine las acciones necesarias para garantizarlo.

Definir una única regionalización según las características socio-económicas de las provincias

La regionalización debe ser única para todos los sectores (administrativo, educación, salud, etc.) y responder a las características socio-económicas de las provincias. La división en diferentes regionales ha impedido hasta el momento una planificación para el desarrollo coherente y eficaz. Por lo tanto, debe definirse por ley la demarcación territorial, la autoridad competente en la materia y las responsabilidades de los diferentes sectores involucrados.

Elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y planes regionales y provinciales de ordenamiento territorial

Los planes de ordenamiento territorial deberán elaborarse en el marco de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, que constituye el paso previo a la planificación. Los planes regionales deben producirse en el marco de la nueva regionalización, que unifique todos los sectores de acuerdo con el PNOT.

El plan debe conciliar los intereses de los sectores público y privado y tomar en cuenta la vulnerabilidad de las áreas y las metas socio-económicas del país; por esto debe incluir infraestructuras sociales, refugios, control de edificaciones en zonas vulnerables por parte de las municipalidades, revisión de las leyes y normas constructivas y, eventualmente, reubicación de las poblaciones cuya vulnerabilidad no pueda disminuirse de otra forma.

La planificación nacional debe además tomar en cuenta el cambio climático, visto que, según las proyecciones de los especialistas, puede cambiar la configuración física de República Dominicana con la desaparición de zonas costeras y puede aumentar en magnitud y profundidad los fenómenos atmosféricos adversos. El cambio climático y las transformaciones en las zonas costeras provocados por el irrespeto a los recursos naturales (deforestación, ruptura de la barrera coralina, eliminación de manglares, relleno de humedales, construcciones que favorecen la erosión de playas, etc.), son factores que aumentan el riesgo a desastres y deben tomarse en cuenta en toda planificación nacional, regional y provincial.

Asegurar la inclusión de los grupos en situación de desventaja a través de la planificación territorial

La ordenación territorial permite incidir de manera expresa en el proceso de conformación de los asentamientos y eliminar del proceso las dinámicas que perpetúan la inequidad. Para ello deben identificarse las necesidades específicas de los diferentes grupos sociales, que presentan exigencias diferentes como resultado de una asignación diferenciada de roles sociales y de vivencias diferenciadas de lo social-territorial.

En el diseño del uso del territorio se deben incluir mecanismos que rompan con las desigualdades sociales y satisfagan las necesidades de los grupos vulnerables en términos no sólo de vivienda, sino también de servicios básicos, infraestructura, transporte y acceso en general.

Variables de género a tomar en cuenta en la planificación territorial

Recuadro VII.7

Área de gestión habitacional

Indicadores	Necesidades	Variables de género a tomar en cuenta
Vivienda	Necesidades habitacionales	- Sexo de las jefaturas del hogar - Etapa en ciclo de vida y - Pobreza, considerando preferencias y opiniones de la mujer.
	Diseño arquitectónico	- Diseños apropiados a perfil de familias destinatarias, cuantificación y caracterización de requerimientos habitacionales según sexo del jefe, etapa vital del hogar y localización.

Área de espacios públicos

Infraestructura	Equipamiento y espacio público	- Prioridades y demandas de equipamiento por sexo y edad. - Perfil y proyecciones de evolución de la población según sexo/edad.
	Diseño urbano	- Perfil y proyecciones de evolución sociodemográfica de la población. - Prioridades y demandas de diseño por sexo y edad.
	Programas y proyectos urbanos	- Sexo y edad de los usuarios. - Prioridades y demandas por sexo/edad.

Fuente: ODH/PNUD

El objetivo debe ser definir políticas y estrategias que aseguren la estructuración y funcionamiento de un aparato público que responda a las demandas, necesidades y potencialidades de la ciudadanía, según sus especificidades (sexo, edad, discapacidades). Para lograrlo se necesita una planificación centrada en la definición de variables claves para incluir a los diferentes grupos sociales (mujeres, personas con discapacidad, envejecientes, jóvenes, enfermos) y en las necesidades inherentes a los asentamientos humanos, diferenciadas por grupo.

Para incluir el enfoque de género, es importante seguir el esquema presentado en el Recuadro VII.7.

Para incluir a personas con discapacidades es necesario tomar en cuenta sus necesidades de desplazamiento: rampas de acceso para las personas con problemas motores, semáforos peatonales con sonidos para los ciegos, etc. Igualmente hay que considerar las necesidades específicas de las personas ancianas y jóvenes, y garantizar que tengan acceso a las estructuras que necesitan en su lugar de origen o que puedan desplazarse fácilmente.

Aumentar la productividad y la competitividad de los asentamientos humanos

Por la importancia que tienen las ciudades y territorios en el desarrollo humano y en la actividad económica (turismo, comercio y otras), y la influencia que a su vez éstos tienen sobre la conformación de los asentamientos, es necesario vincular de manera estrecha las políticas de fomento de la actividad económica y la gestión del hábitat. Para tales fines, se debe:

- Aumentar la provisión de servicios públicos, equipamientos y viviendas para los sectores de escasos recursos.
- Garantizar un sistema vial y de transporte eficiente y eficaz.
- Incluir espacios públicos para el recreo y la preservación de áreas naturales al interior de los asentamientos humanos.

- Incentivar la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en todos los ámbitos.
- Actualizar las bases normativas y legales que rigen la propiedad y el mercado de los suelos urbanos y rurales, a fin de garantizar la tenencia segura de los suelos, particularmente para los sectores de menores recursos.

Promover el aumento de la densidad urbana para reducir los costos ambientales

El crecimiento desordenado de los centros urbanos provoca una explotación poco racional de los recursos naturales (ocupación de tierras agrícolas, destrucción de ecosistemas) además de costos sociales, humanos e institucionales, para lo cual se pueden adoptar diseños que aumenten la densidad urbana a partir de la infraestructura existente y reduzcan costos ambientales.

Sin embargo, la densidad urbana debe preverse en el contexto de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), sobre la base de un objetivo concreto: ¿se aspira a una metrópolis y ciudades pequeñas o una ciudad grande y varias medianas?; ¿se quiere una urbanización horizontal o vertical? Éstas son preguntas que deben contestarse antes de elaborar el PNOT y deben servir de base al mismo. La respuesta depende no sólo de las características físicas y naturales del país, sino también de los aspectos sociales, culturales y simbólicos que la población le atribuye.

VII.5.3 Vivienda

Crear una Secretaría de Estado de Vivienda y una Ley de Tenencia y Acceso a Suelo

La Ley de Vivienda y Hábitat debe crear el marco general que garantice la oferta de vivienda social para las clases más pobres y marginadas, el derecho a la vivienda y al suelo, y la aplicabilidad de los convenios internacionales. Es necesario que esta ley elimine la multiplicidad de instituciones que intervienen en el sector, pero también que prevea mecanismos de descentralización real para la participación de los municipios en la planificación y construcción de viviendas.

Además, la ley debe incluir el marco legal para un Fondo de Tierra y Vivienda Social, un marco para la titularidad, seguridad y acceso al suelo, y un nuevo marco jurídico para el inquilinato. Finalmente, se hace necesario promulgar también una Ley de tenencia y acceso a suelo que regularice la situación del país en ese aspecto.

Realizar un censo enfocado a evaluar el déficit de vivienda

Hasta el momento existen sólo estimaciones del déficit de vivienda, pero hace falta un censo para evaluar el déficit cuantitativo y cualitativo, para diseñar un plan a largo plazo coherente que permita superar el actual déficit en un periodo razonable. La realización del censo es responsabilidad del Estado, pero debe hacerse con metodología participativa e incluir a todos los actores involucrados (instituciones, ayuntamientos, empresas, ONG, beneficiarios) así como las universidades y centros de estudios especializados. El censo debe incluir las siguientes variables:

- Dimensión y características de las viviendas y hogares.
- Entorno urbano (físico y acceso a servicios e infraestructura) y vulnerabilidad al riesgo.
- Percepción social sobre las políticas, programas e instrumentos de vivienda.
- Dimensión y características socio-económicas de la población beneficiaria.
- Población que ya ha accedido a programas de viviendas y condiciones de acceso.

- Población que no ha logrado acceder a programas de viviendas y condiciones por lo que no ha podido.
- Oferta de viviendas.

El censo debería incluir en sus conclusiones una proyección de los posibles impactos sociales y económicos y de los requerimientos generados por la formación de nuevos hogares que sirva de base a la formulación del Plan Nacional de Vivienda, enmarcado en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

Implementar y ejecutar el Plan Nacional de Vivienda

El plan, al igual que el censo, es responsabilidad del Estado, pero debe incluir a todos los actores involucrados (instituciones, ayuntamientos, empresas, ONG, beneficiarios) así como a las universidades y centros de estudios especializados, a través de mecanismos de participación reales. El plan debe incluir las siguientes variables:

- Un programa de viviendas nuevas, que tome en cuenta el déficit cuantitativo actual, atienda los requerimientos generados por la formación de nuevos hogares y diseñe estrategias de planeación que garanticen un crecimiento urbano ordenado, y la promoción de proyectos de vivienda que optimicen los subsidios asignados.
- Un programa de mejoramiento integral, a partir del déficit cualitativo pertinente tanto de los atributos estructurales (materiales de la vivienda) como de los servicios públicos y espacios (ampliación), que tome en cuenta la infraestructura de servicios, las condiciones inherentes a la localización con especial atención al riesgo, y los espacios públicos.
- Inversiones en mitigación, a partir de la identificación técnica y precisa de los factores de riesgo, que se dirijan a reubicar o a ejecutar obras de infraestructura que mitiguen las condiciones de riesgo presente en el área afectada.
- Programa de reubicación dirigido a la población identificada en el programa de inversiones para mitigaciones, que garantice tenencia segura de la vivienda y acceso a servicios básicos, infraestructura y transporte. Las reubicaciones deben estar fundamentadas en los Planes Nacional de Ordenamiento Territorial y de Viviendas, y las familias deben relocalizarse en zonas identificadas como seguras por la SEMARENA que tiene el poder de aprobar proyectos seguros y parar proyectos en zonas de riesgos.
- Programa de titulación y formalización de la vivienda, a través de los siguientes mecanismos: localización de los asentamientos que requieren titulación, levantamiento topográfico, regularización vial y urbanística, y convenios entre las administraciones locales y los propietarios de los terrenos donde se encuentran asentadas las familias.
- Costos de las soluciones habitacionales consistentes con: la naturaleza de las carencias, la capacidad económica de los hogares afectados, el ingreso de los hogares, la posibilidad de acceso a mecanismos de financiamiento en el mercado formal e informal, la capacidad de organización y participación de los hogares afectados y complemento de los subsidios directos e indirectos de los niveles central y local del gobierno y la sociedad civil.
- Subsidio a la demanda para captar nuevos recursos provenientes de inversionistas institucionales, así como de mayores niveles de ahorro y de la recuperación de las deudas hipotecarias.
- Mecanismos de inclusión de los municipios en el diseño y ejecución del Plan Nacional de Vivienda en el ámbito local.

- Incentivos a los espacios verdes públicos y la vivienda verde.
- Estrategia de comunicación para garantizar entre la población objeto un nivel de conocimiento e información suficiente para que el programa funcione.
- Medición de los efectos sociales del programa y de aspectos como incidencia, eficiencia y focalización.
- Aumento significativo de la inversión pública en vivienda.

Focalizar la inversión del Estado en vivienda

La política de vivienda estatal debería enfocarse en los sectores marginales no sólo por consideraciones éticas, sino porque representan alrededor del 80% de la demanda y no cuentan con las oportunidades ni capacidades para mejorar su situación habitacional.

Por lo tanto, el Estado debe apoyar las familias más pobres frente a desastres naturales o sociales y poner énfasis en la parte legal, es decir el derecho de propiedad. Para tales fines, además del diseño y ejecución del Plan Nacional de Vivienda y de programas de viviendas, deberían impulsarse:

- La diversificación de los diseños y tecnologías habitacionales según la realidad climática y cultural del país, como parte de una respuesta ambientalmente adecuada a las necesidades de alojamiento.
- La ejecución de viviendas progresivas. Esta modalidad no ha sido explotada suficientemente, pero es un mecanismo para incluir a los estratos más pobres y ofrecer más posibilidades de acceso al crédito.

Promover incentivos para el sector privado en la construcción de viviendas sociales

Las políticas de vivienda deben concentrarse principalmente en la incorporación de capitales y ahorros privados y tomar en cuenta el concurso de la propia comunidad mediante proyectos de financiamiento compartido, en la medida en que el crecimiento económico y las mejoras en el ingreso lo hagan posible. Una adecuada complementación de las políticas habitacionales con otros programas sociales e iniciativas del sector privado puede aumentar la eficacia de la lucha contra la pobreza.

Una forma de incentivar al sector privado es el acceso a fuentes de financiamiento nacionales para construir viviendas a sectores de clase media y baja, que garanticen tasa de interés baja y largos plazos de pago para las personas de mediano o bajo ingreso. También es necesario que el Estado actúe como agente facilitador para simplificar, agilizar y adecuar los procesos de legalización de tenencia de tierras y aprobaciones de planos para los proyectos de interés social, lo cual incentivaría al sector privado a comprometerse en el desarrollo de proyectos habitacionales de interés social.

Desarrollar nuevos modelos de financiamiento para familias de escasos recursos

Para mejorar el acceso al crédito de familias de escasos recursos se necesitan formas de financiamiento para que adquieran viviendas y las reparen, así como para construir viviendas de forma progresiva y colectiva.

Debe reconocerse que la construcción progresiva es el modelo como las personas de escasos recursos construyen y establecen políticas y regulaciones en concordancia con ello. Para fomentar el pago de los préstamos se debe garantizar la tenencia de la tierra ya que, las familias dueñas de

propiedades están dispuestas a invertir más del 30% de sus ingresos para adquirir tierra y construir o mejorar casas, mientras que las que no tienen seguridad de la tenencia sólo invierten un 15%¹⁵².

El sector crediticio debe diseñar nuevos productos adaptados a la realidad del sector vivienda en República Dominicana, como por ejemplo:

- Acompañar los préstamos con capacitaciones en construcción, formación en el marco jurídico del sector, asesoría técnica para adquirir la propiedad, etc.
- Financiamiento de proyectos pilotos.
- Financiamientos a organizaciones comunitarias de base o asociaciones para la mejora de sus barrios.
- Integrar a ONG y organizaciones comunitarias de base en la planificación, ejecución y asignación de fondos.

Promover la coordinación y colaboración entre los sectores públicos, privados y sin fines de lucro

Cada sector tiene potencialidades diferentes que pueden complementarse y fortalecerse si comparten las acciones desde la etapa de diseño y planificación hasta la ejecución de las mismas para articular soluciones creativas, no tradicionales, que saquen partido de los recursos disponibles (por ejemplo, la revitalización de áreas urbanas céntricas en estado de deterioro).

Dentro del marco de colaboración intersectorial propuesto, el Estado asumiría la responsabilidad de un determinado grupo de tareas, principalmente la formulación de políticas sociales que incluyan la de vivienda y asentamientos humanos y la de tenencia de suelo, así como la participación de los gobiernos locales en el tema vivienda, en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan Nacional de Vivienda antes propuestos. Es también responsabilidad del Estado crear un fondo nacional de vivienda.

Por otro lado, las ONG, organizaciones comunitarias de base y otros grupos de la sociedad civil organizada, deben comprometerse a fomentar la creación de fondos comunes de cooperativas locales, promover el desarrollo comunitario, prestar asistencia técnica y capacitaciones en autoconstrucción y facilitar nuevos modelos como las viviendas colectivas y estrategias basadas en la gestión de soluciones por parte de las comunidades mismas como la producción de vivienda social a través de cooperativas y de la ayuda mutua.

VII.5.4 Agua potable y saneamiento

Optimizar la inversión del Estado en el sector mediante la regulación y fiscalización

Se hace necesario concluir la discusión de los proyectos de reforma del sector y la Ley de Agua, de modo que se concilien los intereses de los sectores públicos y privados, así como las contradicciones entre sí.

Se hace necesario reformar la estructura organizativa de las instituciones de este sector. Esto implica:

- Redefinir las funciones actuales del INAPA y las demás empresas de servicios.
- Crear un organismo de fiscalización de las ejecutorias de las empresas de servicios y de garantía de los derechos ciudadanos relacionados con el tema.

¹⁵² Hábitat for Humanity International 2006, p.157

- Crear un organismo regulador de las instituciones del sub-sector (constructores, operadores públicos y privados y otros) que garantice tarifas que permitan la sostenibilidad financiera y la protección social de la población más vulnerable.
- Mejorar el sistema de gestión.

Realizar un estudio sobre la prestación del servicio de agua potable.

Para evaluar y planificar la prestación del servicio de agua potable, no es suficiente examinar la cobertura del servicio sino que debe analizarse también la calidad del agua y la frecuencia con que se recibe. No existen al momento estadísticas actualizadas sobre estos dos temas, pero este análisis es esencial para mejorar las decisiones públicas en esta materia.

Ampliar la infraestructura y mejorar las tuberías ya existentes.

Ampliación de la infraestructura para llegar a toda la población en el marco de un ordenamiento territorial coherente y equitativo. Además, todas las empresas distribuidoras registran grandes pérdidas de agua a causa de tuberías rotas. En este sentido, es necesario que las empresas realicen evaluaciones de las pérdidas reales, ya que de momento tienen sólo estimaciones de las pérdidas por daño de las tuberías.

Realizar acciones para mejorar la cobranza del sector.

Para la sostenibilidad del sector es necesario cobrar por los servicios brindados. Las empresas distribuidoras deben instalar medidores de consumo a todos los usuarios y formalizar el servicio a través de contratos legales con acciones concretas que sancionen el robo de agua.

Focalizar la inversión pública de capital

Considerar las diferencias territoriales, así como la calidad de la infraestructura. En el caso del sector agua, la inversión pública debe dirigirse principalmente a garantizar el acceso al acueducto, ya que las otras fuentes, como aguas de ríos y manantiales y agua lluvia, sólo son seguras si las personas tienen suficientes conocimientos y medios para tratar estas aguas y depurarlas. Se sugiere focalizar la inversión pública de capital, de manera preferencial, en las áreas de menores ingresos.

Campaña educativa

Desarrollar una campaña de educación para el uso eficiente de agua que muestre las mejores prácticas y técnicas para ahorrarla y la importancia de pagar el servicio.

VII.5.5 Recogida y tratamiento de residuos sólidos

Generar información

Hacer los estudios necesarios para determinar los costos y gastos reales del servicio, generación de tarifas y otros datos que no se han sistematizado, así como información sobre el impacto en la salud de la población que dispone de forma incorrecta los residuos sólidos.

Mayor coordinación del sector

Rebasar la dispersión de responsabilidades en el sector y aumentar la capacidad gerencial y de

recaudaciones de los ayuntamientos, a través de sistemas diferenciados de tarifas, subsidios e incentivos para la población y los sectores productivos.

Industria de reciclaje

Estudiar a fondo los distintos mercados de materiales reciclables y la industria de reciclaje en general, para aplicar estrategias de promoción, incremento y diversificación.

Educación ciudadana

Aprovechar los medios de comunicación para motivar a una mejor participación y responsabilidad ciudadanas.

VII.5.6 Energía eléctrica

El sector eléctrico tiene la capacidad para satisfacer la demanda nacional de energía eléctrica, pero debe mejorar la sostenibilidad financiera del mismo. Para lograr esto se hace necesario un conjunto de acciones:

- Formalizar la condición de los usuarios con contratos legales y la instalación de medidores de energía.
- Disminuir las pérdidas en el segmento distribución a través de la mejoras de las redes eléctricas. Implementar la ley 186-07 que permite la persecución y castigo del robo de electricidad.
- Renegociar los contratos entre las generadoras y las distribuidoras para lograr un precio competitivo de la energía eléctrica.
- Focalizar la distribución de energía eléctrica subsidiada a las familias que realmente la necesitan.
- Promover campañas informativas sobre los costos de la energía eléctrica y las formas de ahorro posible.
- Diversificar la generación de energía para disminuir la dependencia de combustibles derivados del petróleo.
- Mejorar la capacidad de transporte de energía eléctrica entre las diferentes regiones.
- Mejorar la asignación de recursos a la Comisión Nacional de Energía y a la Superintendencia de Electricidad.
- Mejorar las condiciones para atraer inversiones y fomentar la competitividad en el mercado.

Para mejorar el servicio eléctrico es necesario además que se mejoren las prácticas gerenciales, los estándares de calidad y niveles de servicio establecidos; por otro lado, el Estado debe implementar una política de construcción de nuevas redes eléctricas y mejoras de las existentes, sobre todo de la iluminación pública, para mejorar el acceso y la seguridad ciudadana. Asimismo, debe promover un uso racional y eficiente de la energía, la explotación de recursos renovables y la preservación del medio ambiente.

VII.5.7 Telecomunicaciones

Para lograr la equidad y eficiencia en el acceso a las TIC, se propone:

- Incluir la planificación de las infraestructuras de la TIC en el ordenamiento territorial.

- Promover mayor coordinación el sector público para garantizar la sostenibilidad de los centros tecnológicos.
- Elaborar un plan de sostenibilidad de los centros tecnológicos.

Cualquier política dirigida a reducir la brecha digital debe tener como fin último la reducción de la brecha social. Esto sólo será posible si las TIC se aprovechan como fuentes de información y conocimiento y se crean mecanismos de ampliación de las capacidades e inserción laboral. Por lo tanto, es fundamental acompañar la construcción de centros tecnológicos con planes de formación a la población y acuerdos con la SEE, la SEESCyT y otras entidades educativas, para introducir la capacitación en informática en la oferta formativa. Asimismo es importante crear las condiciones en el mercado para mejorar el acceso y el servicio de las TIC, y para fomentar el uso de las mismas en las empresas para mejorar su competitividad y ampliar la oferta laboral (ej. teletrabajo).

Anexo VII.1 | Marco legal del subsector vivienda

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL SECTOR	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Financiamiento		
Asociaciones de Ahorros y Préstamos (AAP)	Financiar viviendas con los depósitos e instrumentos convencionales.	<p>Ley sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, No. 5897 del 14 de mayo de 1962, Gaceta Oficial No. 8663 del 20 de Junio de 1962.</p> <p>Artículo 1.- Se autoriza la organización y funcionamiento de Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objeto será promover y fomentar la creación de ahorros, destinados al otorgamiento de préstamos para la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda.</p> <p>Ley Monetaria y Financiera 2004.</p>
Bancos hipotecarios	Realizar actividades inherentes a su naturaleza. Pueden acceder al Fondo Estatal de Vivienda si lo dedican a financiar viviendas de bajo costo, especialmente en programas tripartitos entre empresas y empleados.	<p>Ley Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción, No. 171, del 7 de junio del 1971.</p> <p>Considerando: que es de interés nacional incrementar el desarrollo económico y social del país estimulando una más amplia participación de los sectores públicos y privados en los planes de promoción económica que vienen siendo ejecutados por el Gobierno.</p>
Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el déficit habitacional, mejorar las condiciones de la vivienda e incrementar los ingresos de divisas, el empleo y el valor agregado nacional. - Promover un mercado secundario de hipotecas, y colocación y facilitación de recursos para los sectores productivos. - Prestar el servicio de cobertura del Seguro de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) a todas las entidades de intermediación financiera que concedan préstamos hipotecarios para la vivienda. - Ejecutar la política financiera-habitacional del Estado. 	<p>Ley No. 5894, del 12 de mayo del año 1962, da personalidad jurídica y administración autónoma, así como el poder de dictar sus propios reglamentos y estatutos. Así como modificaciones posteriores, entre la que se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley No. 06-04 de fecha 11 de enero de 2004. Nueva ley orgánica del BNV. - Ley monetaria y financiera 2004
Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI)	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar toda clase de auxilios a las personas y familias de modestos recursos económicos, conforme a los sistemas modernos de cooperación social. - Facilitar financiamiento para la construcción de viviendas higiénicas y económicas en todo el territorio nacional, así como construir las mismas para que puedan ser adquiridas por personas de modestos recursos económicos. - Realizar cualquier otra actividad que sea compatible con los propósitos de mejoramiento social y fines de alto interés que se persiguen con la creación del instituto. 	<p>Creado al amparo de la Ley No.5574 de fecha 11 de julio del año 1961. El Artículo 1ro. de dicha ley, modificado por la Ley 217 de fecha 20 de abril del año 1964, define con precisión el concepto de autonomía del INAVI.</p>
Rectoría		
Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y ejecutar el plan general de viviendas, en sus aspectos rural y urbano. - Promover la contribución privada al desarrollo del plan. 	<p>Creado mediante la Ley No. 5892, del 10 de mayo de 1962, como una institución autónoma con capital propio, modificada por las leyes 6017 del 27 de agosto de 1962, la 466 del 31 de octubre de 1964 y la 472 del 2 de noviembre de 1964.</p>

Continuación anexo VII.1 Marco legal del subsector vivienda		
INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL SECTOR	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Rectoría		
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC)	<ul style="list-style-type: none"> - Regular las actividades relativas a la urbanización, ornato público y construcciones. - Tramitar y revisar planos, diseño y supervisión, cubriciones y cálculos de construcción de edificaciones. 	Creada el 22 de febrero de 1938 mediante la Ley 1474 y modificaciones, realizada por la Ley 67 del 31 de agosto de 1944, la Ley 5150 del 13 de junio de 1959, crea la Dirección General de Edificaciones.
Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU)	Diseñar y planificar políticas de desarrollo urbano-regional y la coordinación interinstitucional entre todas las entidades públicas y privadas con incidencia en el ordenamiento territorial.	Creado en 1987 como Comisión Nacional de Asuntos Urbanos, modificado por: Decreto 184-97 Ley 188-04 Ley 496-06 Desaparece el 31 de julio de 2008 para integrarse a la Subsecretaría de Planificación de la SEEPyD.
Comisión de Titulación de Terrenos Urbanos	Captar y sanear los terrenos propiedad del Estado Dominicano y de los municipios, ocupados por particulares y destinados a la vivienda.	Creada mediante Decreto No. 113-98, de fecha 16 de marzo de 1998.
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE)	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y fiscalizar las obras del Estado. - Controlar y supervisar las obras ejecutadas por contratistas independientes. - Realizar cubriciones de pagos a través del Tesorero Nacional. 	Adscrita al Poder Ejecutivo
Prestadores de Servicios(PS)		
• Públicos		
Instituto Nacional de la Vivienda, INVI	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y ejecutar el plan general de viviendas, en sus aspectos rural y urbano. - Promover el desarrollo del Programa de Viviendas Urbanas y Rurales mediante la colaboración de los futuros ocupantes de las viviendas, siguiendo los principios de esfuerzo propio y ayuda mutua . 	Creado mediante la Ley No. 5892, del 10 de mayo de 1962, como una Institución autónoma con capital propio, modificada por las leyes 6017 del 27 de agosto de 1962, la 466 del 31 de octubre de 1964 y la 472 del 2 de noviembre de 1964.
Instituto Agrario Dominicano (IAD)	Declarar de interés público mejorar las áreas y tierras agrícolas, mediante la reparación y construcción de carreteras y caminos vecinales, sistemas de riego, servicio de electricidad y agua y otras facilidades apropiadas.	Creado el 27 de abril de 1962 mediante la Ley 5879.
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE)	Realizar obras de construcción, remodelación, reparaciones, infraestructuras y equipamiento de proyectos.	Adscrita al Poder Ejecutivo
• Privados		
Empresas Promotoras y de Bienes Raíces	Producir y vender viviendas al sector privado	-
Empresas Constructoras y Profesionales de la Construcción	Producir viviendas en cantidades y calidades adecuadas, las cuales son adquiridas por particulares o por el INVI que las asigna a programas sociales en los que garantiza recuperación.	-
Organizaciones sin fines de lucro, comunitarias y no gubernamentales (ONG) como el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), Ciudad Alternativa, Plan Internacional, Enda Caribe, Fundación Hábitat Para la Humanidad República Dominicana, etc.	Acceden a financiamiento con recursos del fondo estatal de viviendas y a fondos de cooperación internacional, y desarrollan proyectos de mejoría y reparación con participación comunitaria. Serán garantes de estos financiamientos y deberán aportar fondos de contrapartida.	Ley No. 520 del 26 de julio de 1920, modificada por la Ley 122-05.

Continuación anexo VII.1 | Marco legal del subsector vivienda

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL SECTOR	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Entidades relacionadas		
Administración General de Bienes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar el catastro de los bienes del Estado. - Velar por la conservación de los bienes muebles e inmuebles. - Es responsable de ejecutar la venta de los terrenos registrados a nombre del Estado Dominicano bajo su administración. 	<p>Ley 1832 de 1948</p> <p>Decreto 93-02 sobre Plan Nacional de Titulación de las Tierras del Estado Dominicano</p> <p>Decreto 784-02 para proceder a la venta y titulación de los terrenos registrados a nombre del Estado Dominicano en las instituciones de Bienes Nacionales, Instituto Agrario Dominicano y el Consejo Estatal de Azúcar, donde familias de bajos ingresos habían construido viviendas.</p>

Fuente: ODH/PNUD

Anexo VII.2 | Tasa de pobreza, población, en inversión per cápita ejecutada en viviendas, por provincia, 2005-2007

Provincia	Pobreza	Inversión (en millones RD\$)	% de la inversión realizada	Población	Inversión per cápita
Elías Piña	82.9	18.3	1%	63,879	286
Bahoruco	76.6	0.0	0%	91,480	0
Monte Plata	73.6	94.4	3%	180,376	523
San Juan	70.6	50.9	2%	241,105	211
Independencia	70.1	49.0	2%	50,833	964
El Seibo	68.9	0.0	0%	89,261	0
San José De Ocoa	65.8	20.6	1%	62,368	331
Barahona	64.5	76.8	3%	179,239	429
Hato Mayor	63.6	80.4	3%	87,631	917
Azua	63.0	69.6	2%	208,857	333
Pedernales	60.7	0.0	0%	21,207	0
Santiago Rodríguez	59.1	0.0	0%	59,629	0
Montecristi	57.6	4.1	0%	111,014	37
Samaná	57.1	0.0	0%	91,875	0
Dajabón	56.4	0.0	0%	62,046	0
Salcedo	54.8	0.0	0%	96,356	0
María T. Sánchez	54.6	247.0	9%	135,727	1,820
Sánchez Ramírez	53.7	10.3	0%	151,179	68
Valverde	52.3	90.4	3%	158,293	571
Duarte	50.9	249.7	9%	283,805	880
La Altagracia	50.4	156.5	5%	182,020	860
San Pedro de Macorís	49.0	0.0	0%	301,744	0
San Cristóbal	47.6	95.7	3%	532,880	180
Peravia	47.3	0.0	0%	169,865	0
La Romana	45.0	0.0	0%	219,812	0
Puerto Plata	44.7	0.0	0%	312,706	0
La Vega	44.3	84.6	3%	385,101	220
Españillat	44.0	0.0	0%	225,091	0
Monseñor Nouel	38.6	26.8	1%	167,618	160
Santiago	28.7	129.4	5%	908,250	142
Santo Domingo	28.3	823.3	29%	1,817,754	453
Distrito Nacional	21.1	491.4	17%	913,540	538
Total	42.0	2,869.1	100%	8,562,541	335

Fuente: ODH/PNUD con base en INVI y a FProbreSig

Anexo VII.3 Metodología de cálculo del déficit habitacional

Se calcularon dos tipos de déficit: el cuantitativo (viviendas que hace falta construir) y el cualitativo (viviendas que hace falta mejorar). Todos los cálculos se hicieron con los datos del Censo del 2002.

I. Cálculo del déficit cuantitativo

El número de viviendas nuevas necesarias es la suma de tres cifras: a) las viviendas irrecuperables que deben ser reemplazadas; b) la cantidad de hogares arrimados externos a los que se les debe dar alojamiento y c) los hogares arrimados internos con hacinamiento crítico y baja dependencia económica a los que se les debe dar alojamiento.

A. Viviendas irrecuperables

El cálculo de las viviendas irrecuperables procede en cuatro etapas:

1. Calidad de los materiales usados en la construcción de la vivienda

A cada tipo de material del techo, del piso y de las paredes se le asigna una de las siguientes categorías: a) aceptable, b) recuperable y c) irrecuperable. La clasificación varía según se encuentre la vivienda en zona urbana o rural, tal como se describe en el Cuadro A.

Cuadro A. Clasificación de materiales de viviendas particulares			
Material	Zona urbana	Zona rural	
Paredes exteriores			
Bloque o concreto	Aceptable	Aceptable	
Madera			
Tabla de palma	Recuperable	Irrecuperable	
Tejamanil	Irrecuperable		
Yagua			
Otro			
Techo			
Concreto	Aceptable	Aceptable	
Zinc	Irrecuperable	Irrecuperable	
Asbesto cemento			
Yagua			
Cana			Aceptable
Otro			Irrecuperable
Piso			
Granito, mármol o cerámica	Aceptable	Aceptable	
Mosaico			
Madera			
Cemento			
Tierra	Irrecuperable	Irrecuperable	
Otro			

A partir de estas clasificaciones, se creó un índice de materialidad que clasifica a las viviendas en: a) aceptable, b) recuperable y c) irrecuperable, según el esquema detallado en el Cuadro B.

Cuadro B. | Clasificación del índice de materialidad

Condición de la vivienda	Índice de materialidad
Materiales en paredes exteriores, techo y piso aceptables.	Aceptable
Paredes exteriores recuperables, piso y techo aceptables.	Recuperable
Paredes exteriores y/o techo y/o piso recuperable y ningún indicador irrecuperable.	
Paredes exteriores y/o techo y/o piso irrecuperable.	Irrecuperable

2. Tipo de vivienda: si la vivienda es individual o colectiva y si está en construcción o terminada.

Se utiliza la variable “Tipo de vivienda” del Censo 2002 para clasificar las viviendas en: a) aceptable, b) recuperable y c) irrecuperable según el esquema detallado en el Cuadro C.

Cuadro C. | Clasificación de viviendas según tipo de viviendas

Tipo de Vivienda	Índice de Tipo de Vivienda
Casa independiente	Aceptable
Apartamento	
Vivienda compartida con negocio	
Vivienda en construcción	Recuperable
Pieza en cuartería o parte atrás	Irrecuperable
Barracón	
Local no destinado a habitación	
Otro	

3. Saneamiento: fuente de abastecimiento de agua, tipo de saneamiento y si es compartido o privado

La fuente de abastecimiento de agua y de disposición de excretas se clasifican en: a) aceptable y b) deficiente según el esquema en el Cuadro D.

Cuadro D. | Clasificación del saneamiento y la fuente de abastecimiento de agua

Criterio	Parámetros utilizados en Censo 2002	Clasificación
Disponibilidad de agua	Del acueducto dentro de la casa	Aceptable*
	Del acueducto en el patio de la casa	
	Del acueducto, llave pública	
	Manantial, río, arroyo	Deficiente**
	Pozo	
	Lluvia	
	Camión tanque	
Otro		
Disposición de excretas	Inodoro no compartido	Aceptable*
	Letrina no compartida	
	Inodoro compartido	Deficiente**
	Letrina compartida	
	No tiene	

* La vivienda se considera con saneamiento aceptable cuando todos los hogares de la vivienda cumple con la condición indicada.
 ** La vivienda se considera con saneamiento deficiente cuando al menos uno de los hogares de la vivienda no cumple con la condición indicada.

Si en una vivienda tanto la disponibilidad de agua como la disposición de excretas son aceptables, se determina que el saneamiento del hogar es aceptable. De lo contrario se clasifica como deficiente.

4. El índice global de calidad de la vivienda (IGCV)

Una vez determinado el índice de materialidad, saneamiento y de tipo de la vivienda, se procede a calcular el índice global de la calidad de la vivienda. Una vivienda se califica como:

a) Aceptable si su materialidad, saneamiento y tipo de vivienda son aceptables. b) Irrecuperable si su materialidad o el tipo de vivienda son irrecuperables. c) Recuperable en todos los demás casos.

La manera en la que se clasifican las viviendas según el índice global de la calidad de la vivienda se resume en el esquema que figura en el Cuadro E.

Cuadro E. Criterio de selección del índice global de calidad de la vivienda				
Índice tipo de vivienda	Índice de Saneamiento	Índice de materialidad		
		Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Aceptable	Aceptable	Aceptable	Recuperable	Recuperable
	Deficiente	Recuperable		
Recuperable	Aceptable		Irrecuperable	Irrecuperable
	Deficiente			
Irrecuperable	Aceptable	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
	Deficiente			

B) La cantidad de hogares arrimados externos

Esta cifra es igual al número de viviendas menos el número de hogares.

C) Hogares arrimados internos con hacinamiento crítico y baja dependencia económica

El cálculo de esta cifra procede en tres etapas:

1. Cálculo de los hogares arrimados internos

Un hogar arrimado interno es un hogar que incluye miembros de la familia extendida que pudieran formar su propio hogar nuclear. La manera de contar la cantidad de hogares arrimados internos al interior de un hogar se detalla en el Cuadro F.

2. Cálculo del nivel de hacinamiento

Se divide el número de personas en el hogar por el número de habitaciones. Si el número es mayor a cinco, se considera que hay hacinamiento extremo; si el número es menor a cinco y mayor a 2.5, hay hacinamiento medio; y si es menor a 2.5, no hay hacinamiento.

3. Cálculo del nivel de dependencia

Se divide el número de personas en el hogar por el número de personas ocupadas. Si el número es mayor a tres, se considera que hay alta dependencia; si el número es menor a tres y mayor a uno, hay dependencia media; y si es igual a uno, la dependencia es baja.

Una vez hechos estos tres cálculos, se obtiene el total de hogares arrimados internos en hogares con hacinamiento crítico y baja dependencia económica.

La suma de las viviendas irrecuperables, los hogares arrimados externos y los hogares arrimados internos en hogares con hacinamiento crítico y baja dependencia económica es igual al total de viviendas nuevas que deben ser construidas.

Cuadro F. Cálculo de hogares arrimados internos		
Tipo de hogar	Parientes que pueden constituir núcleos	Núcleos a contar
Hogar nuclear	Cuando en un hogar hay dos o más núcleos familiares. Hay hijo/as no soltero(a)(s).	1 por cada hijo del jefe de hogar que presente las alternativas
Hogar extendido o compuesto	Dos o más personas que son: padres o suegros; hermanos o cuñados; otros parientes	1 núcleo por cada:
		• Par de padres o suegros (sólo tres es posible, cifra impar se nivela hacia arriba), con un máximo de 2 núcleos.
		• Par de hermanos o cuñados (cifra impar se nivela hacia abajo), con un máximo de 2 núcleos.
	• Par de otros parientes (cifra impar se nivela hacia abajo), con un máximo de 2 núcleos.	
Hay yernos o nueras, con o sin nietos	1 por cada yerno o nuera	
No hay yernos o nueras, hay nietos, hay hijos no solteros o hijas madres solteras	1 por cada hijo no soltero o por cada hija madre soltera	
Hogar compuesto	Hay dos o más personas no parientes	1 por cada par de otros parientes (cifra impar se nivela hacia abajo), con un máximo de 2 núcleos.

II. Cálculo del déficit cualitativo

El déficit cualitativo es la suma de dos cifras; ambas se obtienen usando indicadores previamente calculados:

- Viviendas aceptables y recuperables sin arrimados y con hacinamiento medio o extremo.
- Viviendas aceptables y recuperables con hogares arrimados internos hacinados y media y alta dependencia económica.

Los cálculos se hacen en un primer momento para el año 2002. Para proyectar el déficit de viviendas a años posteriores, se asume que dicho déficit crece en la misma proporción que la población del país.

Anexo VII.4 Viviendas particulares según Índice de materialidad y según condición de ocupación, 2002		
Vivienda	Número de viviendas	%
Según Índice de materialidad		
CONDICIÓN MATERIAL ACEPTABLE		
Pared, techo y piso aceptable	1,936,400	88.78
CONDICIÓN MATERIAL RECUPERABLE		
Pared recuperable; techo y piso aceptable	29,313	1.34
CONDICIÓN MATERIAL IRRECUPERABLE		
Pared y techo aceptable; piso irrecuperable	111,187	5.10
Pared recuperable; techo aceptable; y piso irrecuperable	4,198	0.19
Pared irrecuperable; techo y piso aceptable	26,353	1.21
Pared y piso irrecuperable; y techo aceptable	21,413	0.98
Pared y piso aceptable; y techo irrecuperable	30,689	1.41
Pared aceptable; techo y piso irrecuperable	9,917	0.45
Pared recuperable; techo irrecuperable; y piso aceptable	988	0.05
Pared recuperable; techo y piso irrecuperable	879	0.04
Pared y techo irrecuperable; y piso aceptable	1,960	0.09
Pared, techo y piso irrecuperable	7,852	0.36
Total ocupadas	2,181,149	100.00
Según condición de ocupación		
Ocupada	2,181,149	89.20
Desocupada	264,166	10.80
Total viviendas	2,445,315	100.00
Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002		

Anexo VII.5 | Condición de saneamiento de viviendas particulares con un hogar, 2002

Condición de saneamiento vivienda	Número	%
SANEAMIENTO ACEPTABLE		
Vivienda con acueducto dentro de la casa e inodoro no compartido	576,380	26.4
Vivienda con acueducto dentro de la casa y letrina no compartida	81,382	3.7
Vivienda con acueducto en patio de la casa e inodoro no compartido	146,587	6.7
Vivienda con acueducto en patio de la casa y letrina no compartida	166,165	7.6
Vivienda con acueducto en llave pública e inodoro no compartido	131,752	6.0
Vivienda con acueducto en llave pública y letrina compartida	98,353	4.5
SANEAMIENTO DEFICIENTE		
		0.0
Vivienda con acueducto dentro de la casa e inodoro compartido	77,754	3.6
Vivienda con acueducto dentro de la casa y letrina compartida	34,968	1.6
Vivienda con acueducto dentro de la casa y sin disposición excretas	12,314	0.6
Vivienda con acueducto en patio de la casa e inodoro compartido	79,846	3.7
Vivienda con acueducto en patio de la casa y letrina compartida	110,216	5.1
Vivienda con acueducto en patio de la casa y sin disposición excretas	37,537	1.7
Vivienda con acueducto en llave pública e inodoro compartido	45,681	2.1
Vivienda con acueducto en llave pública y letrina compartida	71,958	3.3
Vivienda con acueducto en llave pública y sin disposición excretas	48,697	2.2
Vivienda con agua de manantial o río o arroyo e inodoro	5,359	0.2
Vivienda con agua de manantial o río o arroyo y letrina	79,782	3.7
Vivienda con agua de manantial o río o arroyo y sin disposición excretas	27,194	1.2
Vivienda con agua de pozo e inodoro	46,251	2.1
Vivienda con agua de pozo y letrina	79,186	3.6
Vivienda con agua de pozo y sin disposición excretas	20,563	0.9
Vivienda con agua de lluvia e inodoro	4,659	0.2
Vivienda con agua de lluvia y letrina	22,959	1.1
Vivienda con agua de lluvia y sin disposición excretas	4,619	0.2
Vivienda con agua de camión tanque e inodoro	58,721	2.7
Vivienda con agua de camión tanque y letrina	73,003	3.3
Vivienda con agua de camión tanque y sin disposición de excretas	13,524	0.6
Vivienda con agua de otra fuente e inodoro	9,286	0.4
Vivienda con agua de otra fuente y letrina	11,069	0.5
Vivienda con agua de otra fuente y sin disposición de excretas	5,384	0.2
TOTALES	2,181,149	100
Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002		

Anexo VII.6 | Tipo de viviendas particulares, 2002

Categorías	Casos	%
Casa independiente	1,785,288	81.9
Apartamento	146,641	6.7
Pieza en cuartería	138,330	6.3
Barracón	21,962	1.0
Local no destinado a habitación	8,115	0.4
Vivienda en construcción	24,007	1.1
Vivienda compartida con negocio	40,928	1.9
Otra vivienda particular	15,878	0.7
Total	2,181,149	100

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.7 | Tipo de vivienda particular según índice de saneamiento, e índice de materialidad, 2002

Tipo de vivienda	Saneamiento	Materialidad			Total
		Aceptable	Recuperable	Irrecuperable	
Aceptable					
Casa independiente	Aceptable	941,275	13,198	63,239	1,017,712
	Deficiente	625,376	12,823	129,377	767,576
	Total	1,566,651	26,021	192,616	1,785,288
Apartamento	Aceptable	133,227	-	1,609	134,836
	Deficiente	11,626	-	179	11,805
	Total	144,853	-	1,788	146,641
Vivienda compartida/negocio	Aceptable	24,797	244	1,102	26,143
	Deficiente	13,451	208	1,126	14,785
	Total	38,248	452	2,228	40,928
Total		1,749,752	26,473	196,632	1,972,857
Recuperable					
vivienda en construcción	Aceptable	10,054	58	2,300	12,412
	Deficiente	8,269	55	3,271	11,595
	Total	18,323	113	5,571	24,007
Irrecuperable					
Pieza en cuartería	Aceptable	-	-	-	-
	Deficiente	129,277	2,331	6,722	138,330
	Total	129,277	2,331	6,722	138,330
Barracón	Aceptable	-	-	-	-
	Deficiente	18,799	-	3,163	21,962
	Total	18,799	-	3,163	21,962
Local no destinado a habitación	Aceptable	2,248	27	199	2,474
	Deficiente	4,525	93	1,023	5,641
	Total	6,773	120	1,222	8,115
Otra vivienda particular	Aceptable	6,379	119	544	7,042
	Deficiente	7,097	157	1,582	8,836
	Total	13,476	276	2,126	15,878
Total		168,325	2,727	13,233	184,285
Total global		1,936,400	29,313	215,436	2,181,149

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.8 | Número de viviendas particulares por índice global de calidad, zona y sexo del jefe de hogar, 2002

Índice de Calidad Global	Urbana				Rural				Total
	Hombre	Mujer	Mixto	Total	Hombre	Mujer	Mixto	Total	
1. Viviendas de calidad aceptable	498,428	322,118	904	821,450	188,577	89,074	198	277,849	1,099,299
Materialidad, saneamiento y tipo aceptables	498,428	322,118	904	821,450	188,577	89,074	198	277,849	1,099,299
2. Viviendas de calidad recuperable	218,517	135,022	1,426	354,965	237,039	102,722	636	340,397	695,362
Tipo y materialidad aceptable, saneamiento deficiente	193,622	122,184	1,340	317,146	232,086	100,594	627	333,307	650,453
Tipo y saneamiento aceptable y materialidad recuperable	8,644	4,791	7	13,442	0	0	0	0	13,442
Tipo aceptable, materialidad recuperable y saneamiento deficiente	8,630	4,341	60	13,031	0	0	0	0	13,031
Vivienda en construcción, saneamiento y materialidad aceptable	4,632	2,207	7	6,846	2,283	923	2	3,208	10,054
Vivienda en construcción, saneamiento aceptable y materialidad recuperable	54	4	0	58	0	0	0	0	58
Vivienda en construcción, saneamiento deficiente y materialidad aceptable	2,905	1,470	12	4,387	2,670	1,205	7	3,882	8,269
Vivienda en construcción, saneamiento deficiente y materialidad recuperable	30	25	0	55	0	0	0	0	55
3. Viviendas de calidad irrecuperable	137,241	75,422	635	213,298	129,668	43,252	270	173,190	386,488
Tipo aceptable, materialidad irrecuperable y saneamiento aceptable	22,542	13,302	32	35,876	22,070	7,980	24	30,074	65,950
Tipo aceptable, materialidad irrecuperable y saneamiento deficiente	24,735	11,235	106	36,076	72,085	22,415	106	94,606	130,682
Tipo irrecuperable con materialidad y saneamiento aceptables	4,227	2,388	4	6,619	1,382	620	6	2,008	8,627
Tipo irrecuperable con materialidad recuperable y saneamiento aceptables	120	26	0	146	0	0	0	0	146
Tipo irrecuperable con materialidad aceptable y saneamiento deficiente	77,484	44,621	440	122,545	27,032	9,997	124	37,153	159,698
Tipo irrecuperable con materialidad recuperable y saneamiento deficiente	1,711	844	26	2,581	0	0	0	0	2,581
Tipo irrecuperable con materialidad irrecuperable y saneamiento aceptable	288	145	1	434	232	77	0	309	743
Tipo irrecuperable con materialidad irrecuperable y saneamiento deficiente	4,116	2,007	19	6,142	4,940	1,400	8	6,348	12,490
Vivienda en construcción con materialidad irrecuperable y saneamiento aceptable	955	403	2	1,360	666	274	0	940	2,300
Vivienda en construcción con materialidad irrecuperable y saneamiento deficiente	1,063	451	5	1,519	1,261	489	2	1,752	3,271
TOTAL	854,186	532,562	2,965	1,389,713	555,284	235,048	1,104	791,436	2,181,149

* Viviendas con más de un hogar en los cuales los sexos de los jefes de hogar no son iguales.
Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Anexo VII.9 | Tipo de hogar y número de miembros según relación de parentesco con el jefe del hogar en República Dominicana, 2002

Relación o parentesco con el jefe	Tipo de hogar				
	Unipersonal	Nuclear	Extendido	Compuesto	Total
Jefe	232,613	1,256,708	637,669	66,858	2,193,848
Cónyuge	-	984,588	342,958	33,607	1,361,153
Hijo	-	2,576,014	998,599	85,551	3,660,164
Hijastro	-	-	98,427	3,609	102,036
Yerno-Nuera	-	-	53,548	1,875	55,423
Nieto	-	-	569,392	13,373	582,765
Padre-Madre	-	-	67,503	3,175	70,678
Suegro-Suegra	-	-	17,325	1,291	18,616
Otro pariente	-	-	390,191	23,648	413,839
Trabajadora doméstica	-	-	-	22,793	22,793
Otro no pariente	-	-	-	67,553	67,553
Total Hogares	232,613	1,256,708	637,669	66,858	2,193,848
% Hogares	10.60	57.28	29.07	3.05	100.00

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.10 | Núcleos secundarios según hacinamiento y dependencia económica del hogar en zonas urbana y rural por sexo del jefe del hogar en República Dominicana (en miles)

Zona	Sexo del jefe	Hacinamiento en la vivienda	Dependencia económica del hogar			Total
			Baja	Media	Alta	
Urbana	Hombre	1 Sin hacinamiento	5.2	52.2	40.3	97.7
		2 Hacinamiento medio	1.9	26.2	21.7	49.9
		3 Hacinamiento extremo	0.4	6.1	5.6	12.2
		4 Total	7.5	84.6	67.7	159.8
	Mujer	1 Sin hacinamiento	4.9	50.9	54.0	109.7
		2 Hacinamiento medio	0.9	21.1	21.9	43.9
		3 Hacinamiento extremo	0.1	5.1	5.4	10.7
		4 Total	5.8	77.2	81.3	164.3
	Mixto	1 Sin hacinamiento	0.0	0.4	0.3	0.8
		2 Hacinamiento medio	0.0	0.2	0.2	0.4
		3 Hacinamiento extremo	0.0	0.0	0.0	0.0
		4 Total	0.1	0.6	0.5	1.2
	Urbano	1 Sin hacinamiento	10.1	103.6	94.6	208.2
		2 Hacinamiento medio	2.8	47.5	43.8	94.2
		3 Hacinamiento extremo	0.5	11.3	11.0	22.9
		4 Total	13.4	162.4	149.4	325.3
Rural	Hombre	1 Sin hacinamiento	3.0	24.8	26.1	53.9
		2 Hacinamiento medio	1.6	16.8	17.8	36.2
		3 Hacinamiento extremo	0.6	5.0	5.5	11.1
		4 Total	5.2	46.6	49.4	101.2
	Mujer	1 Sin hacinamiento	1.5	17.0	22.8	41.4
		2 Hacinamiento medio	0.3	8.7	10.3	19.3
		3 Hacinamiento extremo	0.0	2.4	2.8	5.3
		4 Total	1.9	28.1	36.0	66.0
	Mixto	1 Sin hacinamiento	0.02	0.11	0.14	0.26
		2 Hacinamiento medio	0.02	0.05	0.05	0.11
		3 Hacinamiento extremo	0.00	0.02	0.02	0.04
		4 Total	0.03	0.19	0.20	0.42
	Rural	1 Sin hacinamiento	4.6	41.9	49.1	95.6
		2 Hacinamiento medio	1.9	25.5	28.2	55.7
		3 Hacinamiento extremo	0.6	7.4	8.3	16.4
		4 Total	7.1	74.9	85.6	167.6

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Nota: La dependencia económica del núcleo secundario se ha clasificado en baja, media y alta, considerando como baja dependencia económica cuando el hogar del cual forma parte tiene hasta 1 dependiente por cada ocupado; media, desde 1.1 a 2.5 personas dependientes por cada uno que recibe ingresos; y alta, 2.6 o más personas dependientes por cada uno que recibe ingresos.

Anexo VII.11

Viviendas con y sin arrimados internos, con alta y media dependencia económica, por cantidad de arrimados internos, nivel de hacinamiento e IGCV (miles)

IGCV	Hacinamiento	Cantidad de hogares arrimados internos de alta dependencia económica				
		0	1	2	Más de 3	Total
Aceptable	Hacinamiento extremo	35.0	2.9	1.1	0.3	39.3
	Hacinamiento medio	207.7	18.7	5.6	1.6	233.6
	Sin hacinamiento	752.8	59.3	11.8	2.4	826.3
	Total	995.5	80.9	18.6	4.3	1,099.3
Irrecuperable	Hacinamiento extremo	44.5	3.2	1.0	0.2	48.9
	Hacinamiento medio	119.1	8.1	1.6	0.3	129.1
	Sin hacinamiento	198.9	8.2	1.1	0.2	208.5
	Total	362.5	19.5	3.8	0.7	386.5
Recuperable	Hacinamiento extremo	47.9	3.6	1.2	0.4	53.0
	Hacinamiento medio	187.3	14.3	3.5	0.9	206.0
	Sin hacinamiento	401.2	29.6	4.7	0.8	436.4
	Total	636.4	47.5	9.4	2.1	695.4
Total	Hacinamiento extremo	127.4	9.6	3.3	0.9	141.2
	Hacinamiento medio	514.1	41.1	10.7	2.8	568.7
	Sin hacinamiento	1,353.0	97.2	17.7	3.4	1,471.2
	Total	1,994.4	147.9	31.7	7.1	2,181.1
IGCV	Hacinamiento	Cantidad de hogares arrimados internos de media dependencia económica				
		0	1	2	Más de 3	Total
Aceptable	Hacinamiento extremo	35.1	2.8	1.1	0.4	39.3
	Hacinamiento medio	207.2	18.0	6.3	2.2	233.6
Irrecuperable	Sin hacinamiento	750.7	58.4	13.6	3.6	826.3
	Total	993.0	79.2	21.0	6.1	1,099.3
	Hacinamiento extremo	45.2	2.4	1.0	0.3	48.9
Recuperable	Hacinamiento medio	120.4	6.7	1.6	0.5	129.1
	Sin hacinamiento	199.9	7.1	1.1	0.3	208.5
	Total	365.5	16.2	3.8	1.0	386.5
Total	Hacinamiento extremo	48.6	2.9	1.0	0.5	53.0
	Hacinamiento medio	189.0	12.5	3.5	1.1	206.0
	Sin hacinamiento	406.1	24.6	4.4	1.2	436.4
	Total	643.6	40.0	8.9	2.8	695.4
	Hacinamiento extremo	128.8	8.1	3.1	1.1	141.2
	Total	2,002.1	135.5	33.7	9.9	2,181.1

Nota: La suma de los sombreados es de 106.1 de viviendas aceptables y recuperables con núcleos secundarios hacinados y media y alta dependencia económica.

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Anexo VII.12 | Viviendas con y sin arrimados, por nivel de hacinamiento e IGCV

Arrimados internos	Arrimados externos	Hacinamiento	Aceptable	Irrecuperable	Recuperable	Total
No	No	Hacinamiento extremo	30,662	40,389	43,197	114,248
		Hacinamiento medio	179,896	107,930	168,002	455,828
		Sin hacinamiento	668,163	187,829	364,625	1,220,617
	Sí	Total	878,721	336,148	575,824	1,790,693
		Hacinamiento extremo	12	69	61	142
		Hacinamiento medio	262	775	1,066	2,103
		Sin hacinamiento	1,417	939	2,481	4,837
Sí	No	Total	1,691	1,783	3,608	7,082
		Hacinamiento extremo	8,633	8,423	9,666	26,722
		Hacinamiento medio	53,365	20,189	36,526	110,080
		Sin hacinamiento	156,082	19,513	68,549	244,144
	Sí	Total	218,080	48,125	114,741	380,946
		Hacinamiento extremo	15	39	47	101
		Hacinamiento medio	115	202	409	726
	Sin hacinamiento	677	191	733	1,601	
	Total	807	432	1,189	2,428	

Nota: la suma de los sombreada es 421.8 viviendas con y sin arrimados con hacinamiento externo y medio

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Anexo VII.13 | Déficit de viviendas al 2002

Provincia	Déficit 2002	
	Nuevas	A mejorar
Azua	14,086	13,656
Bahoruco	7,677	4,370
Barahona	11,609	12,100
Dajabón	2,413	3,427
Distrito Nacional	35,298	52,685
Duarte	7,615	17,772
El Seibo	6,334	6,304
Elías Piña	7,503	2,300
Españat	7,660	13,884
Hato Mayor	6,008	5,213
Independencia	3,776	2,548
La Altagracia	11,913	13,729
La Romana	17,161	14,631
La Vega	10,419	23,026
María Trinidad Sánchez	5,122	9,163
Monseñor Nouel	4,861	10,244
Montecristi	6,583	5,708
Monte Plata	10,235	11,025
Pedernales	1,460	1,289
Peravia	8,399	11,911
Puerto Plata	16,774	17,730
Salcedo	1,517	5,922
Samaná	2,717	6,829
San Cristobal	24,252	37,662
San José de Ocoa	4,191	4,257
San Juan	24,019	11,568
San Pedro de Macoris	20,878	20,212
Sánchez Ramírez	3,911	8,932
Santiago	31,322	47,566
Santiago Rodríguez	1,741	3,149
Santo Domingo	74,518	120,223
Valverde	6,892	8,839
Total	398,864	527,874

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.14 | Necesidad de viviendas nuevas (si no se reduce el déficit), 2008-2018

Provincia	Viviendas nuevas										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azua	15,367	15,575	15,780	15,982	16,180	16,376	16,568	16,757	16,942	17,124	17,302
Bahoruco	8,375	8,488	8,601	8,710	8,819	8,925	9,030	9,133	9,234	9,333	9,431
Barahona	12,664	12,836	13,005	13,172	13,335	13,496	13,656	13,811	13,963	14,113	14,260
Dajabón	2,632	2,668	2,703	2,738	2,771	2,805	2,838	2,871	2,902	2,933	2,964
Distrito Nacional	38,507	39,030	39,544	40,048	40,547	41,037	41,519	41,992	42,456	42,911	43,359
Duarte	8,308	8,420	8,531	8,640	8,747	8,853	8,957	9,059	9,159	9,258	9,354
El Seibo	6,910	7,004	7,096	7,187	7,276	7,364	7,451	7,535	7,618	7,701	7,780
Elías Piña	8,185	8,296	8,406	8,512	8,619	8,723	8,825	8,926	9,024	9,121	9,217
Españillat	8,356	8,470	8,581	8,691	8,799	8,905	9,010	9,112	9,214	9,312	9,409
Hato Mayor	6,554	6,643	6,730	6,816	6,901	6,985	7,067	7,147	7,226	7,304	7,380
Independencia	4,120	4,175	4,230	4,284	4,338	4,390	4,442	4,492	4,541	4,591	4,638
La Altagracia	12,996	13,172	13,346	13,516	13,684	13,849	14,013	14,172	14,329	14,483	14,634
La Romana	18,721	18,976	19,225	19,470	19,713	19,952	20,185	20,416	20,642	20,862	21,080
La Vega	11,366	11,521	11,672	11,821	11,968	12,113	12,256	12,395	12,532	12,667	12,798
María Trinidad Sánchez	5,587	5,664	5,738	5,811	5,884	5,955	6,025	6,093	6,160	6,227	6,292
Monseñor Nouel	5,303	5,374	5,446	5,516	5,584	5,652	5,718	5,783	5,847	5,909	5,971
Montecristi	7,181	7,279	7,375	7,469	7,562	7,654	7,743	7,831	7,918	8,003	8,087
Monte Plata	11,166	11,317	11,466	11,612	11,757	11,899	12,039	12,176	12,311	12,442	12,572
Pedernales	1,593	1,614	1,636	1,656	1,677	1,697	1,717	1,737	1,756	1,775	1,793
Peravia	9,162	9,287	9,409	9,530	9,648	9,764	9,880	9,992	10,102	10,211	10,317
Puerto Plata	18,298	18,547	18,791	19,032	19,268	19,501	19,731	19,955	20,175	20,393	20,605
Salcedo	1,655	1,678	1,700	1,722	1,743	1,763	1,784	1,804	1,824	1,844	1,863
Samaná	2,964	3,004	3,044	3,083	3,121	3,158	3,196	3,232	3,268	3,303	3,337
San Cristobal	26,456	26,816	27,169	27,516	27,858	28,195	28,527	28,851	29,170	29,484	29,790
San José de Ocoa	4,572	4,634	4,695	4,755	4,814	4,872	4,930	4,986	5,041	5,095	5,148
San Juan	26,202	26,558	26,908	27,252	27,590	27,924	28,253	28,574	28,890	29,200	29,504
San Pedro de Macoris	22,776	23,086	23,389	23,688	23,983	24,273	24,558	24,837	25,112	25,381	25,645
Sánchez Ramírez	4,266	4,325	4,381	4,437	4,493	4,547	4,601	4,653	4,705	4,755	4,804
Santiago	34,169	34,633	35,089	35,537	35,979	36,414	36,842	37,262	37,674	38,078	38,474
Santiago Rodríguez	1,899	1,925	1,950	1,975	1,999	2,024	2,048	2,072	2,094	2,117	2,139
Santo Domingo	81,291	82,396	83,481	84,546	85,598	86,634	87,652	88,650	89,630	90,592	91,535
Valverde	7,519	7,620	7,721	7,820	7,917	8,013	8,107	8,199	8,289	8,379	8,466
Total	435,120	441,031	446,836	452,542	458,171	463,714	469,163	474,510	479,753	484,900	489,950

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Nota: Se asume en este Cuadro que la distribución porcentual de déficit de viviendas del 2002 se mantiene constante hasta el 2018.

Anexo VII.15 | Necesidad de viviendas a mejorar (si no se reduce el déficit), 2008-2018

Provincia	Viviendas a mejorar										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azua	15,995	16,384	16,774	17,163	17,553	17,943	18,332	18,722	19,111	19,501	19,890
Bahoruco	5,118	5,243	5,368	5,492	5,617	5,742	5,866	5,991	6,116	6,240	6,365
Barahona	14,172	14,517	14,863	15,208	15,553	15,898	16,243	16,588	16,934	17,279	17,624
Dajabón	4,014	4,112	4,209	4,307	4,405	4,503	4,600	4,698	4,796	4,894	4,991
Distrito Nacional	61,708	63,211	64,714	66,217	67,720	69,222	70,725	72,228	73,731	75,234	76,737
Duarte	20,816	21,323	21,830	22,337	22,844	23,350	23,857	24,364	24,871	25,378	25,885
El Seibo	7,384	7,563	7,743	7,923	8,103	8,283	8,463	8,642	8,822	9,002	9,182
Elías Piña	2,694	2,760	2,825	2,891	2,956	3,022	3,088	3,153	3,219	3,284	3,350
Españillat	16,262	16,658	17,054	17,450	17,846	18,242	18,638	19,034	19,430	19,826	20,222
Hato Mayor	6,106	6,255	6,403	6,552	6,701	6,849	6,998	7,147	7,295	7,444	7,593
Independencia	2,984	3,057	3,130	3,202	3,275	3,348	3,420	3,493	3,566	3,639	3,711
La Altagracia	16,080	16,472	16,864	17,255	17,647	18,038	18,430	18,822	19,213	19,605	19,997
La Romana	17,137	17,554	17,971	18,389	18,806	19,224	19,641	20,058	20,476	20,893	21,310
La Vega	26,970	27,626	28,283	28,940	29,597	30,254	30,911	31,567	32,224	32,881	33,538
María Trinidad Sánchez	10,732	10,994	11,255	11,516	11,778	12,039	12,301	12,562	12,823	13,085	13,346
Monseñor Nouel	11,998	12,291	12,583	12,875	13,167	13,460	13,752	14,044	14,336	14,628	14,921
Montecristi	6,686	6,848	7,011	7,174	7,337	7,500	7,663	7,825	7,988	8,151	8,314
Monte Plata	12,913	13,228	13,542	13,857	14,171	14,486	14,800	15,115	15,429	15,744	16,058
Pedernales	1,510	1,547	1,583	1,620	1,657	1,694	1,730	1,767	1,804	1,841	1,877
Peravia	13,951	14,291	14,630	14,970	15,310	15,650	15,990	16,329	16,669	17,009	17,349
Puerto Plata	20,767	21,272	21,778	22,284	22,790	23,295	23,801	24,307	24,813	25,318	25,824
Salcedo	6,936	7,105	7,274	7,443	7,612	7,781	7,950	8,119	8,288	8,457	8,626
Samaná	7,999	8,193	8,388	8,583	8,778	8,973	9,167	9,362	9,557	9,752	9,947
San Cristobal	44,112	45,186	46,261	47,335	48,409	49,484	50,558	51,632	52,707	53,781	54,855
San José de Ocoa	4,986	5,108	5,229	5,350	5,472	5,593	5,715	5,836	5,958	6,079	6,200
San Juan	13,549	13,879	14,209	14,539	14,869	15,199	15,529	15,859	16,189	16,519	16,849
San Pedro de Macoris	23,674	24,250	24,827	25,403	25,980	26,556	27,133	27,710	28,286	28,863	29,439
Sánchez Ramírez	10,462	10,717	10,971	11,226	11,481	11,736	11,990	12,245	12,500	12,755	13,010
Santiago	55,712	57,069	58,426	59,783	61,140	62,497	63,853	65,210	66,567	67,924	69,281
Santiago Rodríguez	3,688	3,778	3,868	3,958	4,048	4,137	4,227	4,317	4,407	4,497	4,587
Santo Domingo	140,813	144,242	147,672	151,101	154,531	157,960	161,389	164,819	168,248	171,678	175,107
Valverde	10,353	10,605	10,857	11,109	11,361	11,613	11,866	12,118	12,370	12,622	12,874
Total	618,280	633,338	648,396	663,454	678,512	693,569	708,627	723,685	738,743	753,801	768,859

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Nota: Se asume en este Cuadro que la distribución porcentual de déficit de viviendas del 2002 se mantiene constante hasta el 2018.

Anexo VII.16 | Inversión requerida para cubrir déficit de viviendas nuevas (si se redujera a cero cada año), 2008-2018

Provincia	Viviendas nuevas: inversión si se redujera a cero el déficit en ese año (en millones RD\$)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azua	5,378	5,833	6,323	6,852	7,423	8,039	8,703	9,418	10,189	11,019	11,913
Bahoruco	2,931	3,179	3,446	3,734	4,045	4,381	4,743	5,133	5,553	6,006	6,493
Barahona	4,432	4,807	5,212	5,647	6,118	6,625	7,172	7,762	8,397	9,081	9,818
Dajabón	921	999	1,083	1,174	1,272	1,377	1,491	1,613	1,745	1,888	2,041
Distrito Nacional	13,477	14,617	15,846	17,171	18,602	20,145	21,808	23,600	25,532	27,612	29,853
Duarte	2,908	3,153	3,419	3,705	4,013	4,346	4,705	5,092	5,508	5,957	6,440
El Seibo	2,418	2,623	2,843	3,081	3,338	3,615	3,913	4,235	4,581	4,955	5,357
Elías Piña	2,865	3,107	3,368	3,650	3,954	4,282	4,636	5,016	5,427	5,869	6,346
Españat	2,924	3,172	3,439	3,726	4,037	4,372	4,733	5,122	5,541	5,992	6,479
Hato Mayor	2,294	2,488	2,697	2,922	3,166	3,428	3,712	4,017	4,346	4,700	5,081
Independencia	1,442	1,564	1,695	1,837	1,990	2,155	2,333	2,525	2,731	2,954	3,193
La Altagracia	4,549	4,933	5,348	5,795	6,278	6,799	7,360	7,965	8,617	9,319	10,075
La Romana	6,552	7,106	7,704	8,348	9,044	9,794	10,603	11,474	12,413	13,424	14,513
La Vega	3,978	4,314	4,677	5,068	5,491	5,946	6,437	6,966	7,536	8,151	8,811
María Trinidad Sánchez	1,956	2,121	2,300	2,492	2,699	2,923	3,165	3,425	3,705	4,007	4,332
Monseñor Nouel	1,856	2,013	2,182	2,365	2,562	2,774	3,003	3,250	3,516	3,803	4,111
Montecristi	2,514	2,726	2,955	3,203	3,469	3,757	4,067	4,401	4,762	5,150	5,568
Monte Plata	3,908	4,238	4,594	4,979	5,393	5,841	6,324	6,843	7,403	8,006	8,656
Pedernales	558	604	656	710	770	833	902	976	1,056	1,142	1,235
Peravia	3,207	3,478	3,770	4,086	4,426	4,794	5,189	5,616	6,075	6,571	7,103
Puerto Plata	6,405	6,946	7,530	8,160	8,840	9,573	10,364	11,215	12,133	13,121	14,187
Salcedo	579	628	681	738	800	866	937	1,014	1,098	1,186	1,283
Samaná	1,038	1,125	1,220	1,322	1,432	1,551	1,678	1,817	1,965	2,125	2,298
San Cristobal	9,260	10,043	10,887	11,798	12,781	13,841	14,983	16,215	17,542	18,971	20,510
San José de Ocoa	1,600	1,736	1,881	2,039	2,208	2,392	2,589	2,802	3,031	3,278	3,544
San Juan	9,171	9,946	10,783	11,685	12,658	13,708	14,840	16,059	17,374	18,789	20,314
San Pedro de Macoris	7,971	8,645	9,372	10,156	11,003	11,915	12,899	13,960	15,101	16,332	17,657
Sánchez Ramírez	1,493	1,619	1,756	1,903	2,061	2,232	2,416	2,615	2,829	3,059	3,308
Santiago	11,959	12,970	14,060	15,237	16,507	17,875	19,352	20,942	22,656	24,502	26,490
Santiago Rodríguez	665	721	782	847	918	994	1,076	1,164	1,260	1,362	1,472
Santo Domingo	28,452	30,857	33,452	36,251	39,271	42,528	46,039	49,824	53,901	58,292	63,022
Valverde	2,631	2,854	3,094	3,353	3,632	3,933	4,258	4,608	4,985	5,391	5,828
Total	152,292	165,166	179,054	194,034	210,199	227,634	246,431	266,686	288,507	312,014	337,332
% del PIB	18.30%	17.70%	17.10%	16.50%	16.00%	15.40%	14.90%	14.40%	13.90%	13.40%	12.90%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Nota: Se asume en este Cuadro que la distribución porcentual de déficit de viviendas del 2002 se mantiene constante hasta el 2018.

Anexo VII.17 | Inversión requerida para cubrir déficit de viviendas a mejorar (si se redujera a cero cada año), 2008-2018

Provincia	Viviendas a mejorar: inversión si se redujera a cero el déficit en ese año (en millones RD\$)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azua	2,519	2,761	3,024	3,311	3,624	3,963	4,333	4,735	5,172	5,646	6,163
Bahoruco	806	883	968	1,060	1,160	1,269	1,387	1,515	1,655	1,807	1,972
Barahona	2,232	2,447	2,680	2,934	3,211	3,512	3,839	4,195	4,582	5,003	5,461
Dajabón	632	693	759	831	909	995	1,087	1,188	1,298	1,417	1,546
Distrito Nacional	9,719	10,653	11,669	12,776	13,981	15,292	16,717	18,267	19,953	21,784	23,775
Duarte	3,278	3,593	3,936	4,310	4,716	5,158	5,639	6,162	6,730	7,348	8,020
El Seibo	1,163	1,275	1,396	1,529	1,673	1,830	2,000	2,186	2,388	2,607	2,845
Elías Piña	424	465	509	558	610	668	730	798	871	951	1,038
Españillat	2,561	2,807	3,075	3,367	3,684	4,030	4,405	4,814	5,258	5,741	6,266
Hato Mayor	961	1,054	1,154	1,264	1,383	1,513	1,654	1,807	1,974	2,155	2,353
Independencia	470	515	564	618	676	739	809	884	965	1,053	1,150
La Altagracia	2,533	2,776	3,041	3,329	3,643	3,985	4,356	4,760	5,200	5,677	6,196
La Romana	2,699	2,958	3,241	3,548	3,882	4,246	4,643	5,073	5,541	6,050	6,603
La Vega	4,247	4,656	5,100	5,584	6,110	6,683	7,306	7,983	8,720	9,521	10,391
María Trinidad Sánchez	1,690	1,853	2,030	2,222	2,431	2,659	2,907	3,177	3,470	3,788	4,135
Monseñor Nouel	1,890	2,071	2,269	2,484	2,719	2,973	3,250	3,552	3,880	4,235	4,623
Montecristi	1,053	1,154	1,264	1,384	1,515	1,657	1,811	1,979	2,162	2,360	2,575
Monte Plata	2,034	2,229	2,442	2,674	2,926	3,200	3,499	3,822	4,175	4,559	4,975
Pedernales	238	260	286	313	342	374	409	447	488	533	581
Peravia	2,197	2,408	2,638	2,889	3,161	3,457	3,779	4,130	4,511	4,925	5,375
Puerto Plata	3,271	3,585	3,927	4,300	4,705	5,146	5,626	6,148	6,715	7,331	8,001
Salcedo	1,092	1,197	1,312	1,436	1,572	1,719	1,879	2,053	2,243	2,449	2,672
Samaná	1,260	1,381	1,513	1,656	1,812	1,982	2,167	2,368	2,587	2,824	3,081
San Cristobal	6,947	7,615	8,342	9,133	9,994	10,931	11,950	13,058	14,263	15,573	16,996
San José de Ocoa	785	861	943	1,032	1,129	1,236	1,351	1,476	1,612	1,760	1,921
San Juan	2,134	2,339	2,562	2,805	3,070	3,357	3,670	4,011	4,381	4,783	5,220
San Pedro de Macoris	3,728	4,087	4,477	4,901	5,363	5,866	6,413	7,008	7,654	8,357	9,121
Sánchez Ramírez	1,648	1,806	1,978	2,166	2,370	2,593	2,834	3,097	3,383	3,693	4,031
Santiago	8,775	9,617	10,535	11,535	12,622	13,806	15,093	16,492	18,014	19,668	21,465
Santiago Rodríguez	581	636	698	764	836	914	999	1,092	1,193	1,302	1,421
Santo Domingo	22,178	24,309	26,628	29,154	31,903	34,894	38,147	41,684	45,530	49,711	54,253
Valverde	1,630	1,787	1,958	2,144	2,345	2,566	2,805	3,065	3,348	3,655	3,989
Total	97,379	106,733	116,920	128,010	140,079	153,211	167,495	183,028	199,915	218,269	238,213
% del PIB	12.10%	11.80%	11.50%	11.20%	10.90%	10.60%	10.30%	10.10%	9.80%	9.50%	9.20%

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Nota: Se asume en este Cuadro que la distribución porcentual de déficit de viviendas del 2002 se mantiene constante hasta el 2018.

Anexo VII.18 | Inversión requerida para cubrir ambos déficit de viviendas (si se redujera a cero cada año), 2008-2018

Provincia	Inversión total si se redujera a cero el déficit en ese año (en millones RD\$)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azua	7,879	8,575	9,329	10,145	11,027	11,982	13,016	14,134	15,343	16,649	18,061
Bahoruco	3,717	4,041	4,392	4,772	5,182	5,626	6,107	6,626	7,187	7,794	8,449
Barahona	6,653	7,242	7,879	8,569	9,316	10,124	10,999	11,945	12,968	14,074	15,269
Dajabón	1,554	1,693	1,843	2,006	2,182	2,373	2,579	2,802	3,044	3,305	3,588
Distrito Nacional	23,218	25,291	27,538	29,971	32,607	35,460	38,549	41,891	45,506	49,416	53,645
Duarte	6,214	6,775	7,385	8,045	8,760	9,535	10,374	11,283	12,266	13,330	14,482
El Seibo	3,574	3,890	4,232	4,602	5,002	5,436	5,905	6,413	6,961	7,554	8,195
Elías Piña	3,262	3,543	3,848	4,178	4,534	4,919	5,335	5,785	6,271	6,795	7,362
Españillat	5,499	5,993	6,529	7,108	7,736	8,416	9,153	9,950	10,812	11,745	12,755
Hato Mayor	3,246	3,532	3,841	4,176	4,539	4,931	5,356	5,814	6,310	6,846	7,426
Independencia	1,903	2,070	2,250	2,445	2,656	2,885	3,132	3,399	3,688	3,999	4,336
La Altagracia	7,074	7,702	8,381	9,116	9,913	10,775	11,708	12,717	13,809	14,989	16,265
La Romana	9,223	10,034	10,914	11,865	12,894	14,008	15,213	16,516	17,925	19,448	21,093
La Vega	8,259	9,005	9,813	10,689	11,638	12,666	13,780	14,985	16,290	17,701	19,228
María Trinidad Sánchez	3,654	3,983	4,338	4,723	5,140	5,592	6,081	6,611	7,183	7,804	8,473
Monseñor Nouel	3,759	4,098	4,466	4,864	5,295	5,763	6,268	6,816	7,410	8,051	8,744
Montecristi	3,556	3,869	4,208	4,575	4,972	5,402	5,867	6,369	6,913	7,500	8,135
Monte Plata	5,933	6,458	7,027	7,642	8,309	9,031	9,812	10,656	11,569	12,557	13,624
Pedernales	793	863	939	1,020	1,109	1,204	1,308	1,421	1,542	1,673	1,815
Peravia	5,407	5,889	6,411	6,977	7,590	8,254	8,972	9,748	10,589	11,498	12,481
Puerto Plata	9,659	10,514	11,440	12,442	13,527	14,701	15,972	17,346	18,832	20,438	22,175
Salcedo	1,686	1,840	2,008	2,190	2,387	2,600	2,832	3,083	3,354	3,648	3,966
Samaná	2,309	2,518	2,745	2,991	3,257	3,546	3,858	4,197	4,563	4,959	5,388
San Cristobal	16,227	17,679	19,250	20,953	22,797	24,794	26,955	29,295	31,825	34,562	37,522
San José de Ocoa	2,381	2,592	2,819	3,066	3,333	3,622	3,935	4,273	4,639	5,034	5,462
San Juan	11,232	12,210	13,267	14,410	15,647	16,984	18,431	19,993	21,682	23,506	25,477
San Pedro de Macoris	11,674	12,705	13,821	15,029	16,337	17,752	19,283	20,939	22,730	24,665	26,757
Sánchez Ramírez	3,155	3,440	3,748	4,083	4,446	4,839	5,265	5,726	6,225	6,765	7,349
Santiago	20,755	22,611	24,620	26,796	29,153	31,706	34,469	37,458	40,692	44,190	47,972
Santiago Rodríguez	1,248	1,361	1,482	1,614	1,756	1,911	2,078	2,259	2,455	2,667	2,896
Santo Domingo	50,707	55,246	60,164	65,490	71,260	77,508	84,271	91,591	99,508	108,074	117,336
Valverde	4,261	4,640	5,051	5,495	5,977	6,498	7,062	7,672	8,331	9,045	9,817
Total	249,671	271,899	295,974	322,044	350,278	380,845	413,925	449,713	488,422	530,283	575,545
% del PIB	30.40%	29.50%	28.60%	27.70%	26.90%	26.10%	25.20%	24.40%	23.70%	22.90%	22.20%

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

Nota: Se asume en este Cuadro que la distribución porcentual de déficit de viviendas del 2002 se mantiene constante hasta el 2018.

Anexo VII.19 | Proyección del PIB y del presupuesto hasta 2015

El PIB nominal al 2007 era de 1,364,210 millones. A fin de estimar el PIB, se supuso un crecimiento del PIB real de 3% y una tasa de inflación de un 7%. Esto implica un crecimiento del PIB nominal de un 10% (a)

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB	1,364,210	1,503,496	1,657,003	1,826,183	2,012,636	2,218,127	2,444,597	2,694,191	2,969,268
Tasa de crecimiento		10.21%	10.21%	10.21%	10.21%	10.21%	10.21%	10.21%	10.21%

El presupuesto para el 2009 es de 328,999, lo que equivale a un 20% del PIB proyectado. Suponemos que esta proporción se mantiene constante a fin de proyectar el presupuesto al 2015

Presupuesto	-	-	328,999	362,590	399,610	440,410	485,376	534,933	589,550
Presupuesto / PIB	-	-	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%

(a) $((1+0.03)*(1+0.07))-1 = 0.1$

Fuente: ODH/PNUD

Anexo VII.20 | Instituciones y organismos del sector agua potable y saneamiento en República Dominicana

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Financiamiento		
Banco Mundial (BM)	Colaborar con organismos estatales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado para elaborar estrategias de asistencia.	Fundado en 1944 por el Grupo del Banco Mundial. República Dominicana es miembro desde el 28 de diciembre de 1945.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Desarrollar programas de préstamos y de cooperación técnica para proyectos de desarrollo económico y social.	Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una institución de desarrollo.
Unión Europea (UE)	La Oficina de Cooperación EuropeAid se encarga de aplicar el conjunto de los instrumentos de la ayuda exterior de la Comisión financiados con cargo al presupuesto comunitario y al Fondo Europeo de Desarrollo.	La Oficina de Cooperación EuropeAid fue creada el 1 de enero de 2001 mediante una Decisión de la Comisión en el marco de la reforma de la gestión de la ayuda exterior.
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Financiar y ejecutar proyectos de cooperación internacional en todas las áreas. Dentro del subsector en examen, desarrolla un programa de abastecimiento de agua potable y saneamiento con el INAPA, que busca mejorar la calidad de vida de las poblaciones de mayor pobreza del país, a través de la construcción de servicios de agua potable y saneamiento, así como apoyo al modelo de descentralización de la Unidad Ejecutora de Acueductos Rurales del INAPA.	La agencia española de cooperación internacional, se creó por real decreto 1527/1998, de 11 de noviembre. En la ley 23/1998 de 7 julio, de cooperación internacional para el desarrollo.
Organismos de Cooperación Técnica		
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)	Planificar y administrar la cooperación japonesa a países en desarrollo.	Forma parte de la Asistencia Oficial Para el Desarrollo (AOD) del Japón fundada en 1954. En 1974 se establece la Oficina JICA en la RD.
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos en todo el mundo.	En 1961, el Presidente John F. Kennedy, a través de un decreto creó USAID.
Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)	Proporcionar cooperación técnica directa para prevenir, controlar y erradicar las enfermedades y promover la salud; estimular la investigación; capacitar y adiestrar personal de salud, e informar a los profesionales y a la población sobre los aspectos científicos, técnicos y sociales de la salud.	Funciona como la agencia especializada en salud en el Sistema Interamericano y también actúa como la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, y como tal, es parte del Sistema de Naciones Unidas.

Continuación Anexo VII.20 | Instituciones y organismos del sector agua potable y saneamiento en República Dominicana

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Reguladores		
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA)	Rector de la gestión del medio ambiente, los ecosistemas y de los recursos naturales.	Ley 64-00 del 18 de agosto de 2000.
Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI)	Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de aprovechamiento de las aguas nacionales con la cooperación de la Corporación de Fomento Industrial y la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas y Estatales (CDEEE) cuando se trate de aprovechamiento para fines industriales o para la generación eléctrica, y con el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA), cuando se trate de aprovechamiento de los acueductos.	Ley Núm. 6, del 8 de septiembre de 1965, Gaceta Oficial 8945. Instituto con carácter autónomo, patrimonio propio o independiente y duración ilimitada. Reglamento No. 1558 del 29 de junio de 1966.
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)	<ul style="list-style-type: none"> • De protección de la salud, <ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento del medio en todos sus aspectos (agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento, entre otros). - Policía sanitaria. • De promoción de la salud • De reparación de la salud • Generales <ul style="list-style-type: none"> - Estadísticas vitales y sanitarias - Educación sanitaria (educación para la salud) - Laboratorios, diagnóstico, control e investigación • Vigilancia de calidad del agua de los prestadores de servicios de abastecimiento agua pública. 	13 de Octubre de 1919. Crea la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social Ley No. 175, del 31 de Agosto de 1967, Gaceta oficial No. 9049, que denominará en lo adelante Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social, la antigua Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social. Ley No. 42 del 8 de marzo del 2001, sobre Ley General de Salud.
Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC)-DIGENOR	Normar la calidad del agua de bebida producida por la industria.	Ley 602-77
Secretaría de Estado de Turismo (SECTUR)	Planificar, programar, organizar, manejar, desarrollar, coordinar y evaluar las actividades del turismo del país de acuerdo con los objetivos y metas de la política nacional; programar y fomentar la industria del turismo y la inversión estatal en este sector; escoger y supervisar el desarrollo de áreas de turismo en el país.	Ley No. 541 de 31 de diciembre de 1969, y Ley No. 84 de 1979
Prestadores de Servicios(PS)		
Públicos		
Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA)	Dirigir y vigilar todo lo concerniente a proveer a los habitantes de la República Dominicana de un servicio adecuado de agua potable, disposición y tratamiento de las aguas residuales y pluviales.	Ley 5994-92, del 30 de julio de 1962, Gaceta Oficial No. 8660 del 11 de agosto 1962, crea este instituto con carácter autónomo.
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)	Elaborar y ejecutar el plan de los sistemas de abastecimiento de agua potable y disposición de aguas residuales de la ciudad de Santo Domingo y algunas poblaciones de su área de influencia; Administrar, operar, mantener y ampliar los sistemas del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y algunas poblaciones de su área de influencia.	Ley No. 498 d/f 13 de abril de 1973, G. O. No. 9298, del 21 de abril de 1973, crea esta institución con carácter autónomo. Reglamento 3402 del 25 de abril de 1973, G. O No. 9302, del 24 de mayo de 1973.
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN)	Administrar, operar y mantener todos los servicios de aguas potables y residuales, de la ciudad de Santiago y sus áreas de influencias establecidas o por establecer dentro de la Provincia de Santiago.	Ley 582-77 del 4 de abril de 1977, publicada en Gaceta Oficial No. 9430, crea esta Corporación con carácter autónomo.
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (CORAROM)	Administrar, coordinar, asesorar, elaborar estudios, diseñar, construir, supervisar y mantener los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario de la provincia de La Romana.	Ley No. 385 del 18 de agosto de 1998.

Continuación Anexo VII.20 | Instituciones y organismos del sector agua potable y saneamiento en República Dominicana

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS	FUNCIONES	FUNDAMENTO LEGAL
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA)	Administrar, coordinar, asesorar, elaborar estudios, diseñar, construir, supervisar y mantener los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario de la Provincia de Puerto Plata.	Ley No. 142 del 1º de Julio de 1997 crea CORAA-PLATA y puesta en vigencia mediante Decreto No. 828-00 de fecha 25 de septiembre.
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAA MOCA)	Administrar, operar y mantener el acueducto y alcantarillado de la ciudad de Moca, y, asimismo, los acueductos y alcantarillados de la provincia Espaillat.	Ley No. 89 del 16 de mayo de 1997, G. O. 9955.
Privados		
ONG	Ejecutar proyectos comunitarios con financiamiento nacional e internacional.	
Propietarios de Industrias, Hoteles y Residencias	Construir, operar y mantener sus sistemas de agua potable y aguas residuales.	
Fuente: ODH/PNUD		

Anexo VII.21 | Población a cubrir por las empresas del sector APS, 2002

Empresa	Zona Urbana		Zona Rural		Totales					
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		Mujer		Total	
CAASD	1,030,483	1,117,778	287,652	295,381	1,318,135	15%	1,413,159	17%	2,731,294	32%
CORAA MOCA	41,541	43,429	71,896	68,225	113,437	1%	111,654	1%	225,091	3%
CORAA PLATA	76,351	80,931	80,810	74,614	157,161	2%	155,545	2%	312,706	4%
COAAROM	95,219	101,831	12,045	10,717	107,264	1%	112,548	1%	219,812	3%
CORAA SAN	291,812	310,909	0	0	291,812	3%	310,909	4%	602,721	7%
INAPA	1,112,658	1,143,762	1,164,748	1,049,749	2,277,406	27%	2,193,511	26%	4,470,917	52%
Totales	2,648,064	2,798,640	1,617,151	1,498,686	4,265,215	49%	4,297,326	51%	8,562,541	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.22 | Porcentaje del tipo de fuente de abastecimiento por zona y por sexo del jefe de hogar de la población con servicio agua potable, 2002

Zona de residencia	Sexo Jefe Hogar	Fuente abastecimiento agua								
		Del acueducto, dentro vivienda	Del acueducto, en patio de la casa	Del acueducto, llave pública	Manantial, río, arroyo	Pozo	Lluvia	Camión tanque	Otro	Total
Urbana	Hombre	45	26	17	1	4	0	6	1	100
	Mujer	46	26	17	0	3	0	5	1	100
	Total	46	26	17	0	4	0	6	1	100
Rural	Hombre	18	22	20	15	12	4	8	1	100
	Mujer	21	23	20	11	11	3	9	1	100
	Total	19	22	20	13	12	3	9	1	100
Total	Hombre	34	25	18	6	7	2	7	1	100
	Mujer	39	25	18	3	6	1	6	1	100
	Total	36	25	18	5	7	1	7	1	100

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.23 | Hogares según tipo de servicio sanitario, sexo del jefe del hogar y zona de residencia, 2002

Tipo de servicio	Compartido	Zona Urbana			Zona Rural			Totales		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Inodoro	Compartido	13.6%	14.4%	13.9%	3.7%	4.6%	3.9%	9.7%	11.4%	10.3%
	No compartido	55.1%	58.1%	56.3%	20.9%	25.1%	22.2%	41.7%	48.0%	43.9%
	Total	68.7%	72.6%	70.2%	24.6%	29.7%	26.1%	51.4%	59.5%	54.2%
Letrina	Compartido	11.3%	10.2%	10.9%	18.2%	18.9%	18.4%	14.0%	12.9%	13.6%
	No compartido	15.7%	13.7%	14.9%	42.2%	38.6%	41.1%	26.1%	21.3%	24.4%
	Total	27.0%	23.8%	25.8%	60.4%	57.5%	59.6%	40.1%	34.1%	38.0%
Sin servicio sanitario		4.3%	3.6%	4.0%	15.0%	12.8%	14.3%	8.5%	6.4%	7.8%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.24 | Personas según tipo de servicio sanitario, sexo del jefe del hogar y zona de residencia, 2002

Tipo de servicio	Compartido	Zona Urbana			Zona Rural			Totales		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Inodoro	Compartido	12.0%	13.4%	12.5%	3.4%	4.4%	3.7%	8.7%	10.6%	9.3%
	No compartido	56.9%	58.8%	57.6%	21.7%	25.5%	22.8%	43.1%	48.5%	44.9%
	Total	68.9%	72.2%	70.1%	25.1%	29.8%	26.5%	51.7%	59.1%	54.2%
Letrina	Compartido	10.3%	9.7%	10.1%	17.5%	18.5%	17.8%	13.1%	12.4%	12.9%
	No compartido	17.0%	14.7%	16.2%	44.9%	40.0%	43.5%	28.0%	22.5%	26.1%
	Total	27.3%	24.4%	26.3%	62.4%	58.4%	61.2%	41.1%	34.9%	39.0%
Sin servicio sanitario		3.7%	3.4%	3.6%	12.5%	11.7%	12.3%	7.2%	6.0%	6.8%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.25 | Cobertura de los hogares con fuente de agua mejorada en porcentaje

Acceso a fuentes mejoradas	1996			2002			2007		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Red pública dentro de la vivienda	50.2	10.8	35.0	46.4	21.0	37.4	58.9	28.2	49.5
Red pública fuera de la vivienda	46.8	45.2	46.2	44.3	42.8	43.7	33.0	45.1	36.7
Total	97.0	56.0	81.2	90.7	63.8	81.1	91.9	73.3	86.2

Fuente: ENDESA 1992, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35

Anexo VII.26 | Cobertura de los hogares con fuente de servicio sanitario mejorado en porcentaje

Saneamiento mejorado	1996			2002			2007		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Inodoro privado	53.5	8.9	36.3	61.8	26.8	49.4	72.5	30.4	59.6
Letrina privada con cajón	16.3	46.4	27.9	16.4	42.1	25.5	12.0	40.4	20.7
Total	69.8	55.3	64.2	78.2	68.9	74.9	84.5	70.8	80.3

Fuente: ENDESA 1992, p.20; ENDESA 2002, p.42 y EDESA 2007, p.35

Anexo VII.27 Agente/destino de la eliminación de la basura y frecuencia con que los ayuntamientos recogen la basura (en porcentaje de hogar)

Modo de eliminación de la basura	1996			2002			2007		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
La recoge el ayuntamiento	48.8	5.9	32.3	74.8	20.8	55.7	87.0	36.7	71.6
La recoge el contratista del ayuntamiento	21.3 ¹	0.5 ¹	13.3 ¹	2.3	0.7	1.7	1.0	0.3	0.8
La recoge otra empresa privada o persona	9.8	3.9	7.5	6.3	5.5	6.0	1.0	0.9	0.9
La queman	6.4	48.1	22.4	7.0	50.2	22.3	4.5	44.8	16.9
La tiran al patio/solar	8.4	39.3	20.3	4.5	18.6	9.5	2.9	12.9	6.0
La tiran a la cañada	0.8	0.4	0.7	3.5	3.1	3.4	2.5	3.6	2.9
Otra	4.5	1.9	3.5	1.3	1.0	1.2	1.0	0.8	0.9
No sabe/sin información				0.2	0.1	0.2			
Frecuencia con que ayuntamiento/contratista recoge la basura									
Diariamente	-	-	-	4.1	2.1	3.8	17.7	4.2	15.6
Dos o más veces por semana	-	-	-	51.7	32.4	49.2	42.7	28	40.4
Una vez a la semana	-	-	-	40.9	59.9	43.4	30.8	54.9	34.6
Cada dos o tres semanas	-	-	-				6.3	9.4	6.8
Una vez al mes	-	-	-				1.8	2.7	2
Otra frecuencia	-	-	-	2.1	2.4	2.1	0.3	0.4	0.3
No sabe/sin información	-	-	-	1.2	3.2	1.5	0.3	0.3	0.3

Fuente: ENDESA 1996, p.20. ENDESA 2002, p.42, ENDESA 2007, p.39

Anexo VII.28
Porcentaje del tipo de servicio sanitario por zona y por sexo del jefe de hogar de la población con servicio agua potable en República Dominicana

Zona de residencia	Sexo jefe de hogar	Tipo servicio sanitario			
		Inodoro	Letrina	No tiene	Total
Urbana	Varón	69	27	4	100
	Hembra	73	24	4	100
	Total	70	26	4	100
Rural	Varón	25	60	15	100
	Hembra	30	58	13	100
	Total	26	60	14	100
Total	Varón	51	40	9	100
	Hembra	59	34	6	100
	Total	54	38	8	100

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

Anexo VII.29
Recursos económicos transferidos a las empresas de agua y alcantarillado según fuente de financiamiento durante el periodo 2004-2007

Empresa	Fuente de financiamiento	Inversión (Millones de pesos)	
		TOTAL	
		Monto	% parcial
CAASD	Interna	4,223	69%
	Externa	1,890	31%
	Total	6,113	100%
CORAASAN	Interna	601	53%
	Externa	524	47%
	Total	1,125	100%
CORAAMOCA	Interna	63	100%
	Externa	0	0%
	Total	63	100%
COAAROM	Interna	76	100%
	Externa	0	0%
	Total	76	100%
CORAAPLATA	Interna	142	100%
	Externa	0	0%
	Total	142	100%
INAPA	Interna	8,465	39%
	Externa	13,033	61%
	Total	21,498	100%
Totales	Interna	13,570	47%
Totales	Externa	15,447	53%
Totales	Total	29,017	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en SEEPyD-SIGEF

Anexo VII.30 Cálculo del valor proyectado y valor meta para lograr el ODM en acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento mejorado

Tal como se muestra en los Cuadros VII.24 y VII.25, el valor meta para las zonas urbana y rural y para el país como un todo es igual a la mitad del porcentaje de personas sin acceso a fuentes de agua mejorada y saneamiento mejorado en 1996, según ENDESA.

Cuadro A. Estimación de la población urbana y rural, 2007-2015									
Zona	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Porcentaje									
Urbano	69%	69%	69%	69%	69%	69%	69%	69%	69%
Rural	31%	31%	31%	31%	31%	31%	31%	31%	31%
Valor absoluto (en miles)									
Urbana	6,588	6,680	6,771	6,860	6,947	7,034	7,119	7,203	7,285
Rural	2,905	2,945	2,985	3,025	3,063	3,101	3,139	3,176	3,212
Población estimada	9,493	9,625	9,756	9,884	10,011	10,135	10,258	10,378	10,497
Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007 y ONE									

Para obtener el valor esperado del país como un todo se calculó la tasa anual de crecimiento promedio y se aplicó esa tasa al valor de 2007 a fin de obtener el valor para 2015.

El valor esperado para la zona urbana se obtuvo de forma distinta. Primero se determinó, para 1996, 2002 y 2007, el valor del indicador urbano como proporción del indicador nacional, tal como se muestra en el Cuadro B.

Cuadro B. Tasa urbana como % de la tasa nacional de personas con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento				
	1996	2002	2007	
Porcentaje de personas sin acceso a fuentes de agua mejorada				
Tasa urbana	3.0%	9.3%	8.1%	
Tasa nacional	18.8%	18.9%	13.8%	
Proporción (tasa urbana / tasa nacional)	16.0%	49.2%	58.7%	77.8%
Tasa de crecimiento anual de proporción	-	20.6%	3.6%	3.6%
Porcentaje de personas sin acceso a saneamiento mejorado				
Tasa urbana	30.2%	21.8%	15.5%	
Tasa nacional	35.8%	25.1%	19.7%	
Proporción (tasa urbana / tasa nacional)	84.4%	86.9%	78.7%	67.2%
Tasa de crecimiento anual de proporción	-	0.5%	-2.0%	-2.0%

Se tomó la tasa de variación anual de esa proporción entre 2002 y 2007 y dicha tasa se aplicó al valor del 2007 para obtener una estimación del valor correspondiente al 2015. Una vez se tiene el resultado, es posible usarlo para obtener la tasa urbana para el 2015.

$$\text{Valor urbano} * 69. + \text{valor rural} * 30.6 = \text{valor nacional}$$

Anexo VII.31 Inversión en acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento para lograr los ODM y reducir inequidad

La inversión en acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento para lograr los ODM y reducir la inequidad se realizó de la siguiente manera:

- Se obtuvo la proyección de la población al 2015 de la ONE. Luego, para obtener la distribución de dicha población en las zonas rural y urbana, se supuso que la proporción de la población que corresponde a cada zona se mantiene en su nivel de 2007 (69% urbano, 31% rural, según ENDESA 2007), tal como se muestra en el Cuadro A del Anexo VII.30.
- En los Cuadros VII.24 y VII.25 figuran la proyección del porcentaje de hogares que no tendrán acceso a fuentes de agua mejorada y de saneamiento mejorado al 2015, según zona rural y urbana. Esos porcentajes permiten realizar los siguientes cálculos:
 - 1- Al multiplicar el porcentaje de personas sin acceso a agua y saneamiento mejorados por la población correspondiente, se obtiene el número de personas sin acceso².
 - 2- Al restarle el número de personas sin acceso a la población total, se obtiene el número de personas con acceso.
 - 3- Al multiplicar el porcentaje meta para lograr el ODM por la población correspondiente, se obtiene el número de personas que deben carecer de acceso para que se cumpla la meta.
 - 4- Al restar el valor 1 menos el valor 2 se obtiene el número de personas adicionales que deben tener acceso para que se cumpla el ODM.
- Del informe “La meta de los ODM relativa al agua potable y saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales” (OMS-UNICEF 2007), se obtuvieron los siguientes valores unitarios para cada tipo de gasto en saneamiento y acceso a fuentes mejoradas de agua:

Cuadro C.	Costos per cápita (en US\$) para la creación de acceso a fuentes de agua mejorada y a saneamiento mejorado				
	Costo per cápita (en US\$)	Fuentes de agua mejoradas		Saneamiento	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Instalación de acceso					
Conexiones domiciliarias	142	85			
Alcantarillado sanitario con conexiones domiciliarias			149		
Conexión domiciliar y fosa séptica				143	
Letrina con descarga de agua				25	
Letrina seca				41	
Letrina simple de hoyo				25	
<i>Promedio</i>	<i>142</i>	<i>85</i>	<i>149</i>	<i>58.5</i>	
Rehabilitación de redes existentes					
Rehabilitación de redes existentes	71	37	75	29	

Se multiplicó el número de personas con acceso al 2015 por el costo de rehabilitación, **más** el número de personas sin acceso por el costo promedio de los gastos de instalación de acceso. A este valor se le añadió un 30% equivalente a los costos de gestión. El total resultante es el monto estimado a invertir para cumplir la meta de los ODM en lo relativo a la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y saneamiento.

Anexo VII.32 | Población y formas de alumbrado, octubre 2007

Región de Planificación conforme al Decreto 710-04	Forma de alumbrado							
	Electricidad de las empresas (CDEE/EDES)	Generación privada	Planta eléctrica	Lámpara de gas kerosene	Lámpara de gas propano	Panel solar	Otro	Total
Cibao Norte	96.7%	0.0%	0.1%	2.6%	0.0%	0.4%	0.2%	100.0%
Cibao Sur	99.7%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Cibao Nordeste	96.8%	1.3%	0.0%	0.1%	1.7%	0.0%	0.2%	100.1%
Cibao Noroeste	93.0%	0.1%	0.2%	2.1%	1.2%	3.4%	0.1%	100.1%
Valdesia	96.2%	0.4%	0.0%	3.4%	0.1%	0.0%	0.0%	100.1%
Enriquillo	94.2%	0.0%	0.0%	2.7%	0.5%	2.0%	0.6%	100.0%
El Valle	97.4%	0.0%	0.0%	2.1%	0.4%	0.0%	0.0%	99.9%
Yuma	86.8%	4.6%	0.3%	8.1%	0.0%	0.1%	0.1%	100.0%
Higuamo	91.4%	0.3%	1.4%	4.5%	0.7%	0.8%	0.9%	100.0%
Ozama ó Metropolitana	99.7%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	99.9%
Total	96.7%	0.5%	0.1%	1.9%	0.3%	0.4%	0.2%	100.1%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2007

Anexo VII.33 Proyectos de electrificación rural y suburbana (RD\$), 2008	
Servicios de electrificación	2.970.548.447,29
Proyectos de electrificación rural y suburbana	3.019.347.168,71
Resumen Distrito Nacional y provincias Santo Domingo	796.344.374,31
Electrificación Dajabón	13.496.248,54
Electrificación Montecristi	63.711.230,91
Electrificación Santiago Rodríguez	14.937.658,91
Electrificación Valverde Mao	66.112.972,99
Electrificación La Vega	237.654.666,67
Electrificación Monseñor Nouel	17.425.012,31
Electrificación Sánchez Ramírez	31.221.877,85
Electrificación Espaillat	19.091.033,29
Electrificación Puerto Plata	15.115.163,45
Electrificación Santiago	154.242.822,03
Electrificación Duarte	171.624.236,86
Electrificación María Trinidad Sánchez	54.276.450,43
Electrificación Salcedo	11.285.936,35
Electrificación Samaná	10.911.486,60
Electrificación El Seibo	22.962.013,37
Electrificación Hato Mayor	44.691.230,70
Electrificación La Altagracia	4.388.677,45
Electrificación La Romana	10.818.862,62
Electrificación San Pedro de Macorís	41.690.140,05
Electrificación Monte Plata	57.456.742,24
Electrificación San Cristóbal	88.458.579,18
Electrificación San José de Ocoa	10.915.915,79
Electrificación Peravia	22.028.849,56
Electrificación Azua	114.090.335,38
Electrificación San Juan de la Maguana	22.413.206,37
Electrificación Barahona	57.972.890,42
Electrificación Independencia	7.192.928,80
Adquisición de equipos y materiales eléctricos, para mantenimiento proyectos de iluminación a nivel nacional (luminarias)	169.326.902,85
Obras de energía por administración	100.800.000,00
Para terminación de obras de años anteriores	566.688.722,43
Unidad de electrificación rural y suburbana – UERS	5.989.895.616,00
Fuente: Plan de Acción del Sector Eléctrico, 2008	

Anexo VII.34 | Proyectos de inversión empresa de transmisión, 2008

No.	Descripción de la obra	Costo en dólares	Fecha entrada en servicio
1	Red eléctrica y obras complementarias	157,000,000.00	
	L.T. 345 kv Santo Domingo - Santiago (electro-vía)		Abril 2009
	S.E. Julio Sauri (Santo Domingo)		Septiembre 2009
	S.E. El Naranjo (Santiago)		Septiembre 2009
2	L.T. 138 kv Palamara-Arroyo Hondo	1,192,308.00	Febrero 2008
3	S.E. El Brisal y L.T. 138 kv entrada	7,423,037.00	Febrero 2008
4	L.T. 69 kv San Juan - Las Matas de Farfán - Elías Piña	2,555,792.00	Febrero 2008
	S.E. Elías Piña		Febrero 2008
5	S.E. Pepillo Salcedo y L.t. 138 kv entrada S.E. Pepillo Salcedo	4,085,204.00	Febrero 2008
	S.E. Pepillo Salcedo		Diciembre 2008
6	L.T. 138 kv Arroyo Hondo-Villa Consuelo-Los Mina	5,497,764.00	Junio 2008
	Total proyectos en ejecución	177,754,105.00	
9	Redes eléctricas a 345 kv y obras complementarias		
	L.T. a 345 kv Pepillo Salcedo - Santiago	46,750,000.00	Marzo 2010
	L.T. a 345 kv Hatillo (Azua) - Santo Domingo	34,000,000.00	Noviembre 2010
	Total proyectos con financiamiento en proceso	80,750,000.00	
	Total proyectos en ejecución y con financiamiento en proceso	258,504,105.00	
6	Proyectos bandes	46,338,368.00	
	L.T. 138 kv Pizarrete - Julio Sauri		Junio 2009
	L.T. 138 kv Julio Sauri - Paraíso		Marzo 2009
	L.T. 138 kv Julio Sauri - Metropolitano		Diciembre 2009
	L.T. 138 kv La Vega - San Francisco de Macorís		Noviembre 2009
	L.T. 138 kv Puerto Plata - Cabarete - Río San Juan		Noviembre 2009
	L.T. 138 kv San Pedro II - Hato Mayor - El Seibo		Noviembre 2009
7	Compensación de reactiva	2,500,000.00	
	Total proyectos en ejecución y a iniciarse	307,342,473.00	
Fuente: ODH/PNUD con base en el Plan de Acción del Sector Eléctrico 2008			

Anexo VII.35 | Centros de acceso público tecnológico (CAPT), 2007

Provincia	Población según Censo 2002	Población mayor a 5 años (beneficiaria potencial)	% población beneficiaria / población total	Total CAPT	CAPT por cada 10,000 habitantes	Número de habitantes por CAPT
Azua	208,857	92,990	44.5	18	1.9	5,166
Bahoruco	91,480	36,649	40.1	17	4.6	2,156
Barahona	179,239	78,098	43.6	20	2.6	3,905
Dajabón	62,046	16,448	26.5	14	8.5	1,175
Distrito Nacional + Santo Domingo	2,731,294	484,824	17.8	120	2.5	4,040
Duarte	283,805	140,749	49.6	19	1.3	7,408
Elías Piña	63,879	15,673	24.5	10	6.4	1,567
El Seibo	89,261	20,746	23.2	6	2.9	3,458
Españillat	225,091	82,383	36.6	23	2.8	3,582
Hato Mayor	87,631	38,255	43.7	6	1.6	6,376
Independencia	50,833	21,925	43.1	16	7.3	1,370
La Altagracia	182,020	85,447	46.9	5	0.6	17,089
La Romana	219,812	161,405	73.4	9	0.6	17,934
La Vega	385,101	87,141	22.6	22	2.5	3,961
Montecristi	180,376	29,849	16.5	19	6.4	1,571
Monseñor Nouel	167,618	69,406	41.4	13	1.9	5,339
Monte Plata	111,014	66,620	60.0	18	2.7	3,701
María Trinidad Sánchez	135,727	62,991	46.4	15	2.4	4,199
Pedernales	21,207	9,806	46.2	5	5.1	1,961
Peravia	169,865	49,021	28.9	10	2.0	4,902
Puerto Plata	312,706	120,495	38.5	13	1.1	9,269
Salcedo	96,356	16,188	16.8	8	4.9	2,024
Samaná	91,875	18,311	19.9	6	3.3	3,052
San Cristóbal	532,880	279,378	52.4	34	1.2	8,217
San Juan	241,105	129,224	53.6	9	0.7	14,358
San José de Ocoa	62,368	24,614	39.5	9	3.7	2,735
San Pedro de Macorís	301,744	19,971	6.6	12	6.0	1,664
Sánchez Ramírez	151,179	52,521	34.7	6	1.1	8,754
Santiago Rodríguez	59,629	8,427	14.1	8	9.5	1,053
Santiago	908,250	142,197	15.7	34	2.4	4,182
Valverde	158,293	108,751	68.7	11	1.0	9,886
Nacional	8,562,541	2,570,503	30.0	535	2.1	4,805
Media simple	-	-	36.7	17.3	3.3	5,356.60
Mediana	-	-	39.5	13	2.5	3,961.00

Fuente: INDOTEL 2007

Anexo VII.36 | **Porcentaje de la población que vive en municipios o distritos municipales con dial-up o ADSL, 2007**

Provincia/ municipio	% dial-up	% ADSL
Azua	54.1	28.7
Bahoruco	62.9	27.8
Barahona	73.8	44.3
Dajabón	75.3	53.6
Distrito Nacional	100.0	100.0
Duarte	79.1	53.0
El Seibo	83.2	71.3
Elías Piña	29.6	0.0
Españillat	87.5	52.5
Hato Mayor	75.5	66.4
Independencia	38.2	0.0
La Altagracia	98.9	85.2
La Romana	100.0	92.1
La Vega	86.4	79.8
María Trinidad Sánchez	72.0	44.2
Monseñor Nouel	90.7	48.7
Montecristi	76.1	23.2
Monte Plata	76.0	0.0
Pedernales	54.1	54.1
Peravia	89.8	57.0
Puerto Plata	90.8	64.6
Salcedo	90.0	63.5
Samaná	93.8	48.8
San Cristóbal	85.0	63.9
San José de Ocoa	61.8	43.4
San Juan	61.8	37.4
San Pedro de Macorís	94.5	78.1
Sánchez Ramírez	95.6	42.5
Santiago	92.1	79.2
Santiago Rodríguez	100.0	0.0
Santo Domingo	100.0	95.5
Valverde	90.7	59.2
Total	88.9	70.8

Fuente: ODH/PNUD con base en E-Dominicana

Anexo VII.37 Vulnerabilidad manifiesta a las amenazas por provincia

El nivel de vulnerabilidad manifiesta a las amenazas por provincia se determinó de la siguiente manera:

- a) Se preparó un mapa para cada una de las amenazas (sequía, sismo, inundación y huracán) que muestra qué partes del territorio dominicano han sido afectadas por dicha amenaza desde la década de los 80 hasta el 2002 y con qué frecuencia.
- b) Se preparó un mapa que muestra la distribución en el territorio dominicano de los diversos elementos de infraestructura y de líneas vitales expuestos a una de las amenazas. Los tipos de infraestructura son: habitacional, escolar, turística, de salud y de puertos y aeropuertos; los tipos de líneas vitales son: transporte y telecomunicaciones, redes eléctricas, sistemas de agua potable y alcantarillado y sistemas de riego y drenaje.
- c) Cada uno de los mapas de amenaza fue superpuesto sobre el mapa de infraestructura y líneas vitales. La coincidencia en una provincia de un tipo de amenaza y de uno o más elementos de infraestructura y líneas vitales permite clasificar a la provincia según su nivel de vulnerabilidad según los siguientes criterios:

Vulnerabilidad Alta: Amenaza alta + uno o más elementos vulnerables

Vulnerabilidad Alta: Amenaza media + tres o más elementos vulnerables

Vulnerabilidad Media: Amenaza media + uno o más elementos vulnerables

Vulnerabilidad Media: Amenaza baja + tres o más elementos vulnerables

Vulnerabilidad Baja: Amenaza baja + uno o más elementos vulnerables

Una descripción más detallada de la metodología, así como los mapas empleados en esta clasificación cualitativa de las provincias, se puede encontrar en el documento Plan de Acción Territorial (STP, 2002).

¹ La fórmula es: $(\text{Valor 2007}/\text{valor 1996})^{(1/\text{número de años, es decir, 11}) - 1}$.

² Esto asume, por supuesto, que el número de personas por hogar se mantendrá constante al 2015.

- Acción para la Educación Básica, Inc. (EDUCA) y Gallup. 2005. "Encuesta uso del tiempo en la escuela dominicana". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Achieng, Maureen. 2006. "Managing Haitian migratory flows to the Dominican Republic, the challenges and opportunities". Intra-caribbean migration and the conflict nexus. Human Right Internet (HRI).Tri-Graphic. Ottawa.
- ADE. 2007. "Orientations strategiques pour la cooperation binationale Haiti-Republique Dominicaine". Unión Europea. Haití. Mimeo.
- Adler Lomnitz, Larissa. 1994. "Redes Sociales, cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana". FLACSO. México.
- Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). 2008. "Memorias Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) 2004-2008". La Unión. Santo Domingo, República Dominicana.
- Agier, Michel. 1995. "Lugares y Redes. Las mediaciones de la Cultura Urbana". Revista Colombiana de Antropología. Vol. XXXII. Bogotá, Colombia.
- Aguayo, Sergio y Patricia Weiss Fagen. 1988. "Central Americans in Mexico and the United States". Georgetown University. Washington, Estados Unidos.
- Aguerrondo, Inés. 2004. "La calidad de la educación: ejes para su definición y seguimiento". Organización de Estados Iberoamericanos. (OEI). España. [<http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>]
- Aguirre, S. 2007. "Evaluación de medio término del proyecto fortalecimiento de la educación inicial; componente Mejoramiento de la calidad del grado pre-primario". Secretaría de Estado de Educación. SEE. Santo Domingo. República Dominicana. Mimeo.
- Ahman E. y I. Shah. 2007. "Unsafe abortion. Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2003". Quinta edición. Organización Mundial de la Salud (OMS). Suiza.
- Ainscow, Mel. 2001. "Comprendiendo el desarrollo de escuelas inclusivas". Narcea. Madrid. España. [<http://innovemosp.unesco.cl/medios/Documentos/DocumentosConsulta/epd/Ainscow2001esp.doc>]
- Alexandre, Guy. 2001. "La question migratoire entre la Republique Dominicaine et Haiti. Matériaux pour une proposition de politique". Organisation Internationale pour les Migrations. Haití.
- Allman, James. 1981. "Estimates of haitian internacional migration for the 1950-1980 period". Occasional papers series. Latin American and Caribbean Center. Florida International University. Miami.
- Alonso, Mercedes. 2008. "Envejecientes serán mitad del crecimiento total". Periódico digital Dominicanos Hoy. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://dominicanosohoy.com/app/default.asp>]
- Álvarez, Marisol. 1998. "Una mirada desde la visión institucional: Calidad de la educación". Santo Domingo, República Dominicana.
- Amargos, José. 1998. "La formación para el trabajo y la capacitación en la República Dominicana: Estudio entre las relaciones del sector público y privado". CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.

- Amargós, Oscar. 2008. "Trabajo infantil y políticas públicas en República Dominicana". Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Organización Internacional del Trabajo (OIT). Santo Domingo, República Dominicana.
- American Watch y la Coalición Nacional por los Refugiados Haitianos. 1993. "Silencing of people: the destruction of civil society in Haiti". New York.
- Amnistía Internacional. 2003. "Informe 2003: el pasado dice cosas que interesan al futuro". Londres.
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto. 2006. "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. BID. México.
- Andujar, Carlos. 2007. "Identidad cultural y religiosidad popular". Editorial Breve. Santo Domingo, República Dominicana.
- Antequera, Joseph. 2005. "El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos". España. [<http://www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/>]
- Antonin, Arnold. 1991. "Los nueve meses del gobierno de Aristide y la coyuntura actual". Centro Petion Bolivar. Aportes al Debate, Fundación Friedrich Eber. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2003. "La emergencia de la sociedad civil organizada en Haití a 200 años de su independencia". Centro Petion Bolivar. Aportes al Debate, Fundación Friedrich Eber, Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2005. "El difícil comienzo de la era post-aristidiana". Centro Petion Bolívar. Aportes al Debate, Fundación Friedrich Eber. Santo Domingo, República Dominicana.
- Aparicio, Ricardo. 2002. "Transición demográfica y vulnerabilidad durante la vejez". Consejo Nacional de Población. (CONAPO). México. [<http://www.cona po.gob.mx/publicaciones/2002/12.pdf>]
- Araucaria, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ONAPLAN. 2003. "Plan de ordenación de los recursos nacionales de la provincia de Pedernales". Santo Domingo, República Dominicana.
- Arriagada Luco, Camilo. 2005. "El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos mega ciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000". Serie Población y Desarrollo No.62. CEPAL. Chile.
- Asamblea Legislativa República El Salvador 2006-2009. 2007. "Leyes de la República". El Salvador. [<http://www.asam blea.gob.sv>]
- Ayala, J, L. Quiroga y B. Pacheco. 2006. "Percepciones, actitudes y prácticas relacionadas con la equidad de género en la Escuela Rural del Suroeste de la República Dominicana". Plan Internacional. Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ayuso, José Alejandro. 1999. "El rol de la comunidad internacional. De la paranoia nacionalista a la iniciativa proactiva: el caso dominico-haitiano". Casa Nacional del Diálogo, I Conferencia dominicana sobre las relaciones con Haití. Imprenta Hermanos Portes. Santo Domingo, República Dominicana.

- Balán, Jorge. 1985. "La migración internacional en el Cono Sur". Georgetown University. Washington, Estados Unidos.
- Balán, Jorge, Harley L. Browning, Elizabeth Jelín. 1973. "Migración, estructura ocupacional y movilidad social (el caso de Monterrey)". Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.
- Balibar, E. 1991. "Racism and Nationalism". En *Race, nation, class: ambiguous identities*. Verso. Londres.
- Báez Evertsz, Franc. 1986. "El bracero haitiano en la República Dominicana". Editora Taller. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 1994. "Las migraciones internacionales en la República Dominicana". Oficina Nacional de Planificación de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 1997. "Migración y relaciones dominico-haitianas. Elementos para la definición de una política sobre la inmigración laboral haitiana". Documento elaborado para la Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé IV. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2001. "Vecinos y extraños. Migrantes y relaciones inter-étnicas en un barrio de Santo Domingo". Centro Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana.
- Báez Evertsz, Franc y Wilfredo Lozano. 2006. "Las cifras de la Inmigración". En *Revista Dominicana de Política Exterior* Vol. I, No. 1. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2007. "La inmigración haitiana contemporánea en la República Dominicana". FLASCO/CIES. Santo Domingo. República Dominicana.
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). "Encuesta nacional de la fuerza de trabajo (ENFT) 2000-2006". Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas.asp]
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) y Banco Mundial (BM). 2007. "La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana. [http://siteresources.worldbank.org/DOMI_NICAREPUBLICINSPANISH/EXT/Resources/La_informalidad.pdf?resourceurl=La_informalidad.pdf]
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1998. "Evaluación del proceso de reforma del sector público de salud chileno una experiencia de 20 años". Seminario de presentación de casos de experiencias de reformas en educación y salud en América Latina. Santiago de Chile.
- . 2002. "Programa multifase para la equidad de la educación básica – Fase I". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/dr1429s.pdf>]
- . 2006a. "La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación". Washington, Estados Unidos. [<http://www.iadb.org>]
- . 2006b. "La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: informe 2006". David Rockefeller Center for American Studies. Planeta. Washington, Estados Unidos.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM). 2006. "Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=748172>]
- Banco Mundial (BM). 2002a. "Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education". Washington, Estados Unidos.
- . 2002b. "Informe sobre la pobreza en República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2004a. "Informe del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos". Ministerio de Hacienda. Bolivia. [<http://www.banco-mundial.org.bo>]
- . 2004b. "República Dominicana. Informe sobre el gasto público: Reformando instituciones para una mejor administración del gasto público". Washington, Estados Unidos.
- . 2006. "Las prioridades de la salud". Washington, Estados Unidos. [<http://www.bancomundial.org/publicaciones/index-2006.htm>]
- . 2007. "Closing the Electricity Supply-Demand Gap". Energy and mining sector board discussion paper. Paper No. 20. Washington, Estados Unidos.
- Banco Mundial (BM) y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). 1999. "Desarrollo fronterizo y equilibrio insular. Mesa de Desarrollo Fronterizo y Relaciones con Haití". Documento preparado para el BM y la PUCMM por Rubén Silié, E. Croes, F. Báez y E. Tejada. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2002. "Informe sobre la pobreza en República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento". Editora Búho. Santo Domingo, República Dominicana.
- Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV). 2008. "Espacio institucional". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.bnv.com.do/site/main/default.htm>]
- Baud, Michel. 1993. "Una frontera-refugio: dominicanos y haitianos contra el Estado (1870-1930)". Estudios Sociales. Santo Domingo, República Dominicana.
- Bautista, Felix. 2007. "La visión de un estadista. Crecimiento económico e impacto social". Santo Domingo, República Dominicana.
- Bautista, José del Carmen. 1998. "Situación agua potable y saneamiento en los centros turísticos". Santo Domingo, República Dominicana
- Bayley, S. 1992. "Cómo las escuelas estafan a las niñas". AAWW Report. Wellesley College Center for Research on Women. Washington, Estados Unidos.
- Beck, Ulrich. 1994. "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad". Barcelona, España.
- Berger, Peter L. 1999. "Los límites de la cohesión social. Conflictos y mediación en las sociedades pluralistas". Informe de la Fundación Bertelsmann al Club de Roma. Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores. Barcelona, España

- Bertranou, M. Fabio. 2004. "Capítulo. I ¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina". Organización Internacional del Trabajo (OIT). Chile.
- Berlin, Isaiah. 1959. "El fuste torcido de la humanidad: capítulos de historia de las ideas". Ediciones Península, 1990.
- .1996. "El sentido de la realidad. Sobre las ideas y su historia". Taurus Pensamiento.
- Betances, Bethania, Sergia Galván y Haydée Morales. 2007. "Vidas vividas en riesgo: Caracterizando el vínculo entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA en la República Dominicana". Margaret Sanger Center International. ONUSIDA. UNFPA. UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Blanco, Cristina. 2000. "Las migraciones contemporáneas". Alianza. Madrid. España.
- .2006. "Migraciones: nuevas movilidades en un mundo en movimiento". Anthropos, Barcelona.
- Boiarov, Sonia. 2009. "Telecapacitados: Teletrabajo para la inclusión laboral de personas con discapacidad". Argentina.
- Boisier Etcheverry, Sergio. 2001. "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?". Transformaciones globales, instituciones y política de desarrollo local. Homo Sapiens. Rosario. Argentina.
- .2007. "Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad". España.
- Bona Prandy, Pedro Julio. 1987. "Planificación en la República Dominicana". Fundación Friedrich Ebert. Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- Bonaparte et al.1992. "Una reflexión antropológica sobre el diagnóstico y evaluación de políticas sociales: el PAMBA". Antropología y Ciencias Sociales. Año 1, No. 2. Buenos Aires, Argentina.
- Bonder, G. 2004. "Documento preparado en el marco de la Consultoría Internacional sobre Género y Educación para EDUC-MUJER". SEE. Santo Domingo, República Dominicana.
- Botero Chica, Carlos Alberto. 2007. "Los ejes transversales como instrumento pedagógico para la formación en valores". Cuba. [<http://www.gestiopolis.com/otro/pedagogia-en-la-formacion-de-valores.htm>]
- Bott, Elizabeth. 1990. "Familia y Red Social". Taurus Ediciones. Madrid, España.
- Bourdieu, P. 1988. "Cosas Dichas". Buenos Aires, Argentina
- Buxedas, Martín. 2002. "Exclusión social y mercado de trabajo". Exclusión Social, territorio y empleo. Serie Seminarios y talleres. No. 126. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR). Uruguay.
- Cabello, Martínez. 2006."Educación de Personas Jóvenes y Adultas en Latinoamérica". RIEJA. Ministerio de Educación y Ciencia de España. Universidad Complutense de Madrid, España.

- Cáceres, Francisco y Antonio Morillo. 2008. "Situación de la niñez en la República Dominicana: tendencias 1986-2006". Profamilia, ONE y UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cáceres, Francisco y Germania Estévez. 2005. "Violencia conyugal en la República Dominicana: hurgando tras sus raíces". Profamilia. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cáceres, Francisco I, Leopoldina Cairo y Antonio De Moya. 2002. "Explotación sexual y Comercial para personas menores de Edad". IPEC/OIT. Costa Rica. [<http://www.publicaciones.ipec.oit.or.cr>]
- Camarena, Thelma. 2004. "Nuevos proveedores de educación superior en la República Dominicana". IESALC. Santo Domingo. República Dominicana.
- Campos, Jaclin. 2008. "Una nueva lectura al mal del analfabetismo". Listín Diario. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=44047>]
- Campos, M. 2003. "Texto síntesis preparado para el II Encuentro Latinoamericano de la sociedad civil para la incidencia en las políticas educativas". Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Mimeo.
- Cañete, Rosa y Olaya Dotel. 2007. "Política social en República Dominicana 1930-2007 ¿inclusión o asistencialismo?". BID y Centro Juan Montalvo. Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/IMG/pdf/Libro_Politiclas_Sociales_19302007_PDF.pdf]
- Casanova, M. 2003. "El tratamiento de la diversidad en la educación básica española". OEL. España. [<http://www.campusoei.org/revista/rie31a04.htm>]
- Castel, R. 2005. "Estado e inseguridad social". Conferencia presentada en la Subsecretaría de Gestión Pública, República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- Castellanos, Pedro L. 2005. "Fortalecimiento de la salud colectiva en la Reforma Sanitaria y de Seguridad Social. Informe final de consultoría". SESPAS/CERSS. Santo Domingo, República Dominicana.
- Castells, Manuel. 2000. "The Information Age: Economy, Society and Culture". Estados Unidos.
- Castillo, Pelegrín. 1999. "La geopolítica de la isla de Santo Domingo". Casa Nacional del Diálogo: I Conferencia dominicana sobre las relaciones con Haití. Imprenta Hermanos Portes. Santo Domingo, República Dominicana.
- Castillo del, José. 1979. "Las emigraciones y su aporte a la cultura dominicana (finales del siglo XIX y principios del XX)". EME-EME Estudios Dominicanos Vol. VIII, No. 45. Santo Domingo, República Dominicana.
- .1981. "La Inmigración de Braceros Azucareros en la República Dominicana, 1900-1930". Cuadernos del CENDIA, Vol. CCXLII, No. 7. Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Santo Domingo, República Dominicana.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller. 2004. "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno". México.

- Castles, Stephen y Modula Kosac. 1984. "Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa Occidental". Fondo de Cultura Económica. México.
- Ceara-Hatton, Miguel. 1987. "La situación socioeconómica actual y su repercusión en la infancia. Debate nacional sobre la situación de la niñez y la mujer dominicana". Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF). Santo Domingo, República Dominicana.
- . 1988. "Políticas macroeconómicas de fomento a la pequeña y mediana empresa". Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 1992. "Empleo, deuda y crecimiento económico: un modelo macro". Ensayos de Economía del Centro de Investigación Económica para el Caribe. (CIECA). Abril.
- . 1996. El financiamiento público al Sistema de Salud en la República Dominicana. Oficina de Coordinación Técnica de Salud y Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social de la República Dominicana.
- . 2005, julio. "Desarrollo Humano y política social en la República Dominicana". Boletín mensual de la Oficina de Desarrollo Humano. No. 19. Oficina de Desarrollo del PNUD.
- . 2006. "El desarrollo como libertad: una opción estratégica". Revista Atajo. 22 de septiembre.
- . 2008. "Desarrollo humano y el enfoque de derechos: ¿Cómo se relacionan?". Oficina de Desarrollo Humano. Documento de trabajo. Mimeo.
- . 2009. "Economía dominicana 1950-2009. Una lectura desde el desarrollo humano". Documento de trabajo. Versión mimeo
- Ceara-Hatton, Miguel y Pavel Isa Contreras. 2003. "Desarrollo económico, política comercial y reformas estructurales". Fundación Friedrich Ebert y Centro de Investigación Económica. 2003
- Ceara-Hatton, Miguel y Croes Edwin. 1993. "El gasto social en la República Dominicana en la década de los ochenta". (Co-autor). Centro de Investigación Económica para el Caribe. Editora Cumbre. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ceara-Hatton, Miguel, Pavel Isa Contreras y Joachim Knoop. 1989. "El financiamiento de la educación en la República Dominicana. Plan Educativo 2". Editora Amigo del Hogar. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ceara-Hatton, Miguel, Elsa Caraballo, Juan José Espinal, Manuel de Jesús García, Apolinar Veloz, José Ramón Brea y Carlos Rodríguez. 1986. "Hacia una Reestructuración Dirigida de la Economía Dominicana". Editora Taller, Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro Cultural Domínico-Haitiano (CCDH). 2006. "Aportes del inmigrante haitiano a la economía dominicana". Grafi-Sol. Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro Cultural POVEDA. 2004. "Monitoreo del programa de alimentación escolar PAE urbano marginal y PAE REAL". Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social. Banco Mundial. Santo Domingo, República Dominicana.

- Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). 2008. "Impacto de la crisis mundial sobre los sistemas de seguridad social en la región". Chile.
- Centro de Estudios Padre Juan Montalvo S.J y Centro de Estudios Urbanos. 2002. "Evaluación rápida sobre la situación de niñas, niños y adolescentes trabajadores urbanos en República Dominicana". OIT/IPEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM). 1998. "Evaluación de la Iniciativa Hospital Amigo de la Niñez y las Madres". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2002 (ENDESA)". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007. "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2007 (ENDESA)". Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF). 2007. "Guía didáctica sobre equidad y género. Quehaceres". Santo Domingo, República Dominicana [http://cipaf.org.do/quehaceres/QHmarzo2007.pdf]
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). 2007. "Educación superior en Ibero América. Informe 2007". CINDA. Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 2007. "Información demográfica, estimaciones y proyecciones". Chile. [http://www.eclac.cl/ce_lade/proyecciones/basedatos_BD.htm]
- CELADE/CEPAL. 2002. "Boletín Demográfico N° 69". Santiago de Chile.
- CELADE. 2007. "Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe". No. 3.
- Consortio de Evaluación e Investigación Educativa (CEIE). Boletines 1 al 6 del año 2006
- .2006. "Un Estudio de la Educación Básica en República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- CERCA. 2004a. "Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos. Resultados de dos casos en la República Dominicana". AED USAID Washington, Estados Unidos.
- .2004b. "Ensayo de reporte escolar. Aprendiendo de la Experiencia de Campo en América Central". Washington, Estados Unidos.
- CHOIKE. 2008. "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares". Chile. [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm]
- CIEPLAN-U. Notre Dame. 2006. "16 Años de política social en democracia". Lecciones aprendidas en Chile. Panel globalización y políticas sociales; Conferencia internacional gobernabilidad en América Latina. Santiago, República Dominicana.
- Cohén, Ernesto y Rolando Franco. 2006. "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México.
- Colbert, V. et al. 2002. "Proyecto Escuela Multigrado Innovada (EMI). Una opción a favor de la niñez del campo". SEE y UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.

- Coleman, James. 1990. "Foundations of Social Theory". Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1998. "Panorama social de América Latina". Chile. [<http://www.eclac.org>]
- .2000a. "Equidad, desarrollo y ciudadanía". Vigésimooctavo Período de Sesiones. México. [<http://www.eclac.org>]
- .2000b. "La brecha de la equidad: una segunda evaluación". Santiago de Chile.
- .2002. "Panorama social de América Latina, 2001-2002". Santiago de Chile.
- .2004. "Panorama social de América Latina y el Caribe". Chile. [<http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp>]
- .2005. "Integración regional y cohesión social". Santiago de Chile.
- .2006a. "La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad". Montevideo, Uruguay.
- .2006b. "Panorama Social de América Latina 2006. Naciones Unidas. Chile.
- .2007a. "Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe". Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- .2007b. "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006". Chile. [<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>]
- .2007c. "Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones". Chile.
- .2007d. "Panorama social de América Latina". Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). 1999. "Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana. Los últimos 20 Años y Perspectivas para el Siglo XXI". Santo Domingo, República Dominicana.
- Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS). 2005. "Consultoría para apoyar la separación de funciones de la salud colectiva y su costeo 2006-2015". Santo Domingo, República Dominicana.
- Comisión Nacional de Ejecución (CONAEJ) y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. 2007. "Temas Constitucionales y Legales". Santo Domingo, República Dominicana.
- Comisión Nacional de Energía (CNE), Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y Superintendencia de Electricidad (SIE). 2006 "Plan Integral del Sector Eléctrico. República Dominicana periodo 2006-2012". Santo Domingo, República Dominicana.
- Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC). 2009. "Informe Anual. Telecomunicaciones y TIC en República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.

- Comisión Presidencial sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES). 2004. “Objetivos de desarrollo del milenio”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.copdes.gov.do>]
- .2005a. “Informe Metas del Milenio al 2005”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005b. “Invirtiendo en el desarrollo sostenible: evaluación de necesidades para alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio (ODM)”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Comité Económico y Social Europeo. 2004. “La cohesión social en América Latina y el Caribe”. Bruselas, Bélgica. [<http://www.esc.eu.int>]
- Comité de Personas Expertas. 2009. “Informe del comité de personas expertas sobre la situación de la interrupción voluntaria del embarazo en España y propuestas para una nueva regulación”. España. [<http://www.migualdad.es/noticias/pdf/INFORME-CO MITE050309.pdf>]
- Comité de Recuperación del Sector Eléctrico. 2008. “Plan de acción para la recuperación del sector eléctrico año 2008”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), Solidarity Center, Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción (FENTICOMMC). 2008. “En busca de un Trabajo Decente. Las experiencias laborales de los trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción en la República Dominicana.” Santo Domingo, República Dominicana.
- Congreso Nacional de República Dominicana. 1962a. “Ley No. 5852. Ley de dominio de las aguas terrestres y distribución de aguas públicas”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>]
- .1962b. “Ley No. 5892-62 que crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), como una institución autónoma con capital”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>]
- .1963. “Ley No.6232. Oficinas de Planeamiento Urbano”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .1997. “Ley No. 66-97. Ley General de Educación”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/leyes/Educacion/Ley%206697,%20General%20de%20Educacion.htm>]
- .1999. “Ley No. 113-99. Programa de educación inicial no formal en áreas marginadas”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2000. “Ley 64-00. Ley general sobre medio ambiente y recursos naturales”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.medioambiente.gov.do/cms/index.php>]
- .2001a. “Ley No.42-01. Ley General de Salud”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do/download/docs/Ley42-01.pdf>]
- .2001b. “Ley No. 87-01 que crea el Sistema de Seguridad Social de República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.

- .2002. “Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. “Ley No. 136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004a. “Ley No. 92-04. Ley monetaria y financiera”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004b. “Ley No. 188-04, del 16 de julio del 2004, que otorga autonomía al CONAU como institución descentralizada del Estado dominicano, encargada del diseño y planificación de políticas de desarrollo urbano-regional y coordinación interinstitucional”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004c. “Ley No. 285-04. Ley de Migración de la República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006a. “Ley No. 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)”. Santo Domingo, República Dominicana
- .2006b. “Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007. “Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008. “Ley No. 15-08 del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). 2000. “Lineamientos de políticas de desarrollo urbano”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2002a. “Política nacional de desarrollo urbano para los asentamientos humanos”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2002b. “Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial urbano de la República Dominicana”.
- .2007. “Memorias XX aniversario Consejo Nacional de Asuntos Urbanos”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008. “Base legal”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.dataurbana.gov.do/objetivos.php>]
- Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA). 2001. “Incidencia de la demanda de servicios de salud de extranjeros, 2001”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. “Inserción en el mercado laboral de personas discapacitadas en República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consejo Nacional de Salud (CNS). 2003a. “Reglamento de provisión de las redes de los servicios públicos de salud”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.cnss.gob.do>]
- .2003b. “Reglamento de rectoría y separación de funciones del Sistema Nacional de Salud”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.cnss.gob.do>]

- .2003c. “Reglamento sobre los regímenes de contratación de la SESPAS para la provisión de los servicios de salud pública”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.cnss.gob.do>]
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). 2002. “Preguntas sobre el sistema dominicano de seguridad social”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. “Reglamento del Régimen Subsidiado del Sistema Dominicano de Seguridad Social”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.cnss.gob.do>]
- .2009. “Preguntas más frecuentes sobre seguridad social”. República Dominicana. [www.enj.org]
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA) y Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS). 2002. “Cosas que hay que saber sobre la seguridad social”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA). 2002. “Plan estratégico nacional de ITS/VIH/SIDA, 2000-2003”. UASIDA/ ACCIONSIDA. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.copresida.gob.do/>]
- .2004a. “Anteproyecto de reforma a la ley 55-93 sobre SIDA”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.copresida.gob.do/>]
- .2004b. “Red de servicios de atención integral en VIH/SIDA”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.copresida.gob.do/>].
- .2007. “Plan estratégico nacional para la prevención y control de las ITS/VIH/ SIDA, 2007-2015”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.copresida.gob.do/>]
- .2008. “Seguimiento y monitoreo de aplicación de la Declaración de UNGASS sobre VIH y SIDA”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cornelius, Wayne A. 1986. “Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Plata (CORAPP). “Memorias 2006”. Puerto Plata, República Dominicana.
- Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD). 2006. “Memorias 2006”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cortén, André. 2003. “El estado débil. Haití y la República Dominicana”. Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- Corten, André e Isis Duarte. 1994. “Quinientos mil haitianos en República Dominicana”. Estudios Sociales. Santo Domingo, República Dominicana.
- Corvalan, J. y R. McMeekin. 2006. “*Accountability* educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional”. PREAL y CIDE. Chile.
- Crespo, M. y L. Domínguez. 1996. “Impacto del Programa de Capacitación de Maestros en Servicios de Educación Básica”. Serie Investigación Educativa 2. SEEBAC. Santo Domingo, República Dominicana.

- Croussett, Carol. 2007. "Discapacidad por partida doble". Clave Digital. Jueves 19 de Julio. Página 38. Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.primeradama.gob.do/noticias/2005/julio/Republica_Dominicana__primeras_damas_visitan_anton.html]
- Cruz, Consuelo. 2007. "Informe de evaluación del proyecto Impulso a la comercialización de productos y servicios no tradicionales y al liderazgo de mujeres de sectores populares urbanos de la región Este del país". Santo Domingo, República Dominicana.
- Cuello, José Israel. 1997. "Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986". Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cunill, Nuria. 1991. "Participación ciudadana". CLAD. Venezuela
- D'Elia, Y. y T. Maingon. 2004. "La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad". PNUD-Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Darbishire, Helen. 2006. "El derecho a la información en América Latina". Madrid, España.
- Dauhajre, Andy y Jaime Aristy. 2002. "Los maestros en República Dominicana: carreras e incentivos". BOD. Documento de Trabajo #R-448. Washington, Estados Unidos.
- Dávila, Luis Ricardo. 2000. "Fronteras confusas, impactos sociales de la migración". Simposio sobre migración internacional en la Américas. OIM-CEPAL. Costa Rica.
- De Lima, D. 2002. "Evaluación del programa de español de primero y segundo grados de la educación básica". Serie Investigación Educativa 5. SEE. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2003. "Efectos de la no repitencia en 1° y 2° grado". Cuadernos de educación básica para todos. UNESCO. SEE. FLACSO. Santo Domingo. República Dominicana.
- De Lorenzo García, Rafael. 2003. "El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo Humano y Discapacidad". Informe al Club de Roma. Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de personas con Discapacidad. Madrid, España
- De Los Santos, S. coord. .2007. "Evaluación concurrente del programa multifase para la modernización de la educación media - Fase 1". Presentación de una breve síntesis. GGM. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- De Soto, Hernando. 1991. "El otro sendero: la revolución informal". México.
- Del Conte, Adriana. 2004. "Una reforma para estar en salud: claves para profesionales del sector sanitario". SESPAS, ONFED, Unión Europea, PROSISA. Santo Domingo, República Dominicana.
- Del Juan, Rosario. 1987. "Economía rural en la República dominicana. Una nueva visión de los problemas agrarios". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Santiago, República Dominicana. Mimeo.
- Del Rosario, Pedro J. 2008. "Hacia una política de desarrollo territorial rural en República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Delfs, Christiane, y Manuel Vázquez Tineo. 2008. "Hacia la gobernanza municipal en República Dominicana. Análisis, sistematización y propuestas para el desarrollo institucional de UGAM". República Dominicana.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE). 2006. "Censo 2005". Colombia. [www.dane.gov.co]
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2007. "Energy-policy Framework Conditions for Electricity Markets and Renewable Energies". Eschborn.
- Díaz, Luis R. 2006. "El desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe. La agenda pendiente de los gobiernos locales". Voxlocális No.001. Perú.
- Di Gropello, E. 2004. "La descentralización de la educación y las relaciones de la rendición de cuentas en los países latinoamericanos". Documento N° 30. PREAL. Washington, Estados Unidos.
- Dilla, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano. 2005. "Consulta Ciudadana Sobre las Prioridades para el Desarrollo Fronterizo. Informe Final". FLACSO, PADF-USAID y Dirección General de Desarrollo Fronterizo. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Dirección General de Control de las Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA (DIGECITSS). 2008. "Reporte de Pacientes en la Red de Servicios". Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.digecitss.org/]
- DIGECITSS/SESPAS. 2005. "Estimaciones de prevalencia 2005 y proyecciones 2006". Santo Domingo. República Dominicana.
- Dirección General de Migración (DGM). 2000. "Anuario de migraciones, 1998-2000". Impresora Grafitaler. Santo Domingo, República Dominicana.
- Doñé, S. y S. Faña. 2005. "Factores que inciden en el abandono escolar: estudio del distrito 03, regional 01". Escuela y sociedad: entre la exclusión y la inclusión. Plan Internacional. Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dore Cabral, Carlos. 1987. "Los dominicanos de origen haitiano y la segregación social en la República Dominicana". Estudios Sociales. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2005. "Después de Hatillo Palma. Lo nuevo y lo viejo en la inmigración haitiana". Global Volumen 3, No.8. Fundación Global Democracia y Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Doyal, Len y Ian Cough. 1994. "Teorías de las necesidades humanas". Icaria. Colección Economía Crítica. Barcelona, España.
- Duarte, Isis y Ramonina Brea. 2002. "¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001". Editora Búho. Santo Domingo, República Dominicana.
- Durkheim, Emile. 1985. "La División del trabajo social". Planeta-agostini. Buenos Aires, Argentina.
- Enthoven, A. 1988. "Managed competition of alternative delivery systems". Journal of Health Politics, Policy and Law. Nueva York, Estados Unidos.
- Entreculturas. 2008. "Se intensifica la tensión en la frontera haitiano-dominicana". [http://www.entreculturas.org/noticias/Se_intensifica_la_tension_en_la_frontera_haitiano_dominicana]
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas (EIRD). 2007. "Terminología: términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres". Panamá. [http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm]

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2004. "Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana". Editora Búho. Santo Domingo, República Dominicana.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Plan Internacional. 2005. "Diagnóstico participativo sobre prácticas de crianza y cuidado de la población infantil en tres comunidades de la región suroeste de República Dominicana: El Batey (San Juan), Carrizal (Azua) y Cristóbal (Barahona)". Santo Domingo, República Dominicana.
- Feres, Juan Carlos. 2006. "Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina". CEPAL. Panamá.
- Ferguson, James. 2006. "The Haitian minority in the Dominican Republic". Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus. Human Right Internet (HRI). Ottawa, Canadá.
- Fernández Santamaría, M. 2000. "Calidad y equidad educativas". Revista Iberoamericana de Educación. No. 22. España. [<http://www.rieoei.org/rie22f.htm>]
- Fiess, Norbert, Marco Fugazza y William Maloney. 2006. "Informal Labor Markets and Macroeconomic Fluctuations." [http://www.gla.ac.uk/media/media_22188_en.pdf]
- Figueiras, Carmen. 2007. Documento Transversalización de Género.
- Figueras, Joseph, Ray Robinson y Elke Jakubowsky. 2005. "Purchasing to Improve Health Systems Performance. Drawing the Lessons". Purchasing to Improve Systems Performance Open. Reino Unido.
- Filgueira, F., J. Papadopoulos y F. Tobar. 2005. "Cambios en la política social en América Latina: lo general y lo sectorial". Montevideo. Uruguay.
- Flores - Crespo, Pedro. 2005. "Educación superior y desarrollo humano. El caso de tres universidades tecnológicas". México.
- Flores, R. 2002. "Notas sobre la descentralización educativa en la ley general de educación de la República Dominicana". Las Reformas Educativas en Acción. INDES, BID e INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Forni, Pablo, Marcelo Siles y Lucrecia Barreiro. 2004. "¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza?" Julian Samora Research Institute (JSRI) Research Report #35. Michigan, Estados Unidos.
- Fuentes Brito, Frank y Brenda Villanueva. 2008. "Impacto económico de la diabetes mellitus en la República Dominicana: análisis y recomendaciones de políticas Públicas". Santo Domingo, República Dominicana.
- Fukuyama, Francis. 2004. "State-Building: Governance and World Order in the 21st Century". Cornell University. Nueva York, Estados Unidos.
- Fundación Nueva Sociedad y Fundación F. Ebert. 2007. "Resumen Taller internacional cohesión social, integración regional y desarrollo en América Latina y el Caribe, 2007" Buenos Aires, Argentina. [www.nuso.org/upload_social.pdf]
- Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS). 2006. "Manual operativo del Programa solidaridad. Cerrando brechas, abriendo caminos". Santo Domingo, República Dominicana.

- Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) y Banco Mundial (BM). 2006. "Proyecto de Préstamo de Inversión en la Protección Social". PIPS. Santo Domingo, República Dominicana.
- Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) y Oficina Ejecutora del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente. 2007. "Manual operativo del programa amparo a envejecientes". Santo Domingo, República Dominicana.
- Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) y Solidaridad. 2008. "Mecanismos de participación de las familias beneficiarias". Santo Domingo, República Dominicana.
- Gallup. 2009. "Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares de la República Dominicana". USAID. Santo Domingo, República Dominicana.
- Gamero, Julio. 2003. "Apropiación local de la ayuda al desarrollo". Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). Lima, Perú.
- Gámez, Susana. 2003. "Financiamiento de la educación superior en República Dominicana". UNESCO. Santo Domingo, República Dominicana.
- García, M. 2006. "Avances, obstáculos y desafíos de la reforma del sistema de protección social en salud en República Dominicana". Proyecto "Avance para la reforma del sector salud en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Garnier, Marie. 2007. "La dimensión espacial de la cohesión social". CEPAL. Chile.
- Gaudemar, Paul. 1976. "Movilidad del trabajo y acumulación de capital". Era. México
- Generalitat de Catalunya. 2008. "Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad". España. [<http://www.gencat.net/mediamb/cast/sosten/espalb.htm>]
- Germani, Gino. 1978. "Política y sociedad en una época de transición". Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Giddens, Anthony. 1987. "Las nuevas reglas del método sociológico". Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- .1991. "Sociología". Madrid, España.
- .1995. "La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración". Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Giroux, H. 1990. "Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje". Paidós- MEC. Barcelona, España.
- Gobierno de Cuba. 2003. "Censo 2002". Cuba. [<http://www.cubagob.cu>]
- Gobierno Dominicano. 2001. "Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Sector Vivienda". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/ldr0141.pdf>]
- Godínez Zuñiga, Víctor. 2007. "Cohesión social a nivel local y regional. Aportes de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina". Rosario, Argentina. Mimeo.
- Goffman, Erving. 1971. "Relaciones en público". Alianza. Madrid, España.
- Gómez, Alcides y Luz M. Díaz. 1983. "La moderna esclavitud. Los indocumentados en Venezuela". Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia.

- González Alacantud, José A. 1997. "El Clientelismo Político. Perspectiva socioantropológica". Anthropos. Madrid, España
- Gonzales de Olarte, Efraín. 2003. "Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú". PNUD Perú. Lima, Perú.
- Gonzalo González, Bernardo. 2001. "La protección social. Perspectiva histórico-crítica". Foro de Seguridad Social. Revista 3. Pág. 3. España.
- González Pons, S.2002. "Los y las docentes y las reformas educativas. Las reformas educativas en acción". INTEC, INDES y BID. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. "¿Cómo mejorar el desempeño docente?" Cuadernos de Educación Básica Para Todos. UNESCO, SEE y FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- González T., Carlos Federico. 2004. "La cohesión social en Guatemala". Delegación de la CE. Guatemala.
- Gordon, David M. y Richard Edwards y Michael Reich. 1986. "Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en los Estados Unidos". Ministerio de Trabajo y Seguridad social. Madrid, España.
- Guerrero Pou, Wenceslao. 1999. "Migración y mercado laboral". Casa Nacional del Diálogo, I Conferencia dominicana sobre las relaciones con Haití. Imprenta Hnos. Portes. Santo Domingo, República Dominicana.
- Gurak, Douglas T. 1998. "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración". *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Icaria. Madrid, España.
- Gutiérrez, Emmanuelle. Año. "Aplicación de la terminología propuesta por la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalía". Madrid, España.
- Guzmán, Rolando. 2008. "Crecimiento, competitividad y mercado laboral en la República Dominicana". OIT. Santo Domingo, República Dominicana.
- Guzmán, Rolando M. y Grupo de Consultoría Pareto. 2009. "Sistema educativo, capital humano y mercado laboral en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.gcpareto.com/Presentacion_APEC.pdf]
- Guzmán, Rolando y Marina Ortiz. 2007. "Ta-maño, eficiencia y equidad en las pequeñas y medianas empresas de la República Dominicana". Banco Mundial (BM), Grupo de Consultoría Pareto y FondoMicro. Santo Domingo, República Dominicana
- Grassi, E. 1996. "Políticas Sociales e investigación antropológica: problemas y propuestas". Colección CEA-CBC. UBA. Buenos Aires, Argentina.
- Green, Duncan. 2008. "De la pobreza al poder: Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y Estados eficaces". Intermon Oxfan. Ediciones Octaedro. España.
- Grupo Biarritz. 2007. "Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina". Guatemala. Mimeo.
- Grupo Gestión Moderna (GGM). 2007. Informe final de la consultoría para la "Evaluación Concurrente del Programa Multifase para la Modernización de la Educación Media - Fase 1. Secretaría de Estado de Educación (SEE). Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.

- Guerrero, Ramiro. 2006. "El concepto de la protección social". Cuadernos de protección social. Cuaderno No. 3. Ministerio de Protección Social. Bogotá, Colombia.
- Guzmán Molina, Ubaldo. 2009. "Responsabiliza a Estado de discriminación de los haitianos en RD." *Hoy Digital*. [<http://www.hoy.com.do/el-pais/2009/1/15/262977/Responsabiliza-a-Estado-de-discriminacion-de-los-haitianos-en-RD>]
- Guzmán, Rolando, M. 2005. "Informe de coyuntura basado en el sistema de seguimiento de políticas sociales". PNUD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Habitat for Humanity International. 2006. "Microfinanza para vivienda. Una guía para la práctica". Hábitat para la Humanidad América Latina y el Caribe. Costa Rica.
- . 2008. "Déficit habitacional en América Latina". [http://www.habitat.org/lac/como_trabajamos/deficit_habitacional.aspx]
- Hanushek, E. y Wö,mann, L. 2007. "Calidad de la educación y crecimiento económico". Documento N° 39. Preal. España.
- Haq, Mahbub Ul. 1995. "Reflections on human development". Oxford University Press. New York.
- Hasbún, Julia y Manuel Herrera. 1998. "Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas (SIDUC). Resultados del Sistema de Datos de Centros de Tratamiento y Salas de Urgencias en la República Dominicana". OEA/CICAD, OPS, SESPAS Y CND. Santo Domingo, República Dominicana.
- Health Canadá. 2000. "Salud de la población, conceptos y estrategias para políticas públicas saludables: la perspectiva canadiense". OPS. Canadá.
- Hernández, Ángela. 2007. "No se imaginan cuánto podemos". Programa de Formación Técnica y empleo para mujeres Evangelina Rodríguez. CE-MUJER. Santo Domingo, República Dominicana.
- Holder, Andelis. 2001. "Mercado laboral, seguridad social y exclusión social". FERMENTUM. Mérida, Venezuela.
- Hopenhayn, Martín. 2005. "América Latina: desigual y desconcentrada". Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone. 2000. "El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Huenchuan Sandra, Mariana Paredes y Daniela González. 2006. "Escenarios futuros de políticas de vejez en República Dominicana: la persistente demanda por derechos básicos". CEPAL-Cooperazione Italiana y UNFPA. Santiago de Chile, Chile.
- Human Rights Education Associates (HREA). 2008. "Convención sobre los Derechos del Niño de 1989". Nueva York, Estados Unidos.
- Human Rights Watch. 2002a. "Personas ilegales, haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana". Nueva York, Estados Unidos.
- . 2002b. "World Report 2002". Nueva York, Estados Unidos.
- Huntington, Samuel P. 2005. "¿Quiénes Somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense". Editorial Paidós. Barcelona, España.

- Information habitat. 2008. "Agenda 21". [<http://habitat.igc.org/agenda21/index.html>]
- IPE/UNESCO/SEE. 2007. "El Gasto en Educación 1996-2005". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Imbernón, F. 2002. "Claves para una nueva formación del profesorado". Sevilla, España. Mimeo.
- Instituto Agrario Dominicano (IAD). 2008. "Ley No. 5879 de la Reforma Agraria". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.iad.gob.do/LeyesAgrarias/tabid/89/Default.aspx>]
- Instituto Azucarero Dominicano. 1982,1999. "Boletín Estadístico". Santo Domingo, República Dominicana.
- Instituto Mexicano de Seguridad Social. 1992. "La seguridad social y el estado moderno". Fondo de Cultura Económica. México.
- Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA). 2007. "Memorias 2006". Santo Domingo, República Dominicana.
- Instituto Nacional de Estadística del Bolivia (INE). 2003. "Anuario Estadístico 2003: Bolivia. 2005 - 2010". Bolivia. [<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/>]
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) y CEPAL. 2005. "Chile proyecciones y estimaciones de población. 1950-2050". Chile. [http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/emografia_y_vitales/demo_y_vita.php]
- Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay (INE). 2008. "Proyección de la población al 30-06-07". Uruguay. [<http://www.ine.gub.uy/>]
- Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela (INE). 2001. "XIII Censo población y vivienda 2001". Venezuela. [<http://www.ine.gov.ve/censo/censo.htm>]
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC). 2001. "Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2001-2015". Argentina. [<http://www.indec.mecon.ar>]
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC). 2006. "C1. Población total proyectada por sexo, según años calendario. Hipótesis recomendada. 2000-2050". Costa Rica. [<http://www.inec.go.cr/>]
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática de México (INEGI). 2007. "Censo general de población y vivienda 2000". México. [<http://www.inegi.gob.mx>]
- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI). 2000. "Leyes y decretos que norman al sector vivienda". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.invi.gob.do>]
- .2008. "Documentos para informe sobre: metas, déficit, costo, inversión y construcción de viviendas". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.invi.gob.do>]
- Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI). 2006. "Estadísticas del agua en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- International Budget Partnership. Open Budgets. 2008. Índice de presupuesto abierto 2008. [http://openbudgetindex.org/files/cs_dominicanrepublic2.pdf]

- International Human Law Clinic. 2002. "Huéspedes mal recibidos: un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití". University of California. Estados Unidos.
- Jansen, Senaida y C. Millán. 1991. "Género, trabajo y etnia en los bateyes dominicanos". INTEC. Programa de Estudios de la Mujer. Editora de Colores. Santo Domingo, República Dominicana.
- Jiménez, Adolfo. 2006. "Reflexiones sobre los sistemas de pensiones en América Latina". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. España. [<http://www.mtas.es/Publica/revista/numeros/ExtraSS06/Est05.pdf>]
- Séller, Jürgen. 2005. "Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral". Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 40. CEPAL. Santiago de Chile. Chile [<http://www.cepal.org>]
- Kliksberg, Bernardo. 2000a. "¿Cómo reformar el estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?" Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2000b. "Desigualdade na América Latina. O debate adiado". UNESCO. Brasilia, Brasil.
- Latorre, Carmen Luz, Luís Eduardo González y Oscar Espinosa. 2007. "Análisis de la política pública en educación superior desde el punto de vista de la equidad: el caso de Chile". Chile.
- Lévi-Strauss, Claude. 1981. "Antropología Estructural". Siglo Veintiuno. México.
- Liz, Roberto. 2001. "Diagnóstico de la educación superior en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Lizardo, Jeffrey. 2005. "El gasto social en la República Dominicana 1995-2005: tendencias y desafíos". ONAPRES/SIGEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Lizardo, J. Reyes, H. Orlando, MB. 2007. "Equidad de género en República Dominicana: Elemento clave para la reducción de la pobreza". Taller sobre equidad de género. Banco Mundial (BM). Centro de estudios de género INTEC. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán. 2001. "Patrones de integración a la economía global: ¿qué comercializa América Latina? ¿Qué hacen sus trabajadores? El caso de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Lozano, Wilfredo. 1992. "La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana". FLACSO. Centro Norte-Sur. Universidad de Miami. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 1998. "Jornaleros e inmigrantes". INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2001. "Los trabajadores del capitalismo exportador. Mercado de trabajo, economía exportadora y sustitución de importaciones en la República Dominicana, 1950-1980". Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.

- Lozano, Wilfredo y Franc Báez Evertsz. 1990. "Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana". CEPAE. Editora Taína. Santo Domingo, República Dominicana.
- Lozano, Wilfredo, Franc Báez Evertsz Carmen Amelia Cedeño. Año. "Documentos sobre el proyecto de ley de migración, del Grupo de Trabajo sobre la Ley de Migración y la Unidad Técnica de Gestión Migratoria". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Lundahl, Mats. 1979. "Peasant and Poverty: a Study of Haiti". St. Martin Press. Nueva York, Estados Unidos.
- . 1983. "The Economy Haitian: Man, Land and Markets". Londres.
- Lundahl, Mats y R. Vargas. 1983. "Inmigración haitiana hacia la República Dominicana" EME-EME Estudios Dominicanos, Vol. XII, No. 68. Santo Domingo, República Dominicana.
- Machinea, José Luis y Andras Uthoff. "Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas". CEPAL. Chile.
- Madera, Inmaculada. 2005. "Integración de personas con discapacidad a la educación superior: caso república Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Mahfoud Aziz, Miguel. 2002, octubre. "Categorización de Centros Docentes Privados".
- Maldonado Zambrano, S. 2004. "Social exclusion and disability: theoretical notes and political economy implications". Lima, Perú. Mimeo.
- Malgasini, Graciela. 1998. "Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial". Icaria. Madrid.
- Malinowsky, Bronislaw. 1973. "Los Argonautas del Pacífico Occidental". Península. Barcelona, España.
- Marconi, Nelson. 2006. "Análisis de tendencias y sistemas de política salarial en el sector público". PRO-REFORMA. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.pro-reforma.gov.do>]
- Mármora, Lelio. 2002. "Las políticas de migraciones internacionales". Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Martínez Battle, José Ramón. 2008. "Ordenación del territorio. Marco conceptual y metodológico". Seminario sobre ordenación del territorio como instrumento para el desarrollo sostenible. Santo Domingo, República Dominicana.
- Martínez, Samuel. 1995. "Peripheral Migrants, Haitians and Dominican Republic Sugar Plantations". University of Tennessee Press. Knoxville, Estados Unidos.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2009. "Nota Política de Desarrollo Territorial". República Dominicana.
- Massiris Cabeza, Ángel. 2000. "Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia". Santa Fé de Bogotá, Colombia. [<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>]

- .2002. “Ordenación del territorio en América Latina”. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. VI, No. 125. Universidad de Barcelona, España. [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>]
- Mateo, L. 2007. “Guía metodológica educación inclusiva y multicultural”. SEE. Aide et Action. Santo Domingo, República Dominicana.
- Meléndez, Gilka. 2008. “Tasa Embarazos en Adolescentes Alcanza el 23%”. Perspectiva Ciudadana. 19 de Enero.
- Mesa-Lago, C. 1978. “Social security in Latin America”. University of Pittsburgh Press. Pennsylvania. Estados Unidos.
- .1992. “Health Care for the Poor in Latin American and the Caribbean”. PAHO Scientific Publication. Pennsylvania, Estados Unidos.
- Mesa-Lago, C. Bertranou, F. M.1998. “Manual de economía de la seguridad social”. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay.
- .2004. “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile, Chile.
- Mesa-Lago, C. 1978a. “Social Security in Latin America”. University of Pittsburgh Press. Pennsylvania, Estados Unidos.
- Mejía, R. et al. 2006a. “Una aproximación al perfil del docente de educación básica en suroeste de la República Dominicana”. Foro Socioeducativo. Plan Internacional. Santo Domingo, República Dominicana
- .2006b. “El caso de República Dominicana. Maestros de escuelas básicas de América Latina: hacia una radiografía de la profesión”. PREAL. Santiago de Chile, Chile.
- Mejía, Radhamés y Altagracia López. 2006 “La educación superior en República Dominicana”. CINDA. Santo Domingo, República Dominicana.
- Miguélez, F. y C. Prieto. 2001. “Crisis del empleo y cohesión social”. Cuaderno de Relaciones Laborales No. 19. Universidad Complutense: Escuela de Relaciones Laborales. Madrid, España.
- Milgrom, P y J. Roberts. 1992. “Economics, Organization and Management”. New Jersey, Estados Unidos.
- Millán, René y Sara Gordon. 2004. “Capital Social. Una lectura de tres perspectivas clásicas”. Revista Mexicana de Sociología. Octubre-diciembre 2004. México.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (MAVDT). 1997. “Ley 388 de 1997 plan de ordenamiento territorial”. Colombia. [<http://www.minambiente.gov.co>]
- Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS). 2005. “El ordenamiento territorial en Bolivia”. Bolivia. [<http://rangeland.tamu.edu/bolivia/inicio.htm>]
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y del Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo (VMVDU) de El Salvador. 2004. “Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. Documento de síntesis”. El Salvador. [http://www.cades.org.sv/files/download/PNODT_documentosintesis_1407_2004.pdf]

- Ministerio de Planificación de Chile 2007. "Cohesión Social. Documento para la Reflexión". XVII Cumbre Iberoamericana. Chile. [<http://www.iberchile.cl>]
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina (MINPLAN). 2004. "Informe Argentina 2016: Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, construyendo una argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Síntesis ejecutiva, metodología y cronograma". Argentina. [http://www.minplan.gov.ar/minplan/pet/doc/argentina_web_2016c_a332ad.pdf]
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU). 2006. "Planificación urbana". Chile. [http://www.minvu.cl/opensite_20070427120550.aspx]
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). 2008. "La dirección nacional de ordenamiento territorial (DINOT): Misión y visión". Uruguay. [<http://www.mvotma.gub.uy/dinot/index.php>]
- Mitchell, Clyde. 1990. "Orientaciones teóricas de los estudios urbanos en África". Alianza. Madrid, España.
- Morduchowicz, A. 2003. "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes". Documentos de Trabajo. N° 23. PREAL. Santiago de Chile, Chile.
- Molina, José Luis. 2001. "El análisis de redes sociales. Una introducción". Bellaterra. Barcelona, España.
- Moncayo Jiménez, Edgard. 2001. "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial". ILPES/NACIONES UNIDAS/CEPAL. Santiago de Chile.
- Moral, Paul. 1961. "Le Paysan Haitien". Maiscuneuve et Larose. París, Francia.
- Morales, Aberlardo. 1997. "Los territorios del Cuajipal: frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica". FLACSO. San José, Costa Rica.
- Morales Peláez, Eduardo et al. 1995. "Encuesta Nacional de Diabetes y Ceguera". Club de Leones. Santo Domingo, República Dominicana.
- Moreta, Y. y J. Jiménez. 2007. "La alfabetización de personas jóvenes y adultas en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.educando.edu.do/Educando/Administracion/Recursos/Articulos/Afabetizacion+de+Jovenes+y+Adultos+en+RD.htm>]
- Morgan, Jaba, Rosario Espinal y Mitchell Seligson. 2006. "Cultura política de la democracia en la República Dominicana". LAPOP. INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Morillo Pérez, Antonio. 2003. "Focalización de la Pobreza en la República Dominicana (Edición corregida y ampliada)". ONPLAN. Santo Domingo, República Dominicana. [http://www.pnud.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/Informe_Focalizacion_de_la_Pobreza_Segunda_Edicion.pdf]
- Moser, Caroline. 1998. "Planificación de género. Objetivos y obstáculos". Estado de género. Isis Internacional Ediciones de las mujeres N° 27. Santiago de Chile, Chile.
- . 2002. "Ordenación del territorio en América Latina". Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. VI, No. 125. Universidad de Barcelona. España. [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>]

- Moseley-Williams, Gilles y Eddy Tejeda. 2005. "Empoderamiento de inmigrantes haitianos/as y sus descendientes en República Dominicana. Federación Luterana Mundial (FLM). Santo Domingo, República Dominicana.
- Montiel Rodríguez, Sonia. 2008. "El ordenamiento del territorio. Concepto y metodología". Seminario sobre Ordenación del Territorio como instrumento para el desarrollo sostenible. Santo Domingo, República Dominicana.
- Moya Pons, Frank et al. 1985. "El Batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar". Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Amigo del Hogar. Santo Domingo, República Dominicana.
- Moya, Tony y Xema Callejas. 2007. "Estimaciones de la prevalencia de VIH" (comunicación personal de datos preliminares de vigilancia epidemiológica). SESPAS, DIGECITSS y COPRESIDA/OMS. Santo Domingo, República Dominicana.
- Mujeres Hoy. 2005. "República Dominicana. Gran mortalidad materna en la región". Chile. [<http://www.mujireshoy.com/secciones/3106.shtml>]
- Murphy, Martin. 1986. "Dominican Sugar Plantation: Production and Foreign Labour Integration". Praeger Publishers. Nueva York, Estados Unidos.
- Musgrove, Phillip. 1996. "Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns". Banco Mundial. Washington, Estados Unidos.
- Naciones Unidas. 2007. "Los Expertos de las Naciones Unidas en cuestiones de racismo y minorías piden reconocimiento, dialogo y políticas para combatir la discriminación racial en la República Dominicana. Observaciones Preliminares." [http://www.unicef.org/republicadominicana/Comunicado_visita_RD_Mision_Derechos_Humanos.pdf]
- Naciones Unidas/CEPAL. 2009. "Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas". Chile.
- Nathan Associates, Inc. y Werner Internacional Management Consultants. 2005. "La competitividad del sector textil dominicano: La amenaza china y oportunidades del TLC". [<http://74.125.47.132/search?q=cache:aY6VmOG0m1AJ:www.adozona.org/upload/file/PresentacionPPM.ppt+La+competitividad+del+sector+textil+dominicano:+La+amenaza+China+y+Oportunidades+del+TLC&cd=1&hl=en&ct=clnk>]
- National Coalition for Haitian Rights (NCHR). 1995. "Beyond the Bateyes". New York, Estados Unidos.
- Núñez, Manuel. 2001. "El ocaso de la nación dominicana". Editorial Letra Gráfica. Santo Domingo, República Dominicana.
- Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (compiladores) 2002. "La calidad de vida". Fondo de Cultura Económica. México.
- Nussbaum, Martha C. 1999. (Compilado por Joshua Cohen). "Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial". Paidós. España.
- Ocampo, José Antonio. 2004. "Latin America's Growth and Equity Frustrations during Structural Reforms". Journal of Economic Perspectives. Vol.18, Issue.2. Estados Unidos.

- Office of the United Nations High Commissioner for Human Right. 2001. "Observaciones del Comité de Derechos Humanos: Dominican Republic. 26/04/2001." Ginebra, Suiza. [[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.71.DOM.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.71.DOM.Sp?Opendocument)]
- Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del PNUD República Dominicana. 2005. "Informe Nacional de Desarrollo Humano. Hacia una inserción internacional incluyente y renovada". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007a. Foro sobre Desarrollo Humano No.4. "Salud y desarrollo humano. La desconcentración del sector salud, ¿mejorará el bienestar de las personas o será más de lo mismo?". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007b. Foro sobre Desarrollo Humano No.3. "Nueva ruralidad y desarrollo humano. La nueva ruralidad dominicana, ¿sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007c. Foro sobre Desarrollo Humano No.2. "Descentralización y poder local en el desarrollo humano. El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?". Santo Domingo. República Dominicana.
- .2007d. Foro sobre Desarrollo Humano No.1. "Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Porqué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?". Santo Domingo. República Dominicana.
- .2008. "Informe sobre Desarrollo Humano, República Dominicana 2008". Santo Domingo, República Dominicana.
- Oficina de Coordinación Técnica (OCT). 1996. "Salud: Visión de Futuro". Santo Domingo, República Dominicana.
- Oficina de Colaboración Interinstitucional (OCI). 2007. "Evolución de la ejecución de proyectos con recursos externos en la Secretaría de Estado de Educación (SEE)". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos. 2003. "Estatus de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos". Nueva York, Estados Unidos.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). 1981. "IV Censo de población y vivienda". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.one.gob.do>]
- .1993. "VII Censo de población y vivienda". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.one.gob.do>]
- .2002. "VIII Censo de población y vivienda". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.one.gob.do>]
- .2004. "República Dominicana en cifras 2004". Santo Domingo, República Dominicana [<http://www.one.gob.do>]
- .2005a. "Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. (ENHOGAR)". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.one.gob.do>]
- .2005b. "República Dominicana en cifras 2005". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.one.gob.do>]

- .2006a. “Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. (ENHOGAR)”. Santo Domingo, República Dominicana. [[http:// www.one.gob.do](http://www.one.gob.do)]
- .2006b. “República Dominicana en cifras 2006”. Santo Domingo, República Dominicana. [[http:// www.one.gob.do](http://www.one.gob.do)]
- .2007a, julio. “Algunas consideraciones sobre el envejecimiento poblacional dominicano”. Panorama Estadístico. Año 1, No. 5. Santo Domingo, República Dominicana. [[http://www.one. gob.do](http://www.one.gob.do)]
- .2007b. “La jefatura femenina de hogar en República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007c. “República Dominicana: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Tomo I”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008. “Dominicana en cifras 2008”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial (BM). 1966. “Bases para el desarrollo nacional”. Secretariado Técnico de la Presidencia. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005. “Atlas de Pobreza del 2005”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). 2006. “Primera evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe”. Vancouver, Canadá.
- .2008. “Agenda Hábitat”. Turquía. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf]
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2003. “El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos. Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas”. Viena, Austria. [http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf]
- .2008. “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. París, Francia. [<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>]
- ONU y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2008a. “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 21 de diciembre de 1965”. París, Francia. [<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>]
- .2008b. “Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996”. Turquía. [http://www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm]
- .2008c. “Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales de 1978”. París, Francia. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_prejud_sp.htm]
- .2008d. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979”. Dinamarca. [[http://www.cinu.org.mx/ biblioteca/documentos/dh /celim_disc_mutxt.htm](http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/celim_disc_mutxt.htm)]

- .2008e. “Pacto internacional de derechos civiles y políticos”. Nueva York, Estados Unidos. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm]
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1993. “Seguridad Social en las Américas: cuestiones y opciones”. Uruguay.
- .2002. “Decent Work and the Informal Economy. Report of the Director-General”. 90th Session of International Labour Conference. Report VI. Ginebra, Suiza.
- .2004. “Protección social y mercado laboral”. Santiago de Chile, Chile.
- .2007. “Programa Nacional de Trabajo Decente. República Dominicana 2008-2011”.
- .2008. “Diagnóstico de Situación República Dominicana”. Proyecto Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://white.oit.org.pe/ipec>]
- OIT/IPEC. 2004. “Informe de los resultados de la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil en la República Dominicana”. San José, Costa Rica.
- OIT/OPS. 1999a. “El gasto de bolsillo en salud en América Latina y el Caribe: razones de eficiencia para la extensión de la protección social en salud”. Reunión Regional Tripartita. México.
- .1999b. “Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe”. Reunión Regional Tripartita. México.
- .1999c. “Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe”. Reunión Regional Tripartita. México.
- .1999d. “Síntesis de estudios caso de microseguros y otras modalidades de protección social en Salud en América Latina y el Caribe”. México.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2003. “World Migration, Managing Migration. Changes and Responses for People on the Move”. Ginebra, Suiza.
- .2006. “Propositions pour une politique de gestion de la migration de main-d’oeuvre en Haïti”. Pourt-au-Prince, Haïti.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2000. “Evaluación global de los servicios de agua potable y saneamiento 2000”. Washington, Estados Unidos. [<http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/fulltext/esevafo1.pdf>]
- OMS-UNICEF. 2007. “La meta de los ODM relativa al agua potable y saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales”. Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1994. “Declaración de Salamanca”. Conferencia mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad. Salamanca, España. [http://paidos.rediris.es/genysi/recursos/doc/leyes/dec_sal.htm#Inicio]
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). 2007. “Informe sobre las políticas nacionales de educación”. Santo Domingo, República Dominicana.
- OECD y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002. “Sistema de cuentas de salud”. Washington, Estados Unidos.

- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1994a. "Las condiciones de salud en las Américas". Vol. 1. Washington, Estados Unidos.
- .1994b. "Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: Desafíos para la década de los noventa". Serie Informes Técnicos n° 30. Washington, D.C. Estados Unidos.
- .1996. "Promoción de la salud: una antología". Publicación Científica n° 557. Washington, Estados Unidos.
- .1998. "Las condiciones de salud en las Américas". Vol. 1. Publicación Científica No. 569. Washington, Estados Unidos.
- .1999a. "La extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe: en busca de respuesta eficaces a un problema creciente". Reunión Regional Tripartita. México.
- .1999b. "Disparidades de salud en América Latina y el Caribe - el rol de los factores determinantes sociales y económicos". División de Salud y Desarrollo Humano. Washington, Estados Unidos.
- .2001. "Perfil del sistema de servicios de salud de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003a. "Exclusión en salud en los países de América Latina y el Caribe". Serie No.1. Washington, Estados Unidos.
- .2003b. "Evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos".
- .2005a. "Políticas de protección social en salud y organización de los sistemas de salud". Curso "Políticas de protección social y organización de acciones de salud con énfasis en la equidad". Washington, Estados Unidos.
- .2005b. "Informe de la consultoría de apoyo a la Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento, República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006. "Informe sobre la salud en el mundo. Colaboremos por la salud". Suiza. [<http://www.oms.org>]
- .2008. "Evaluación de la respuesta del sistema nacional de salud al VIH en la República Dominicana". UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- OPS y Organización Mundial de la Salud (OMS). 1997. "La rectoría de los ministerios de salud en los procesos de reforma sectorial". Washington, Estados Unidos.
- .2001. "La Diabetes en las Américas". Boletín Epidemiológico. Vol. 22, No.2.
- .2007a. "Indicadores básicos de salud". Washington, Estados Unidos.
- .2007b. "Annual Malaria cases and Deaths in the Americas 1998-2006". Washington, Estados Unidos.
- Oróstegui, R. F. 2005. "Tendencias del financiamiento de la educación superior de los países de Latino América y el Caribe Hispano Parlante". IESAL/UNESCO. Bogotá, Colombia.
- Ortiz, Marina. 2001. "Pequeñas y medianas empresas en la República Dominicana". FondoMicro. Santo Domingo, República Dominicana.

- Ortiz, Marina y Jaime Aristy. 2000. "Microempresas, educación y trabajo infantil en la República Dominicana, 1999-2000". FondoMicro. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ortiz, Marina y Omar Castro. 2003. "La microempresa dominicana a finales del siglo XX, 1993-2000". FondoMicro. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ortiz, Marina, y Rita Mena. 2006. "Microempresas y seguridad social en la República Dominicana". FondoMicro. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oviedo, José; Brea, Ramonina y Duarte, Isis. 2007. Índice de transparencia de las entidades públicas participación ciudadana. [http://www.pciudadana.com/proyectos/transparencia/download/08292007_IT2007/08292007_Resultado_IT2007.pdf]
- Pan-American Health Organization (PAHO), World Health Organization (WHO). 2000. "Essential Public Health Functions". Washington, Estados Unidos.
- .2007a. "Estimated Burden of Tuberculosis (TB) in the Americas". Washington, Estados Unidos.
- .2007b. "Tuberculosis. Programa Regional". Washington, Estados Unidos.
- Pantaleón, Doris. 2008. "RD invierte US\$17 millones en atención médica haitianos". Listín Diario. Santo Domingo. Editora Listín Diario. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=50110>]
- Paredes, Melanio. 2008. "DR-CAFTA: un año después. Resultados y perspectivas." Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC). Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.seic.gov.do/baseConocimiento/Sobre%20acuerdos%20y%20tratados/DR-CAFTA%20un%20año%20después.pdf>]
- Pepén Peguero, M. y B. García. 2003. "Escuela y comunidad. Reinventar la escuela. ¿Qué opiniones?". UNESCO. Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pepén Peguero, M. y Alicia Ziffer. 2005. "Estudio cualitativo sobre centros educativos con resultados destacables en las pruebas nacionales – Primeras aproximaciones". Gestión escolar, práctica pedagógica y calidad educativa: tendencias y estudio de casos. Foro Socioeducativo. Plan Internacional. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pérez Montás, Eugenio. 1998. "La ciudad del Ozama: 500 Años de historia urbana". Patronato de la Ciudad Colonial-Centro de Altos Estudios Humanísticos del Idioma Español. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pérez Serrano, Gloria. 1994. "Investigación cualitativa. Retos e interrogantes". La Muralla. Madrid, España.
- .1996. "Elaboración de proyectos sociales: casos prácticos". Narcea. Madrid, España.
- Picardo, R. et al. 1998. "Estudio factores de riesgo cardiovascular en la República Dominicana (EFRICARD) 1996-1998". Archivos Dominicanos de Cardiología. Sociedad Dominicana de Cardiología. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pineda, Magaly, Carmen Gómez y Alina Ramírez. 2002. "Esto no es un juego: un estudio exploratorio sobre el trabajo infantil doméstico en hogares terceros en República Dominicana". OIT/IPEC. San José, Costa Rica.

- Pineda, Magaly et al. 2007. "Roles en tensión: madres y trabajadoras en las zonas francas dominicanas". FUNDAPEM. San José, Costa Rica.
- Piore, Michael J. 1979. "Birds of passage: migrant labor and industrial societies". Cambridge University Press.
- .1983a. "Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo". *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Alianza Universidad. Madrid, España.
- .1983b. "El dualismo como respuesta al cambio y la incertidumbre". *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Alianza Universidad. Madrid, España.
- Poggi, M. 2006. "¿Qué es una escuela exigente? Notas para reformular la pregunta". Dossier Revista El monitor de la educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología MECyT. Año V, No. 7. Buenos Aires, Argentina. [<http://www.me.gov.ar/monitor/nro7/dossier2.htm>]
- Polanco, F. 2001. "La formación de los recursos humanos para el sector educativo. Situación actual y perspectiva". Seminario-Taller para la elaboración del plan de desarrollo de la educación. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Policía Nacional Dominicana. 2002. "Memorias Institucionales". Santo Domingo, República Dominicana.
- Pola Zapico, María Jesús. 2004. "Feminicidio en la República Dominicana II: profundización del fenómeno desde diversas fuentes para el periodo enero-diciembre 2002". Profamilia. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006. "Las dominicanas y la violencia: una aproximación al sistema de atención desde la justicia". Impresora Corripio. Santo Domingo, República Dominicana.
- Portes, Alejandro. 1994. "En torno a la informalidad. Ensayos en torno a la teoría y medición de la economía no regulada". Porrúa Editores –FLACSO. México.
- Portes, Alejandro y John Walton. 1981. "Labor, Class and the International System". Academy Press. Nueva York, Estados Unidos.
- Portes, Alejandro y Józef Borocz. 1998. "Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación". *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Icaria. Madrid, España.
- Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt. 2003. "La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina". Porrúa Editores –FLACSO. México.
- Presidencia de la República.1993. "Decreto 183-93. Que crea el Cinturón Verde de la Ciudad de Santo Domingo". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .1997. "Decreto 184-97. Denominación de la Comisión Nacional de Asuntos Urbanos como Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU)". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .2000a. "Decreto No.741-00. Despacho de la Primera Dama". Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]

- .2000b. “Decreto 685-00. Crea e integra el sistema nacional de planificación y la descentralización”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .2002. “Decreto 527-02. Adopta la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial urbano”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .2004a. “Decreto No. 1560-04. Crea la Administradora de Subsidios Sociales”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .2004b. “Decreto No. 1073-04. Crea el Sistema Único de Beneficiarios”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- .2005. “Decreto No.212-05. Constituye a la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la República Dominicana. (CNSIC)”. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.presidencia.gob.do>]
- . 2007. “Decreto No. 231-07. Establece el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD)”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Presidencia de la República, Gabinete Social y Oficina Nacional de Planificación. 2003. “Estrategia para la reducción de la pobreza en República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Presidencia de la República y Gabinete de Coordinación de Política Social. 2006. “Nueva Política Social: Una estrategia de salida de la pobreza”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) y Andrés Navarro García. 2006. “El planeamiento urbano en la gestión municipal. Conceptos y criterios prácticos para técnicos y técnicas municipales”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado del Poder Ejecutivo (PRO-REFORMA). 2006. “Análisis y tendencias de política salarial en el sector público”. Santo Domingo, República Dominicana. [www.pro-reforma.gov.do]
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. “Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994”. Nueva York, Estados Unidos. [<http://www.undp.org/en/espanol/>]
- .1999. “Informe sobre el Desarrollo Humano 1999. Una globalización con rostro humano”. Nueva York, Estados Unidos.
- .2000. “Superar la pobreza humana. Informe sobre la pobreza 2000”. New York, Estados Unidos.
- PNUD-Colombia. 2008. “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008”. Colombia.
- PNUD-Perú. 2009. “Poder y Cambio en las Regiones. IEP. Lima. Perú
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), PNUD y Centro de Estudios de la construcción y el desarrollo urbano y regional (CENAC). 2004. “Hábitat y desarrollo humano”. Colombia.

- Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud (PROSISA). 2004. "Una reforma para estar en salud. Claves para profesionales del sector sanitario". Santo Domingo, República Dominicana.
- Putnam, Robert. 1993. "Making Democracy Work". Princeton University Press. New Jersey, Estados Unidos.
- .1995. "Bowling Alone: "America's Declining Social Capital". Simo & Schuster Publishers. Nueva York, Estados Unidos.
- Radcliffe-Brown, A.R. 1972. "Estructura y función en la sociedad primitiva". Península. Barcelona, España.
- Rama, Claudio. 2003. "La compleja dinámica de la inequidad en la educación superior en América Latina y el Caribe". IESALC. Venezuela.
- Ramírez, Carlota y M. García Domínguez y J. M. Morais. 2005. "Cruzando fronteras: remesas, género y desarrollo (2005)". Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, República Dominicana.
- Rawls, John. 1971. "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica. México.
- .1993. "El liberalismo político". Biblioteca de Bolsillo. Crítica Barcelona 2002.
- .2002. "Justicia como equidad. Materiales para la teoría de justicia". Tecnos.
- Rathe, Magdalena. 2000. "Salud y equidad: una mirada al financiamiento a la salud en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2001a. "Análisis del valor per cápita del plan básico de la seguridad social". CERSS-BID. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2001b. "La reforma de salud y la seguridad social". PUCMM-PID-RES-USAID. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2002a. "La reforma de salud y la seguridad social". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2002b. "Estimación del gasto y financiamiento de las funciones esenciales de salud pública: un marco de referencia". OPS .Washington, Estados Unidos.
- .2002c. "Análisis de las Cuentas Nacionales de Salud de la República Dominicana". PLENITUD. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2003. "Salud y equidad: Una mirada al financiamiento de la salud en la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007. "El gasto nacional en salud en la República Dominicana". PLENITUD. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008. "Estimación del impacto de los nuevos estándares de propiedad intelectual en el precio de los medicamentos en la República Dominicana". ICTSD/PLENITUD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Red de Información Indígena. 2008. "Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989". Guatemala. [<http://www.redindigena.net/leyes/inter/docs/conv169.html>]

- Requena Santos, Félix. 1994. "Amigos y redes sociales. Elementos para una sociología de la amistad". CIS. Madrid, España.
- Reyna, Ernesto. 2004. "La necesidad de un ordenamiento territorial". FUNGLODE. Santo Domingo, República Dominicana. [<http://www.funglode.org/clarvesdelmundo/2004/09/010904.htm>]
- Reyna, Roberto. 2004 "Evaluación y acreditación de la educación superior dominicana". IESALC/UNESCO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Reyes, Rolando. 2001. "El mercado de trabajo en la República Dominicana: problemas y desafíos". OIT. Santo Domingo, República Dominicana.
- Robeyns, Ingrid. 2005. "The Capability Approach: a theoretical survey". *The Journal of Human Development* Vol. 6 Iss. 1. Londres, Inglaterra.
- Robles, M. 2007. "Evaluación a medio término área financiera del proyecto de fortalecimiento de la educación inicial". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Rockwell, E. 1987. "Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982-1985)". Departamento de Investigaciones educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. México.
- Rodríguez, Pablo, y Manuel Herasme. 2003. "La dinámica futura de la economía Dominicana y la demanda de empleo para profesionales". Santo Domingo, República Dominicana.
- Rodrik, Dani. 2004. "Industrial policy for the twenty-first century". Harvard University. Estados Unidos.
- Ros, Jaime. 2006. "Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina". Serie Macroeconómica del Desarrollo 49. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Rosenfeld, Mónica y Graciela Cardarelli. 1998. "Las participaciones de la pobreza". Buenos Aires, Argentina.
- . 2002. "La gestión asociada: Una utopía realista". Argentina.
- Rusque, Ana María. 2001 "De la diversidad a la unidad en la investigación cualitativa". FACES. Venezuela.
- Sabel, Charles F. 1985. "Trabajo y política. La división del trabajo en la industria". Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. España.
- Saltalamacchia, Homero. 2005. "Historias de vida y movimientos sociales. Propuesta para el uso de la técnica". *Revista Ixatapalapa*. Año 4, No. 9. Junio-diciembre. México.
- Saltman, R.B. y J. Figueras. 1998. "Reformas sanitarias en Europa". Ministerio Español de Sanidad en Europa. España.
- Samaniego, Norma. 2002. "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en América Latina". Serie Macroeconómica del Desarrollo 19. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Samson, Anda. 2007. "Challenges for Establishing Links Between Empowerment and HIV". *Development Connections (DVCN) Critiques*. Vol.1, No.1. Washington, Estados Unidos.

- Sanahuja, José Antonio. 2007. "Cohesión social: la experiencia de la Unión Europea y las enseñanzas para América Latina". Quorum. Revista de pensamiento iberoamericano. Madrid, España. [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=52001806>> ISSN 1575-4227]
- Santana, I. 2003. "El financiamiento de la educación y la condición del maestro en la República Dominicana". Documento elaborado para el Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Sassen, Saskia. 2003. "Los espectros de la globalización". Fondo de Cultura Económica. México.
- Schachter, Stanley. 1979. "Cohesión social". Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Editora Aguilar. Bilbao, España.
- Scheker, A. 2002. "La experiencia de la República Dominicana en la hechura de la reforma educativa. La participación de los estudiantes". Las reformas educativas en acción. Eficiencia, equidad y calidad en el sistema educativo de la República Dominicana y América Latina. INEDS, BID e INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL). 2008. "Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio". México. [<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=1005&len=1>]
- Secretaría de Estado de Cultura (SEEC). 2000. "Educación especial. Políticas educativas en el área de las necesidades educativas especiales". Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD). 2007a. "Informaciones sobre el aseguramiento en salud de la población dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2007b. "Evolución reciente del sector zonas francas. El deterioro del sector confecciones y sus implicaciones sociales". Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2007c. "Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, Banco Central de la República Dominicana y Banco Mundial. 2007. "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación (SEE). 2002a. "Diseño curricular nivel básico". Serie Innova 2005. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2002b. "Orden departamental 05-2002 que establece el cambio de la Escuela Nacional de Ciegos a Centro de Recursos Educativos para Niños, Niñas y Jóvenes con Discapacidad Visual". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- . 2003a. "Programa multifase para la equidad de la educación básica. Hacia una educación básica de calidad y equidad". Carpeta informativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2003b. "Orden departamental 18-2001 que autoriza la reorganización de los centros de educación especial". Santo Domingo, República Dominicana.

- .2003c. “Orden departamental 24-2003 que establece las directrices nacionales para la educación inclusiva”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004. “Proyecto para el fortalecimiento de la educación inicial. Construyendo una educación con calidad y equidad”. Carpeta Informativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005. “Los objetivos del milenio”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006. “Censo a la población escolar del sector público durante el año escolar 2005-2006. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007a. “Diagnóstico plan decenal de educación 2008-2018”. 5° versión. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- .2007b. “Orden departamental 13-2007”. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- .2007c. “Memorias 2004-2006”. Santo Domingo, República Dominicana
- SEE y Fondo de Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). 2002. “Una opción a favor de la niñez del campo. Síntesis de la evaluación formativa”. Proyecto escuela multi-grado innovada. EMI. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC). 1994. “Fundamentos del curriculum. Tomo I. Fundamentación teórico-metodológica”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .1995. “Ordenanza 1-95 que establece el curriculum para la educación inicial, media, especial y de adultos del sistema educativo dominicano”. Santo Domingo, República Dominicana
- Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCyT) y Grupo de Consultoría Pareto. 2007. “Innovación, educación superior y actividad empresarial en la República Dominicana: un análisis sobre articulación de empresas, gobierno y sector educativo superior en busca de la competitividad”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Finanzas. 2006. “Informe actuarial y técnico sobre el régimen nacional de pensiones, determinación de los pasivos actuariales a cargo del estado y Lineamientos de la Reforma a la Ley 379”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC). 2007. “Análisis de escenarios sobre el subsidio al gas licuado de petróleo”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). 2005. “Plan Nacional de Equidad de Género 2006-2016 (PLANEG II)”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), Consorcio Ambiental Dominicano (CAD) y Helvetas. 2006. “Zonificación territorial del municipio de Polo, provincia de Barahona”. Inédito. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007. “Zonificación territorial del municipio de Paraíso, provincia de Barahona”. Inédito. Santo Domingo, República Dominicana.

- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC). 2008. "Base legal: leyes, reglamentos y decretos". Santo Domingo, República Dominicana. [http://seopc.gov.do/perfil/marco_legal.html]
- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX). 2000. "Convenios Bilaterales entre la República Dominicana y Haití". Edición preparada por el Embajador Wenceslao Guerrero-Pou Cambier. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2001. "Relaciones dominico-haitianas: 300 años de historia". Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). 1999. "Estrategia de acciones integrales materno-infantil y adolescentes con la metodología del Hospital Amigo de la Niñez y de las Madres". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2001. "Manual para la programación y presupuestación anual". CERSS / SESPAS. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004a. "Informe anual nacional del programa nacional de tuberculosis". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004b. "Anuario Estadístico 2003-2004". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2004c. "Memoria Anual, 2005". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005. "Informe anual nacional del programa nacional de tuberculosis". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006a. "Plan decenal de salud 2006-2015. Un acuerdo por la excelencia de la salud". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006b. "Memorias". Santo Domingo, República Dominicana
- .2008. "Plan decenal de salud 2006-2015". Santo Domingo, República Dominicana.
- SESPAS/DIGEPI. 2005. "Análisis de situación de salud de la República Dominicana 2003". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007a. "Situación Epidemiológica eventos bajo observancia Tolerancia Cero. Resumen ejecutivo correspondiente al mes de abril 2007". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2007b. "Situación Epidemiológica eventos bajo observancia Tolerancia Cero. Resumen ejecutivo correspondiente al mes de octubre 2007". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008a. "Situación Epidemiológica eventos bajo observancia Tolerancia Cero. Resumen ejecutivo correspondiente al mes de enero 2008". Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008b. "Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica". Santo Domingo, República Dominicana.
- SESPAS/ONFED/UE/PROSISA. 2004. "Una reforma para estar en salud". Santo Domingo, República Dominicana.
- SESPAS/OPS. 2002. "Indicadores básicos de salud 2002". Santo Domingo, República Dominicana.

- Secretaría de Estado de Trabajo (SET). “Programa juventud y empleo. Memoria del componente de capacitación laboral 2001-2006”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005. “Memorias Institucional”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2006. “Memorias Institucional”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008. “Síntesis de evaluación de impacto programa Juventud y Empleo”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2009. “Descripción del servicio nacional de empleo”. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Secretaría de Gobernación de México (SEGOB). 2008. “Ordenamiento territorial”. México. [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_America_Latinaot]
- Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). 2002. “Plan de acción territorial”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretariado Técnico de la Presidencia y Oficina Nacional de Planificación. 2004. “Política social de gobierno dominicano”. Volumen I. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005a. “Atlas de la Pobreza en la República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2005b. “Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretariado Técnico de la Presidencia, Programa de Apoyo y a la Modernización del Poder Ejecutivo. 2005. “Sistematizando la asistencia social. Hacia una red de protección social en República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Segura, Carlos y Weyland Karin. 2003. “Transformaciones económicas, flujos migratorios, cambio culturales e identidad en la República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Sen, Amartya. 1999. “Discurso inaugural ante la 52 Asamblea Mundial de la Salud”. Ginebra, Suiza.
- .1998. Bienestar, justicia y mercado. Pensamiento Contemporáneo 48. Paidós I.C.E/U.A.B. Barcelona, España
- . 2000. “Desarrollo y Libertad”. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- .2001. Nivel de Vida. Editorial Complutense. Madrid, España.
- .2003. Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial. Madrid, España.
- .2007. Identidad y violencia. Katz Editores. España
- Sen, Amartya, Joseph Stiglitz e Imanol Zubero. 2007. “Se busca un trabajo decente”. España.
- Sepúlveda, Sergio et al. 2003. “El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural”. IICA. San José, Costa Rica.

- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. 2008. "Entre lo real, lo establecido y lo deseable. Estudio de las condiciones laborales en el sector construcción en el Distrito Nacional de la República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Servicio Jesuita de Refugiados/FLACSO. 2006. "La actitud racial en República Dominicana". Santo Domingo, República Dominicana.
- Silié, Rubén y Carlos Segura. 2002. "Una isla para dos". FLACSO-República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Silié, Rubén, C. Segura y C. Dore y Cabral. 2002. "La Nueva Inmigración Haitiana". FLACSO-República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Sluzki, Carlos E. 1996. "La Red Social. Frontera de la Práctica Sistémica". Gedisa. Barcelona, España.
- Stenhouse, L. 1987. "La investigación como base de la enseñanza". Morata. Madrid, España.
- Stiglitz, J. 1986. "Economics of the Public Sector". Nueva York, Estados Unidos.
- Sojo, Ana. 2000a. "Reformas en salud en América Latina Los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica". Serie Política Social No. 39. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- . 2000b. "¿Qué son los compromisos de gestión?" y "Cómo lograr equidad en las reformas de salud?". Salud pública y economía de la salud para no iniciados. Santiago de Chile, Chile.
- Sojo, Carlos. 2007. "Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica". Madrid, España. [<http://www.revistaquorum.es>]
- Suprema Corte de Justicia (SJC). 2008. "Tres años del Código Procesal Penal: una mirada al desempeño de los tribunales penales (2005-2007)". Boletín No. 1 Santo Domingo, República Dominicana.
- Tapinos, Georges. 1993. "Inmigración e integración en Europa". Fundación Paulino Torras Domenech. Barcelona, España.
- Tedesco, J.C. 2003. "Las reformas educativas en América Latina". En: Villamán, M. et al. 2003. "Reinventar la escuela. ¿Qué opciones?" Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Tejada, Argelia. 2001. "Bateyes del Estado. Encuesta socioeconómica y de salud de la población materno-infantil de los bateyes agrícolas del CEA". Impresora Amigo del Hogar. Santo Domingo, República Dominicana.
- Tenti, E. 2004. "Notas sobre escuela y comunidad". Seminario internacional alianzas e innovaciones en proyectos educativos de desarrollo local. Reflexiones desde la Iniciativa Comunidad de Aprendizaje. IPE/UNESCO. Buenos Aires, Argentina. [<http://www.iipebuenosaires.org.ar/pdfs/TentiFanfani-notaseducacion.pdf>]
- Toharia, Luis. 1983. "El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones". Alianza Universidad. Madrid, España.
- Tokman, V. 2006. "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social". Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.

- .2007. “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. Serie Políticas Sociales 130.CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Torres, R. 2001. “Comunidad de aprendizaje. Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje”. Simposio Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje. Barcelona Forum 2004. Barcelona. España. Mimeo.
- .2002. “Reflexiones sobre el Plan Decenal, 10 años después”. Las reformas educativas en acción. INTEC, INDES y BID. Santo Domingo, República Dominicana.
- Unda Opazo, Francisco. 1993. “Ingeniería sanitaria aplicada a saneamiento y salud pública”. Editorial LIMUSA. México.
- Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES) y SEEPyD. 2008a. “Monitor Energético 4”. Santo Domingo, República Dominicana.
- .2008b. “Monitoreo Energético 5”. Santo Domingo, República Dominicana.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) y LLECE. 2000. “Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica”. UNESCO. Chile.
- .2002. “Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos”. UNESCO. Chile.
- .2008. “Primer reporte de resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)”. UNESCO. Chile.
- UNESCO y UNICEF. 2005. “La educación como bien público y estratégico”. Encuentro Regional de UNESCO. UNICEF. Cartagena de Indias, Colombia.
- United Nations Environment Programme (UNEP). 2002. “El Concepto de Vulnerabilidad”. Global Environment Outlook 3”. Londres, Inglaterra. [<http://www.unep.org/GEO/geo3/spanish/498.htm>]
- Universidad del Rosario. “Evolución de la equidad en el acceso, gasto de bolsillo y aseguramiento en salud en la República Dominicana, 1996-2007.” Bogotá, Colombia.
- Vaillant, D. 2004. “La construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates”. Documento N° 31. PREAL. Chile
- Vaillant et al. 2006. “Maestros de escuelas básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión”. PREAL. Chile
- Valera, C. 2005. “Educación para la ciudadanía en el Caribe. Estudio sobre política curricular y de formación docente en Cuba, Haití y República Dominicana”. FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Valera, C., A. Santelises y A. Ziffer. 2005. “Programa de fortalecimiento de la calidad, la equidad monitoreo de la matriculación de niños, niñas y adolescentes no documentados/as en el año escolar 2003-2004”. Consejo Consultivo del Gabinete Social. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo.
- Valera, C., M. Escala y A. Ziffer. 2004. “Evaluación de las juntas descentralizadas de centros educativos”. SEE y FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.

- Valera, C. et al. 2001. "¿Cambia la escuela? Prácticas educativas en la escuela dominicana". UNICEF, PREAL y FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2002. "Más escuelas más exclusión". Medina Giopp. 2002. "Las reformas educativas en acción". INDES, BID e INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vanderhorst, R. y J. Mora. 1997. "Evaluación de impacto del Programa de Profesionalización de Maestros Bachilleres en Servicio". Serie Investigación Educativa 3. SEE. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vargas Peña, Daniel. 2002. "Informe nacional sobre educación en República Dominicana". IESALC/UNESCO/SEECyT. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vargas Mera, Ramón. 2004. "Tendencias urbanísticas en América Latina". Amigo del Hogar. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vargas, Tahira. 1998. "De la Casa a la Calle. Estudio de la familia y la vecindad en un barrio de Santo Domingo". Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo. Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2005. "La mujer en las formas organizativas informales y formales de los barrios urbano-marginales de Santo Domingo". Miradas desencadenantes: los estudios de género en la República Dominicana al inicio del Tercer Milenio. Centro de Estudios de Género. INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vega, Bernardo. 1990. "El futuro de las relaciones haitiano-dominicanas. Tópicos para agenda". Conferencia, Asociación Nacional de Jóvenes (ANJE). Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2007. "El país, dividido frente al tema haitiano". Global Vol. 4. Fundación Global Democracia y Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Veras Soares, Fabio. 2006. "Universalización o focalización. Un falso dilema". Centro Internacional de Pobreza. PNUD/IPEA. Seminario sobre Políticas Sociales Innovativas en América Latina. Gabinete de Coordinación de la Política Social. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vilardo, Valeria. 2008. "República Dominicana: Aumenta la violencia contra haitianos." El Bonsai. [<http://bonsaidelainformacion.wordpress.com/2008/11/07/republica-dominicana-aumenta-la-violencia-contra-haitianos/>]
- Villamán, M. et al. 2006. "El proceso de descentralización escolar y sus condiciones de posibilidad". Plan Internacional. Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Villepin, M. Dominique. 2004. "Rapport au Ministre des Affaires Etrangères M. Dominique de Villepin du Comité Indépendant de Réflexion et de Propositions sur les Relations Franco-Haitiennes". París, Francia. Mimeo.
- Wallis, J.; Killerby, P. y Dollery B. 2004. "Social Economics and Social Capital". Emerald International Journal of Social Economics. Vol. 31, No. 3. Reino Unido.
- Walsh, Kieron. 1995. "Public Services and Market Mechanisms". Palgrave MacMillan. Inglaterra.

- Weller, Jürgen. 2005. "Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral". Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 40. CEPAL. Chile. [www.cepal.org]
- Wooding, Bridget y Richard Moseley-Williams. 2004. "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana". Servicio Jesuita Refugiados y Migrantes. Santo Domingo, República Dominicana.
- World Bank. 2004. "World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People". The World Bank and Oxford University Press, New York, Estados Unidos.
- World Economic Forum (WEF). 2008. "The Global Competitiveness Report 2007-2008". Ginebra, Suiza.
- . 2009. "The Global Competitiveness Report 2008-2009". Ginebra, Suiza.
- Yarzabal, Luis. 2001. "La educación superior en América Latina, realidad y perspectiva". Santiago de Chile, Chile.
- Yujnovsky, Oscar y Ramón Minaya. 2006. "Evaluación de Efectos". PNUD. Santo Domingo, República Dominicana. [http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/_Documento%201_%20INFORME%20FINAL%20evaluation%20outcome.pdf]
- Yunén, Rafael Emilio. 1985. "La Isla como es: hipótesis para su interpretación". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Santiago, República Dominicana.
- Zamora-Monge, Gerardo. 2003. "Trabajo Infantil Agrícola en República Dominicana: Síntesis de Estudios de Línea de Base". Oficina Internacional del Trabajo. Costa Rica. [www.ipecc.uit.or.cr, www.uit.or.cr]
- Ziffer, Alicia. 2000. "El niño con retardo mental: su integración a la escuela común". Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- . 2003a. "Informes trimestrales del Programa de Seguimiento al Desarrollo Curricular". Santo Domingo, República Dominicana. Mimeo
- . 2003b. "Escuela e inclusión. Cuadernos de educación básica para todos". UNESCO. SEE. FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ziffer, Alicia et al. 2007. "Evaluación de la capacitación de directores/as, docentes y técnicos/as del nivel medio". SEE. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ziffer, Alicia y M. Escala et al. 2006. "Las condiciones socioeconómicas y culturales de los niños y las niñas en el suroeste de la República Dominicana". Plan Internacional. Foro Socioeducativo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ziffer, Alicia y Olaya Dotel. 2005. "Diagnóstico participativo sobre prácticas de crianza y cuidado de la población infantil en tres comunidades de la región Suroeste". FLACSO. Plan Internacional. Santo Domingo, República Dominicana
- Zimmet P, Albert, F. Kaufman, et al. 2007. "The Metabolic Syndrome in Children and Adolescents". *Diabetes Voice* V52:4. International Diabetes Federation Task Force on Epidemiology and Prevention of Diabetes. Bruselas, Bélgica.

Páginas Web

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador
[<http://www.asamblea.gob.sv>]
- Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) de Santo Domingo (República Dominicana)
[<http://www.adn.gov.do>]
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD)
[<http://www.bancentral.gov.do>]
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
[<http://www.iadb.org>]
- Banco Mundial (BM)
[<http://www.bancomundial.org>]
- Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción de la República Dominicana (BNV). [<http://www.bnv.com.do>]
- Biblioteca Luis Ángel Arango
[<http://www.lablaa.org/>]
- Biblioteca Virtual de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental
[<http://www.bvsde.paho.org>]
- Centro de Información-Naciones Unidas
[<http://www.cinu.org.mx/>]
- Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
[<http://www.cipaf.org.do/>]
- Centro Juan Montalvo
[<http://www.centrojuanmontalvo.org.do/>]
- Ciencias de la Salud y del Movimiento
[<http://www.saludmed.com/>]
- Colegio de Arquitectos de El Salvador
[<http://www.cades.org.sv/>]
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
[<http://www.cepal.org>]
- Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES)
[<http://www.copdes.gov.do>]
- Congreso Nacional de la República Dominicana.
[<http://www.congreso.gov.do>]
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU)
[<http://www.dataurbana.gov.do/>]
- Consejo Nacional de Población (CONAPO)
[<http://www.conapo.gob.mx>]

Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA)
[<http://www.conapofa.gov.do/>]

Consejo Nacional de Seguridad Social de la República Dominicana (CNSS)
[<http://www.cnss.gob.do/>]

Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA)
[<http://www.copresida.gob.do/>]

Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)
[<http://www.cdeee.gov.do/>]

Despacho de la Primera Dama (DEPRIDAM)
[<http://www.primeradama.gob.do/>]

Diario Digital República Dominicana
[<http://www.diariodigital.com.do/>]

Diario Dominicano
[<http://www.diariodominicano.com/>]

Dirección General de Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y SIDA
[<http://www.digecitss.org/>]

Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
[<http://www.dataurbana.gov.do/>]

Dominicanos HOY
[<http://www.dominicanosohoy.com/>]

Educando-Portal de la Educación Dominicana
[<http://www.educando.edu.do/>]

El Caribe
[<http://www.elcaribecdn.com.do/>]

Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas
[<http://www.eumed.net/>]

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
[<http://www.eird.org/>]

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
[<http://www.unicef.org/>]

Foro Biarritz
[<http://www.forobiarrizchile.cl/>]

Fundación Global Democracia y Desarrollo
[<http://www.funlode.org/>]

Generalitat de Catalunya
[<http://www.gencat.net/>]

Gestiopolis
[<http://www.gestiopolis.com/>]

Gobierno de la República de Cuba
[<http://www.cubagob.cu/>]

- Grupo Consultoria Pareto
[<http://www.gcpareto.com/>]
- Habitat for Humanity
[<http://www.habitat.org/>]
- Hoy Digital
[<http://www.hoy.com.do/>]
- Informe Judicial República Dominicana
[<http://www.informejudicial.com/>]
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
[<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/>]
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina
[<http://www.indec.mecon.ar/>]
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile
[<http://www.ine.cl/>]
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
[<http://www.ine.gov.bo/>]
- Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela
[<http://www.ine.gov.ve/>]
- Instituto Nacional de Estadística de la República Oriental de Uruguay
[<http://www.ine.gub.uy/>]
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica
[<http://www.inec.go.cr/>]
- Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica de México
[<http://www.inegi.gob.mx/>]
- Instituto Nacional de la Vivienda República Dominicana
[<http://www.invi.gob.do/>]
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
[<http://www.e-local.gob.mx/>]
- Listín Diario
[<http://www.listin.com.do/>]
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la República de Colombia
[<http://www.minambiente.gov.co/>]
- Ministerio de Educación de Argentina
[<http://www.me.gov.ar/>]
- Ministerio de Igualdad España
[<http://www.migualdad.es/>]
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina
[<http://www.minplan.gov.ar/>]
- Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España
[<http://www.mtas.es/>]

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay
[<http://www.mvotma.gub.uy/>]

Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile
[<http://www.minvu.cl/>]

Mujeres Hoy – Portal de la No + Violencia Contra la Mujer
[<http://www.mujeres hoy.com/>]

Office of the High Commissioner for Human Rights
[<http://www2.ohchr.org/>]

Oficina Nacional de Estadística (ONE)
[<http://www.one.gob.do>]

Oficina de la UNESCO en Santiago de Chile
[<http://www.innovemos.unesco.cl/>]

Open Budget Initiative.
[<http://www.openbudgetindex.org/>]

Organización de Estados Iberoamericanos
[<http://www.oei.es/>]

Organización Mundial de la Salud
[<http://www.oms.org>]

Presidencia de la República Dominicana
[<http://www.presidencia.gob.do>]

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo
[<http://www.pro-reforma.gov.do>]

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
[<http://www.redalyc.uaemex.mx>]

Red de Información Indígena
[<http://www.redindigena.net/>]

Revista Quorum.
[<http://www.revistaquorum.es>]

Revista Iberoamericana de Educación
[<http://www.rieoei.org/>]

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)
[<http://www.stp.gov.do/>]

Secretaría de Estado de Educación (SEE)
[<http://www.see.gov.do>]

Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEECYT)
[<http://www.seecyt.gov.do>]

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA)
[<http://www.medioambiente.gov.do/>]

Secretaría de Estado de la Mujer (SEM)
[<http://www.mujer.gov.do>]

- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC)
[[http:// www.seopc.gov.do/](http://www.seopc.gov.do/)]
- Secretaría de Estado de Trabajo (SET)
[<http://www.set.gov.do>]
- Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)
[<http:// www.sespas.gov.do/>]
- Secretariado Técnico de la Presidencia (SET)
[<http://www.stp.gov.do>]
- Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana
[<http://www.onu.org.do>]
- Texas A&M University
[<http://www.rangeland.tamu.edu/>]
- Universitat de Barcelona (UB)
[<http:// www.ub.es/>]
- United Nations (UN)
[<http://www.un.org/>]
- United Nations Development Programme (UNDP)
[<http://www.undp.org/>]
- United Nations Environment Programme (UNEP)
[<http://www.unep.org/>]
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
[<http://www.unesco.org/>]
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
[<http:// www.unhabitat.org/>]
- United Nations Population Fund (UNFPA)
[<http://www.unfpa.org/>]
- World Economic Forum
[<http://www.weforum.org/>]

Referencias estadísticas

- ADESS. “Administradora de Subsidios Sociales”. Gabinete Coordinador de la Política Social (GCPS). 2008. Santo Domingo, República Dominicana.
- BID DataGob. “Base de datos de indicadores de gobernabilidad”. 2007. [http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html]
- Censo Nacional 2002. “VIII Censo de población y vivienda”. Oficina Nacional de Estadística (ONE). Santo Domingo, República Dominicana.

- DEMOS, "La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza". 1994-2006. Brea, Ramonina, Isis Duarte y Mitchell Seligson. 2005. Santo Domingo, República Dominicana.
- ENCOVI. "Encuesta nacional sobre condiciones de vida". Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004.
- ENDESA. "Encuesta nacional de demografía y salud". Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) 2003 y 2007. Editora Gente. Santo Domingo, República Dominicana.
- ENFT. "Encuesta nacional de la fuerza de trabajo 2000-2006". Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Santo Domingo, República Dominicana.
- ENHOGAR. "Encuesta nacional de hogares de propósitos múltiples". Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2006. Santo Domingo, República Dominicana.
- FPOBRESIG. "Sistema de información geográfica de pobreza en la República Dominicana". 2005. ONAPLAN. Santo Domingo, República Dominicana.
- SIGpaS3. "Programa de reforzamiento del sistema de salud de la República Dominicana". 2003. UE. ONFED. SESPAS. Santo Domingo, República Dominicana.
- SIUBEN. "Sistema único de beneficiarios". Gabinete Coordinador de la Política Social (GASOGCPS). 2005. Santo Domingo, República Dominicana.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo del 2010 en los talleres gráficos de SERIGRAF, S. A., Avenida Las Américas Km. 5 1/2, Villa Olímpica, Santo Domingo Este, República Dominicana.



Ministerio de
Economía, Planificación y Desarrollo



Política social: capacidades y derechos

El desarrollo humano debería ser una cuestión de derechos. El acceso equitativo a las oportunidades debe depender del Estado de derecho y no de un uso discrecional del poder, como es actualmente. Para ello las políticas sociales deben orientarse a hacer efectivos los derechos, a crear capacidades en las personas para que puedan ser lo que quieren, aspiran y valoran en la vida.

De eso trata este informe. De cómo pasar de una cuestión de poder a una cuestión de derechos, del clientelismo a las capacidades, del corto plazo al largo plazo, de la coyuntura al proyecto de país, del individualismo a la cohesión social.

Este informe propone el qué y el cómo. Lo demás es voluntad, es compromiso, es decisión; es que la gente se empodere para exigir sus derechos; es vocación de construir un país diferente, incluyente, respetuoso de las normas y las leyes; es hacer políticas de Estado con lealtad a la gente; es fijar metas y cumplirlas; es hacer pactos, respetar los acuerdos y tomar en cuenta a toda la ciudadanía.

Hay que entender de una vez por todas, que no hay ciudadanos de primera ni de segunda, que no hay morados ni blancos, sino dominicanos y dominicanas hambrientos de que el desarrollo humano sea una cuestión de derechos.

Oficina de Desarrollo Humano