

Política social: capacidades y derechos

Oficina de Desarrollo Humano

VOLUMEN III



Justicia y derechos / Inmigración haitiana / Cohesión social / Hacia una política social basada en derechos



Ministerio de
Economía, Planificación y Desarrollo



Política social: capacidades y derechos

Análisis y propuestas de políticas sociales
en República Dominicana

Volumen III



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 Volumen III 978-9945-8741-2-9

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 Artiles, 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 Matrillé, Edith Rodríguez, Elisabeth Fadul, Elías Dinzey, Fátima Guerrero, Federico Jovine, Francoise 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 Julliard

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. Sobre 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 VIII JUSTICIA Y DERECHOS

VIII.1	Introducción	3
VIII.2	Marco teórico sobre el Estado de derecho y la justicia	3
VIII.3	Diagnóstico y perspectiva de la reforma del sector justicia en República Dominicana	11
VIII.4	El proceso de reforma del sector justicia en RD.....	19
VIII.5	La dimensión institucional y la sostenibilidad de la reforma del sector justicia	30
VIII.6	El acceso a la justicia: problemática general.....	32
VIII.7	Derecho a la información. ¿Existe una política pública? ¿Se cumple?	53
VIII.8	Conclusiones.....	59
VIII.9	Recomendaciones.....	61

CAPÍTULO IX INMIGRACIÓN HAITIANA

IX.1	Introducción.....	73
IX.2	Diagnóstico	79
IX.3	Inmigración y mercado de trabajo	91
IX.4	Inmigración haitiana y sociedad	96
IX.5	Exclusión sociocultural y derechos humanos	107
IX.6	Exclusión social y participación.....	115
IX.7	Política y sistema migratorio	121
IX.8	Conclusiones.....	133
IX.9	Recomendaciones	137

CAPÍTULO X COHESIÓN SOCIAL

X.1	Introducción.....	167
X.2	Marco teórico	168
X.3	Estudio cualitativo de la cohesión social en República Dominicana	171
X.4	Sentido de pertenencia e identidad.....	175
X.5	La confianza en la convivencia social y en las instituciones	191
X.6	Percepciones y significados de bienestar.....	195
X.7	Capital social, redes de apoyo y relaciones vecinales	197
X.8	Otra dimensión de capital social: la participación social y su potencial de empoderamiento. Percepciones y prácticas	202
X.9	Relaciones de género. Percepciones y prácticas	208
X.10	Condiciones de las personas envejecientes	216
X.11	Jóvenes y su participación en la convivencia social.....	218
X.12	Percepciones sobre las condiciones de las personas con discapacidad.....	222
X.13	Relaciones con la población haitiana migrante. Percepciones y prácticas.....	226
X.14	Seguridad ciudadana y violencia. Su impacto en la convivencia social	230

Índice volumen III

X.15 Dimensiones de la cohesión social desde la práctica ciudadana, ejercicio de derechos y la relación con el Estado	234
X.16 Condiciones y percepciones con relación a la protección social y asistencia social	241
X.17 Conclusiones	245
X.18 Recomendaciones de políticas hacia la cohesión social	247

CAPÍTULO XI HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL BASADA EN DERECHOS

XI.1 Introducción	261
XI.2 Desarrollo humano, política social y cohesión social.....	262
XI.3 Poder, derechos y capacidades.....	264
XI.4 Enfoque sistémico de la política social	264
XI.5 Principales conclusiones y propuestas para cada ámbito de intervención.....	267
XI.6 Sinergias entre las políticas sectoriales	293

Índice volumen III

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos y anexos

Cuadros

Cuadro VIII.1	Gasto público en la justicia (Suprema Corte de Justicia y Procuraduría General de la República)	18
Cuadro VIII.2	Responsable de Accesos a la Información (RAI), julio de 2007	56
Cuadro IX.1	Distribución de los inmigrantes por períodos de radicación en la República Dominicana según zona de residencia, distribución por regiones y departamentos de procedencia en Haití (en porcentajes)	83
Cuadro IX.2	Distribución de los inmigrantes haitianos por regiones según los resultados del censo de 2002 y las encuestas de fuerza de trabajo (en porcentajes)	83
Cuadro IX.3	Distribución de los inmigrantes haitianos por género y por períodos de permanencia según estado civil, país en que nacieron los hijos, formas de con vivencia en RD y país en que reside el cónyuge, 2002	86
Cuadro IX.4	Distribución de los inmigrantes haitianos por género y periodos de permanencia según asistencia a la escuela, alfabetismo y nivel educativo (en porcentajes), 2002	88
Cuadro IX.5	Analfabetismo en personas de 10 años o más por lugar de nacimiento y en personas en bateyes, 2007	88
Cuadro IX.6	Acceso de los hombre (15 a 59 años) a los medios de comunicación, según lugar de nacimiento y para hombres en bateyes, 2007	90
Cuadro IX.7	Acceso de las mujeres (15 a 49 años) a los medios de comunicación, según lugar de nacimiento y para mujeres en bateyes, 2007	90
Cuadro IX.8	Actividad económica de la población inmigrante haitiana y desempleo según zona de residencia y sexo (en porcentajes)	91
Cuadro IX.9	Población ocupada por rama de actividad económica según zona de residencia y grupos de edad (en porcentajes), 2002	93
Cuadro IX.10	Población ocupada por ramas de actividad económica según zona de residencia y género (en porcentajes), 2002	93
Cuadro IX.11	Población ocupada por grupos ocupacionales según zona de residencia y grupos de edad, 2002	94
Cuadro IX.12	Tasas de asistencia escolar de los inmigrantes haitianos, otros inmigrantes y dominicanos según grupos de edad y género (en porcentajes), 2002	97
Cuadro IX.13	Prevalencia del VIH en personas de 15-49 años, por sexo y lugar de nacimiento, y para personas en bateyes, 2007	101
Cuadro IX.14	Condiciones generales de salud de la población, por lugar de nacimiento, 2007	102
Cuadro IX.15	Distribución de las personas con problemas de salud por nacionalidad	102
Cuadro IX.16	Consultas en los últimos 30 días y personal consultado, por lugar de nacimiento, 2007	103
Cuadro IX.17	Distribución del personal consultado en los últimos 30 días, por lugar de nacimiento, 2007	103

Índice volumen III

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos y anexos

Cuadro IX.18	Total de servicios de públicos en salud ofrecidos y recepción de servicios de salud por los inmigrantes haitianos, 2001 y 2005	103
Cuadro IX.19	Composición porcentual de los tipos de servicios de salud ofrecidos por la SESPAS para el total nacional y los inmigrantes haitianos y participación porcentual de los inmigrantes haitianos en la atención pública en servicios de salud, 2001 y 2005	104
Cuadro IX.20	Costos de los servicios de salud generados por los pacientes haitianos en los hospitales públicos dominicanos y participación en el total nacional, 2005	105
Cuadro IX.21	Deportaciones de haitianos en el periodo 1991-2003	131
Cuadro X.1	Indicadores de municipios, distritos municipales, barrios y parajes seleccionados para los grupos focales del estudio cohesión social	174
Cuadro X.2	Número de entrevistas y grupos focales realizados en las comunidades de estudio	175
Cuadro XI.1	Sinergias entre los diferentes ámbitos y entre políticas propuestas para cada ámbito de intervención social	295

Recuadros

Recuadro VIII.1	La justicia	4
Recuadro VIII.2	Duración de los casos: año 2005	7
Recuadro VIII.3	Dworkin: equidad y justicia	8
Recuadro VIII.4	Marco normativo del poder judicial	12
Recuadro VIII.5	Principales leyes que regula la actuación del Ministerio Público	16
Recuadro VIII.6	Fases del proceso penal del Código Procesal Penal	18
Recuadro VIII.7	Indicadores para evaluar el Código Procesal Penal	27
Recuadro VIII.8	Ser pobre, mujer e inmigrante en América Latina	35
Recuadro VIII.9	Datos sobre violencia contra la mujer en República Dominicana	38
Recuadro VIII.10	Sentencia de Corte Interamericana de Derechos humanos: Caso de las niñas Yean y Bosico Vs República Dominicana. Sentencia del 8 de Septiembre de 2005	43
Recuadro VIII.11	La historia de la pérdida de nacionalidad de un dominicano de origen haitiano	46
Recuadro VIII.12	Normas internacionales que garantizan el derecho a la información	54
Recuadro VIII.13	Acceso a la información: un caso de especial relevancia	58
Recuadro VIII.14	Funciones de la Suprema Corte de Justicia	63
Recuadro IX.1	Migración y desarrollo: teorías y perspectivas	75
Recuadro IX.2	El debate sobre las cifras de la inmigración haitiana	81
Recuadro IX.3	Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación	108
Recuadro IX.4	Sobre la contratación de dominicanos	109
Recuadro IX.5	¿Se deportan los menores haitianos?	111
Recuadro IX.6	Cuerpo Especialización de Seguridad Fronteriza (CESFRONT)	113

Índice volumen III

Cuadros, cuadros, diagramas, gráficos y anexos

Recuadro IX.7	La Ley 285-04 sobre migración: procesos y características	122
Recuadro IX.8	Tipología legal de las migraciones	123
Recuadro IX.9	Artículos relativos a visado y no residentes de la Ley 285-04 sobre Migración . . .	128
Recuadro X.1	Precisiones metodológicas sobre las técnicas cualitativas de investigación . .	173
Recuadro X.2	Elementos rechazados en la comunidad de Verón por las personas entrevistadas	179
Recuadro X.3	Percepciones de la dominicanidad por estratos	181
Recuadro X.4	Visión de futuro y expectativas	182
Recuadro X.5	Necesidades de las comunidades	187
Recuadro X.6	Suplencia de servicios sociales a través de relaciones vecinales y redes de apoyo en los estratos pobres	198
Recuadro X.7	Tipos de apoyo que se dan entre las redes sociales de los estratos medios en las relaciones familiares	201
Recuadro X.8	Organizaciones que existen en las comunidades entrevistadas	203
Recuadro X.9	Acciones que desarrollan o han desarrollado las organizaciones en las comunidades	204
Recuadro X.10	Análisis de las relaciones de género	208
Recuadro X.11	Las formas de discriminación de la mujer señaladas por algunas personas (hombres y mujeres de ambos estratos)	210
Recuadro X.12	Percepciones sobre la integración a los centros educativos de las personas con discapacidad	224
Recuadro X.13	Percepciones de rechazo a la población haitiana	227
Recuadro X.14	Prejuicios contra los haitianos	227
Recuadro X.15	Percepciones de aceptación a la población haitiana	228
Recuadro X.16	Elementos que sustenta la percepción de seguridad en barrios y comunidades rurales	232
Recuadro X.17	Deficiencia de los hospitales	244
Recuadro X.18.	Líneas generales para estudios posteriores sobre la cohesión social	249
Diagramas		
Diagrama VIII.1	Organización judicial dominicana	13
Diagrama VIII.2	Estructura espejo de la SCJ – PGR	15
Diagrama VIII.3	Procuraduría General de la República	17
Diagrama IX.1	Categoría migratorias de la Ley de Migración 285-04	127
Diagrama X.1	Rasgos analizados en la dimensión de sentido de pertenencia e identidad . .	176

Índice volumen III

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos y anexos

Gráficos

Gráfico VIII.1	Gasto público total en justicia (SCJ y PGR) en valores reales y por habitantes (RD\$), 1991-2007	19
Gráfico VIII.2	Gasto público total en justicia (GJJ), Suprema Corte (SCJ) y Procuraduría General de la República (PGR) en porcentaje de los ingresos internos, 1991-2007	19
Gráfico VIII.3	Independencia judicial	50
Gráfico IX.1	Perfiles de género de la inmigración haitiana: resultados del censo de población, encuesta de inmigrantes haitianos y encuesta de fuerza de trabajo (en porcentajes)	84
Gráfico IX.2	Distribución porcentual de la población nacional y de inmigrantes haitianos con discapacidades, según los tipos de discapacidad, 2002	85
Gráfico IX.3	Niveles de alfabetismo de los inmigrantes haitianos registrados por el censo 2002 y encuestas de fuerza de trabajo (en porcentajes)	87
Gráfico IX.4	PEA ocupada haitiana inmigrada por rama de actividad económica y por edad (en porcentajes), 2002	92
Gráfico IX.5	Desigualdades entre inmigrantes haitianos y el 20% más pobre de dominicanos en indicadores seleccionados de vivienda y servicios (en porcentajes), 2007	99
Gráfico IX.6	Distribución de los inmigrantes que reportan haberse enfermado en RD y haber recibido atención en centros de salud según género, 2002	101
Gráfico IX.7	Distribución de los inmigrantes haitianos, otros inmigrantes y los dominicanos según afiliación a seguro de salud, de vida y a una administradora de fondos de pensiones (en porcentajes), 2007	107
Gráfico IX.8	Percepciones de los dominicanos sobre los haitianos (en porcentajes), 2004 y 2006	120

Anexos

Anexo VIII.1	Departamento judiciales	69
Anexo IX.1	Libertad cultural desarrollo humano	149
Anexo IX.2	Indicadores de desarrollo humano: EE.UU, República Dominicana y Haití	150
Anexo IX.3	Inmigrantes en los censos nacionales de población 1920-2002	150
Anexo IX.4	Distribución de la población haitiana censada en el 2002 por género según grupos de edad (en porcentajes)	150
Anexo IX.5	Causas de las discapacidades reportadas por la población nacional y de inmigrantes haitianos con alguna discapacidad (en porcentajes)	151
Anexo IX.6	Número de estudiantes matriculados por tipo de centro de enseñanza según nacionalidad, 2005-2006	151
Anexo IX.7	Población total de inmigrantes haitianos y otros inmigrantes que asiste a un centro de enseñanza pública o privada según grupos de edad y total, 2002	152

Índice volumen III

Cuadros, recuadros, diagramas, gráficos y anexos

Anexo IX.8	Asistencia a centros escolares de dominicanos, inmigrantes haitianos y otros inmigrantes, según grupos de edad y género, 2002	153
Anexo IX. 9	Motivos por los que dejó de asistir a la escuela, total de inmigrantes, haitianos, otros inmigrantes y dominicano, 2002	154
Anexo IX.10	Características comparadas de las viviendas de los dominicanos, inmigrantes haitianos y otros inmigrantes, 2002	155
Anexo IX.11	Indicadores de vivienda y servicios de dominicanos, haitianos y otros inmigrantes (en porcentajes), 2007	156
Anexo IX.12	La JCE explica los esfuerzos desplegados para mejorar el Registro de Estado Civil (16 julio 2008)	157
Anexo IX.13	Ordenamiento institucional del sistema migratorio dominicano y el papel de los actores económicos, políticos y sociales	160
Anexo IX.14	Procedimientos de admisión de la Ley 285-04 para residentes permanentes o temporales y para trabajadores temporeros	161
Anexo XI.1	Recomendaciones Capítulo III – Educación	300
Anexo XI.2	Recomendaciones Capítulo IV – Salud	302
Anexo XI.3	Recomendaciones Capítulo V – Empleo	306
Anexo XI.4	Recomendaciones Capítulo VI – Seguridad social y asistencia social	310
Anexo XI.5	Recomendaciones Capítulo VII – Asentamientos humanos	313
Anexo XI.6	Recomendaciones Capítulo VIII – Justicia y derechos	316
Anexo XI.7	Recomendaciones Capítulo IX – Inmigración haitiana	317
Anexo XI.8	Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social	320
	Bibliografía completa	327

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
IV.....	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	Coficiente 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
IIPE	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	Infección 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	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PAHO	Pan-American Health Organization	POLITUR	Policía Turística
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado	POMA	Prueba de Orientación y Medición Académica
PBS	Plan Básico de Salud	POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PDSS	Plan de Servicios de Salud	PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PEA	Población Económicamente Activa	PPD	Programa de Prevención de Desastres
PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	PPS	Programa de Protección Social
PEN	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil	PRA	Programa de Reducción de Apagones
PET	Población en Edad de Trabajar	PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PGR	Procuraduría General de la República	PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto	PREPARA	Programa de Educación Básica y Bachillerato a distancia para Adultos
PLANDES	Plan de Desarrollo Socioeconómico	PROCOMUNIDAD	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias
PLANDES	Plan Nacional de Salud	PROMESE	Programa de Medicamentos Esenciales
PLANEG	Plan Nacional de Equidad de Género	PROSISA	Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud
PLD	Partido de la Liberación Dominicana	PROVEE	Programa de Envejecientes Pobreza Extrema
		PRSC	Partido Revolucionario Social Cristiano

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

Capítulo VIII

Justicia y
derechos

inmigración haitiana
cohesión social
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencias social
seguridad social
empleo justicias
asistencias social
desarrollo humano
justicias salud educación
políticas social
desarrollo humano

VIII.1 Introducción

El desarrollo humano debería ser una cuestión de derechos, sin embargo, hoy día es una cuestión de poder en República Dominicana. Es una cuestión de poder porque¹ el Estado de derecho es débil y defectuoso, muchas leyes no se cumplen y no pasa nada, la violación de las leyes no son justiciables, existen muy pocos mecanismos institucionales de rendición de cuentas y no hay forma de establecer responsabilidades con todas sus consecuencias. Además, el poder está desigualmente distribuido, los mecanismos de representación en el sistema político (los partidos) cada vez son más endogámicos y alteran la lealtad a la ciudadanía. Por otro lado, la única forma de relación entre el sistema político y la ciudadanía es a través del clientelismo, que es una práctica negadora de los derechos.

En esa perspectiva la justicia se convierte en un elemento constitutivo del desarrollo humano y del fortalecimiento de la cohesión social, en tanto es uno de los mecanismos institucionales para establecer límites al poder. La ley nos hace iguales y crea los medios institucionales para establecer la obligatoriedad y para exigir responsabilidades, así como para darle fundamento a la equidad y a la universalidad, haciéndose complementaria a una política social que aspire a crear ciudadanía, a materializar los derechos y la protección social, a crear capacidades productivas y expandir la base material, a apoyar a los más desfavorecidos para alcanzar la universalización de derechos, a la protección de riesgos durante el ciclo de vida y a vulnerabilidades en coyunturas difíciles y a la creación de capacidades para el empoderamiento, la participación y la institucionalidad².

Este capítulo comienza con una discusión sobre la relación entre Estado de derecho, justicia y desarrollo humano. Continúa con un diagnóstico y perspectiva de la reforma del sector justicia en República Dominicana, una descripción y evaluación del proceso de reforma de la justicia, así como la sostenibilidad de la misma. Luego se discute el acceso a la justicia, enfatizando la situación de la mujer, los inmigrantes y la población pobre. Finaliza con un análisis del derecho a la información y con un conjunto de propuestas.

VIII.2 Marco teórico sobre el Estado de derecho y la justicia

Las experiencias constitucionales surgidas como resultado de las grandes revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII,³ se plantearon como objetivo central el establecer límites al ejercicio del poder político. Estos límites se concretaron en normas y disposiciones jurídicas reguladoras de la convivencia, dando origen al Estado de derecho, es decir, a una técnica específica de gobierno en la que toda actuación del poder estatal, para ser legítima, debía estar subordinada al derecho legislado en cláusulas y disposiciones adoptadas por los órganos competentes para ello.

La idea de que la razón normativamente expresada en las leyes, y no la fuerza, debía ser la fuente legítima de todo poder,⁴ y la aspiración de que, en la conducción del gobierno, la arbitraria voluntad individual diera paso a la estructuración de un sistema de instituciones cuyo funcionamiento

1 Esta conclusión se extrae del proceso acumulativo de reflexión que ha venido haciendo la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD y que se concretizan en los informes nacionales de desarrollo humano 2005 y 2008, así como en otras publicaciones.

2 Véase los Capítulos I y II de este informe.

3 La Revolución Norteamericana, cuyos puntos culminantes lo constituyen la Declaración de Filadelfia, la aprobación de la Constitución de 1787 y la Revolución Francesa, son las experiencias políticas que sirvieron de punto de partida para el surgimiento del constitucionalismo moderno en todo occidente y cuyos supuestos sirvieron para elaborar el concepto de Estado de derecho.

4 Hamilton 1994

estaría basado en la ley, son supuestos que subyacen a toda la elaboración conceptual sobre el Estado de derecho. La incorporación al sistema constitucional de una serie de principios, entre los que se encuentran el de legalidad de los actos de la administración, la irretroactividad de las leyes, la supremacía de la constitución, la separación e independencia de los poderes del Estado, la igualdad en la formulación y aplicación de la ley y un sucinto catálogo de derechos fundamentales, dan forma a la noción de Estado de derecho, toda vez que los mismos apuntan a la exigencia de disciplinar el ejercicio del poder desde el derecho.

La idea, según la cual todo poder debe ejercerse con arreglo a ciertos límites, la acompaña la constatación fáctica de que el poder sólo es controlable por el poder. La efectividad de los principios que ordenan el Estado de derecho exige la concreción normativa de una lógica de vigilancia y control recíproco entre los distintos poderes del Estado, de manera que estén compelidos a ejercer sus competencias con arreglo a los límites constitucionalmente establecidos para garantizar el funcionamiento del sistema de derechos y libertades fundamentales acordados en provecho de los miembros de la comunidad. De esto deriva una estrecha relación entre dos de los elementos rectores del Estado de derecho: la separación de poderes y los derechos fundamentales.

La eficacia de los derechos fundamentales, de la separación de poderes, así como de los demás principios que definen el Estado de derecho, sólo se puede garantizar mediante la estructuración de un sistema de administración de justicia que cumpla cabalmente su función de someter a control las actuaciones de la legislación y de la administración. La dimensión jurídica de control entre los poderes del Estado⁵ deviene en uno de los mecanismos con los que cuenta el sistema constitucional para limitar el ejercicio del poder en beneficio de los derechos y libertades fundamentales constitucionalmente establecidas.

Lo anterior lleva a establecer una relación directa entre Estado de derecho y administración de justicia (Recuadro VIII.1). Para que el sistema de justicia pueda cumplir su cometido, no es suficiente con que se proclame formalmente en la constitución la existencia del Poder Judicial y el respeto al Estado de derecho, es necesario cumplir con dos características imprescindibles como garantía de que sus actuaciones sean ajustadas al derecho:

- El Poder Judicial debe estar libre de las interferencias y condicionamientos de los demás poderes del Estado, debe ser independiente.
- La imparcialidad de las decisiones rendidas por los tribunales de justicia en su misión de ejercer el derecho.

5 El diseño del sistema de controles entre los poderes cuenta con una dimensión política, que se expresa en la mayoría de las atribuciones otorgadas por la constitución al Congreso Nacional con la finalidad de que se convierta en una instancia de monitoreo y vigilancia de la actividad del Ejecutivo. Así, por ejemplo, la competencia del Legislativo en la aprobación del presupuesto que le somete y ha de ejecutar el Ejecutivo, la potestad de las cámaras en materia de juicio político contra los funcionarios de la administración, la rendición de cuentas que periódicamente debe presentar el Ejecutivo ante las Cámaras, la facultad para interpelar a los funcionarios ante la comisión de actos reñidos con la ley, etc., son algunas de las expresiones de control político. Del mismo modo, existe una dimensión jurisdiccional de control que se ejerce a través del Poder Judicial, tanto sobre la actividad del Ejecutivo como del Legislativo. Así, se tienen la potestad de los jueces para anular o no aplicar leyes, decretos, reglamentos, resoluciones u ordenanzas, si consideran que las mismas contrarían la letra y el espíritu de la Constitución. Igualmente, se tiene el control jurisdiccional sobre los actos de la administración, que por lo regular se lleva a cabo a través de la acción constitucional de amparo.

La Justicia **Recuadro VIII.1**

La institucionalización de un sistema de justicia que monopolice el ejercicio legítimo de la coacción y establezca una posición neutral ante quien le asiste el derecho y la razón, constituye uno de los logros de la convivencia civilizada. Implica renunciar al ejercicio privado de la fuerza y hacer que la gestión de la conflictividad social dependa de decisiones institucionales basadas en leyes generales y abstractas, y no de la voluntad interesada de los directamente involucrados en las situaciones de conflicto.

Independencia e imparcialidad de la justicia en el Estado de derecho

A la lógica de vigilancia y control recíproco entre los poderes del Estado, le es correlativa una lógica inversa: la de resistencia casi instintiva del poder a someterse a cualquier dispositivo de control. Tradicionalmente el Poder Judicial ha sido objeto de las prácticas más diversas tendentes a coartar su independencia, para evitar que cumpla con las exigencias propias de una sociedad fundamentada en los principios, valores e instituciones propios de un Estado de derecho.

Existe un nexo indisoluble entre independencia e imparcialidad judicial. Desde el momento en que el juez condiciona su actuación a una voluntad externa a su consideración del derecho, deja de ser un árbitro, es decir, un tercero inter partes, para convertirse en parte interesada, actuando para que determinados intereses resulten favorecidos. Su juicio resulta parcial e interesado, suplantándose la idea de administración de justicia por una lógica de privilegios y concesiones incompatibles con el Estado de derecho⁶.

La relevancia de los principios de independencia e imparcialidad se ha reforzado mediante su incorporación en una serie de tratados y convenciones internacionales que, al ser incorporados al sistema jurídico, obliga a observar su adecuada realización a riesgo de ver comprometida la responsabilidad internacional del país. El artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, consagran que los tribunales deben ser independientes e imparciales.

La práctica de relegar la independencia judicial a un simple formalismo es una de las razones que explican la maltrecha evolución institucional de la República Dominicana⁷. La independencia del poder judicial ha sido históricamente débil y deficiente, lo que se expresa en el predominio del poder sobre el derecho, debilitando el sistema democrático en el país. Lamentablemente, el sistema de justicia ha sido controlado, tanto por el Congreso Nacional (vía la designación de los jueces por parte del Senado, tal y como sucedió hasta 1994) como por el Poder Ejecutivo (vía la dependencia orgánica y funcional que tradicionalmente ha tenido el Ministerio Público), disminuyendo la independencia del sistema judicial, lo cual atenta contra el Estado de derecho que exige una justicia independiente, además de desnaturalizar principios como los de legalidad, igualdad y de seguridad jurídica, necesarios para la confianza y el funcionamiento de la estructura estatal y el sistema en su conjunto.

Estado de derecho, sistema de justicia y desarrollo humano

Existe una relación estrecha entre el Estado de derecho y el sistema de administración de justicia, siendo el segundo un medio idóneo para la realización de los principios rectores del primero. El Estado de derecho constituye la garantía de las libertades y de acceso de oportunidades que se materializan a través del desarrollo humano. Tal como ha sido explicado en los otros capítulos, el desarro-

6 “La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, (...) a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales”. Sobre el tema de la imparcialidad, ha señalado el mismo tribunal que la misma “se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (...), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial”.

Tribunal Constitucional de Colombia. Auto 318/06.

7 Ver el Capítulo sobre institucionalidad en ODH/PNUD 2005.

llo humano es la expansión de las libertades reales que tienen las personas para elegir lo que valoran en la vida. La categoría clave para entender el desarrollo es la libertad. Este concepto, tal como se discutió en el Capítulo I, no se puede entender en todas sus implicaciones al margen del doble sentido que le otorgara Isaiah Berlín: libertad negativa y libertad positiva⁸. La libertad negativa consiste en la posibilidad de que se pueda actuar libre de coacciones impuestas por otros⁹. Mientras la libertad positiva expresa la potencialidad, el deseo por parte del individuo de ser su propio dueño¹⁰.

Esta idea de libertad es uno de los principios de filosofía moral y política que se encuentra en la base misma de la construcción del Estado constitucional moderno. Para materializarse, la libertad exige doble compromiso estatal:

- La obligación que tiene la autoridad de abstenerse de llevar a cabo actuaciones que limiten arbitrariamente la capacidad de acción de los individuos en la realización de su proyecto individual de vida (libertades negativas).¹¹
- La obligación del Estado de implementar decisiones y políticas públicas sin cuya realización, los derechos fundamentales de carácter social pierden sentido y eficacia (libertades positivas). ¿Cómo garantizar el derecho a la salud, cuyo acceso en condiciones de universalidad y gratuidad tiene todo individuo, sin una adecuada política estatal orientada a satisfacer dicho derecho? ¿Cómo garantizar el derecho a la educación sin la intervención del Estado en la implementación de una política que permita instrucción básica para que la sociedad pueda progresar, y el ser humano desarrollarse en condiciones de igualdad?

Esta doble obligación del Estado, de garantizar la inmunidad frente a las decisiones de las personas y de garantizar las libertades mediante la oferta equitativa de oportunidades sociales, económicas, institucionales, culturales, etc., hace del desarrollo humano una cuestión de derechos. Cuando estas garantías fallan, aún cuando haya inmunidad frente a las decisiones¹², el desarrollo humano se convierte en una cuestión de poder¹³, porque el acceso a las oportunidades estaría garantizado por el poder personal o del grupo al que se pertenece.

Los derechos fundamentales son instrumentos de realización de la libertad, en la medida en que establecen límites a la actuación de la autoridad estatal y consagran el acceso equitativo a las oportunidades. Desde esta perspectiva, la noción de desarrollo, como proceso de expansión de las libertades, sólo es compatible con un Estado de derecho auténticamente preocupado por la realización de los derechos, que valen según valen sus garantías. Los derechos civiles y políticos de libertad indi-

⁸ El propio Sen es consciente de la centralidad del pensamiento de Berlín en la conceptualización de la libertad. En la primera nota del capítulo 12 de su libro *Desarrollo y libertad*, expresa lo siguiente a propósito de una referencia a Bertrand Russell: “Esta explicación se debe a Isaiah Berlín. Desde que se pronunciaron estas conferencias, se nos ha ido, y aprovecho esta oportunidad para rendir tributo a su memoria y recordar lo útiles que nos han sido a lo largo de los años sus moderadas críticas de nuestras rudimentarias ideas sobre la libertad y sobre sus implicaciones”. Sen 2000, p. 421.

⁹ Berlín 2000, p. 220

¹⁰ Berlín 2000, p. 231-232

¹¹ Esto incluye tanto la dimensión negativa como la dimensión positiva, tanto los derechos civiles, en que al individuo le basta con que la autoridad no interfiera en el ámbito de su vida privada, como los derechos políticos, que permiten al sujeto participar activamente en la toma de decisiones políticamente relevantes.

¹² Por ejemplo, que se satisfagan los derechos civiles o que exista inmunidad en las decisiones frente a los mercados (Véase la discusión sobre el tema de libre elección en Capítulo VI de asistencia social y sobre el rol de los mercados en el Capítulo I).

¹³ ODH/PNUD 2008

vidual, como los sociales, económicos y culturales, sólo se pueden garantizar en la medida en que cuenten con los medios institucionales que los hagan efectivos, siendo este el cometido principal de cualquier sistema de justicia y de la estrategia del desarrollo humano.

En resumen, se puede afirmar que los objetivos del desarrollo humano, como los supuestos del Estado de derecho son realizables allí donde está estructurado un sistema de justicia que garantice, por un lado, la limitación de los poderes y por otro, la efectividad de las libertades, haciendo que el acceso equitativo a las oportunidades dependan del Estado de derecho y la exigibilidad de los mismos dependa de la estrategia de desarrollo humano. Las decisiones en materia de políticas públicas, deben tener presente la relación indisoluble entre Estado de derecho, sistema de justicia y desarrollo humano.

VIII.2.1 Eficiencia, equidad, empoderamiento y libertad: una mirada sobre los derechos fundamentales

El sistema de derechos y libertades no puede ser entendido como una abstracción, como un conjunto de cláusulas y disposiciones jurídicas sin fuerza vinculante efectiva y sin ningún efecto sobre el resto de las estructuras materiales de poder que integran la sociedad y el Estado. La exigibilidad judicial es un mecanismo de garantía para la eficacia de los derechos y exige que el sistema de justicia cumpla con una serie de requisitos indispensables para satisfacer ese objetivo. Los órganos encargados de administrar justicia deben ser *eficientes* en la prestación del servicio que ofrecen. Esto guarda relación con la prontitud con que se resuelven los conflictos que llegan a la justicia, con el principio de celeridad de donde se deriva el aforismo “justicia retrasada es justicia denegada”. (Recuadro VIII.2).

La ineficiencia en el sistema de justicia implica:

- La revictimización de las personas que recurren a la justicia con la pretensión de que sus derechos les sean reconocidos.
- Afecta la confianza ciudadana en el sistema, en la medida que el retraso de los procesos actúa muchas veces como una disuasión del uso de ese recurso ciudadano.
- Incrementa los gastos de los justiciables, afectando a los más pobres al no disponer de los recursos suficientes para solventar los requerimientos de un proceso dilatado.
- Desestabiliza a las personas al prolongar situaciones indeseadas, genera presiones, y sobresaltos que son propios de los procesos judiciales.
- Debilitamiento del Estado de derecho y de la cohesión social¹⁴.

Recuadro VIII.2		Duración de los casos: año 2005		
Competencia	Tiempo (en días) que resuelve la mitad de los casos que recibe	Tiempo (en días) que resuelve el 80% de los casos que recibe	Tiempo (en días) que resuelve el 90% de los casos que recibe	
Juzgados de la Instrucción	15	85	145	
Juzgados de Primera Instancia	44	84	119	
Corte Apelación Penal (fase Audiencia Preliminar)	0	10	83	
Corte Apelación Penal (fase juicio)	23	71	121	

En un estudio realizado en 2006, se analizaron 1,331 decisiones de los Juzgados de la Instrucción, Primera Instancia y Cortes de Apelación a nivel nacional, emitidas durante el año 2005. Las sentencias fueron seleccionadas a partir de un muestreo aleatorio. Los resultados obtenidos, presentan los siguientes tiempos de duración de los procesos: El 50% de los casos tienen tiempos de duración de aproximadamente 82 días, luego de sumados los tiempos de duración en todas las instancias penales, hasta la conclusión del proceso de apelación.

Fuente: SCJ 2008

¹⁴ Véase el Capítulo I, II y X de este informe.

“El primer principio exige que el gobierno adopte leyes y políticas que aseguren que el destino de los ciudadanos, en la medida de lo posible para el gobierno, no se vea afectado por ser quienes son (su situación económica, su raza, o sus habilidades o minusvalías concretas). El segundo principio demanda que el gobierno trabaje, de nuevo en la medida de lo posible, para conseguir que el destino de la gente dependa de lo que elige”.

Fuente: Dworkin 2003, p. 16

La eficiencia del sistema de justicia exige que la ciudadanía esté debidamente informada sobre la estructura, funcionamiento, competencias, etc., de los distintos órganos que lo integran. Demanda una adecuada gerencia de los recursos¹⁵ y la profesionalización de los funcionarios jurisdiccionales y administrativos bajo cuya responsabilidad se encuentra la administración de justicia.

La equidad del sistema judicial implica la no discriminación y el trato a todos por igual frente a la ley, en una sociedad donde la situación económica, la condición de género, la procedencia social, el color de la piel, han sido tradicionalmente motivos de discriminación para acceder al sistema como para recibir res-

puestas satisfactorias de los operadores de la justicia. (Recuadro VIII.3)

El sistema político, las instituciones y las estructuras sociales y económicas se han levantado sobre la exclusión, la arbitrariedad y la discriminación, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. El ideal de justicia subyacente a la configuración de las estructuras judiciales está en parte inspirado para establecer correctivos, por vía jurisdiccional, a las anomalías de un sistema social inequitativo, injusto y plagado de perversidades. La equidad es un requisito esencial para la realización del ideal de justicia¹⁶ y guarda estrecha relación con la independencia e imparcialidad de jueces, fiscales y demás funcionarios.

La medida en que los procesos de reforma del sector han estado orientados a la ciudadanización de la justicia es un elemento para analizar el sistema de administración de justicia desde la perspectiva del desarrollo humano. El entendimiento de la justicia como servicio ciudadano al que todos tienen derecho de acceder en igualdad de condiciones, supone que los usuarios y destinatarios finales tengan niveles de participación que les permitan identificarse con el sistema en el que se deciden muchas veces las cuestiones más relevantes para la vida y la suerte de las personas. La administración de justicia no es un favor que se dispensa a la persona, es una libertad que se crea mediante un servicio público a través del cual se debe satisfacer la garantía de los derechos fundamentales de todos y cada uno de los miembros de la comunidad y constituye una obligación del Estado dejar debidamente satisfecha esta exigencia.

Avanzar en el cambio de los patrones tradicionales de relacionamiento entre ciudadanía y sistema de justicia implica la definición de políticas de empoderamiento que conviertan a la persona en sujeto de la reforma de la justicia. La reforma judicial no se agota en la producción de leyes o en la modernización de la infraestructura física. Tiene que traducirse en una mejora de las condiciones de ejercicio de los derechos y libertades para que el proyecto de vida de cada persona represente sus expectativas y aspiraciones.

El empoderamiento se convierte en un medio para crear y fortalecer las libertades (ausencia de privaciones) de los ciudadanos en la gestión de los conflictos a través de las instituciones de justicia

¹⁵ Por ejemplo, la distribución de los actores del sistema en función de la densidad poblacional como una manera de evitar la sobrecarga de trabajo en algunos tribunales, en tanto incide directamente en el retraso de los procesos.

¹⁶ Rawls en su Teoría de la justicia apunta a entenderla como un medio de realización de la equidad. Junto al principio de libertad se encuentra la preocupación por la equidad que deriva del segundo principio. Este último consiste en que sólo son justificables las desigualdades si las diferencias sociales y económicas, representan beneficios para todos y particularmente para aquellos que son menos aventajados y que existan cargos accesibles para todos.

y en la realización de su ideal de convivencia. Del mismo modo, el empoderamiento ciudadano propicia niveles de control, monitoreo y fiscalización sobre las actuaciones de los actores del sistema, contribuyendo a mejorar la calidad del servicio que están llamados a prestar.

En resumen, el principio de eficiencia en el diseño de las instituciones que forman parte del sistema de administración de justicia; el principio de equidad como elemento rector de las decisiones que desde el mismo se adoptan; los niveles de empoderamiento ciudadano, el ejercicio de libertad y el fomento de las capacidades que esto implica, son cuestiones clave para que los derechos fundamentales puedan ser adecuadamente tutelados desde la administración de justicia.

Derechos, justicia y cohesión social

Para este informe la cohesión social¹⁷ es el resultado de una acción deliberada de parte de un colectivo de proteger a cada uno de sus miembros con un sentido de equidad, a fin de mejorar el bienestar. La contraparte es un sentido subjetivo de lealtad al colectivo, de pertenencia e identidad. En sociedades como la dominicana, la escasa capacidad de respuesta del Estado y el sistema político en general para generar inclusión social¹⁸, la tendencia de la dinámica económica a crear riqueza y al mismo tiempo marginalidad, pobreza e inequidad social, provocan niveles de exclusión que contribuyen a erosionar el sentido de pertenencia e identidad¹⁹. La cohesión social implica la construcción de ciudadanía y de sentimientos de pertenencia, a través de políticas públicas incluyentes y la participación activa de distintos colectivos en la construcción de un espacio público que facilite la búsqueda de objetivos comunes.

Desde el sistema de administración de justicia, se pueden considerar dos dimensiones relevantes a la cohesión social:

- El acceso, con igualdad de oportunidades y sin discriminación, a activos y servicios públicos de calidad que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- La acción del Estado para asegurar la existencia de políticas y mecanismos de integración ciudadana en el proceso de decisiones sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

Si el Estado no tiene capacidad para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, permite la vulneración de los mismos y no puede cumplir su rol de salvaguarda, se erosiona el sentido de pertenencia, toda vez que la ciudadanía está desprotegida por el Estado, provocando un “sálvese quien pueda y como pueda”, al buscar soluciones al margen de la legalidad establecida.

Lograr la cohesión social demanda que el sistema de justicia juegue un papel en la salvaguarda de los derechos fundamentales y que todas las personas sientan que cuentan con instancias institucionalizadas idóneas para reclamar sus intereses y hacer valer sus pretensiones.

El enfoque de derechos y desarrollo humano

Tal como fue discutido en el Capítulo I de este informe, existe una complementariedad entre el

¹⁷ El Capítulo X está dedicado al análisis de la cohesión social y en el Capítulo I hay una discusión teórica sobre el tema.

¹⁸ ODH/PNUD 2005 y 2008

¹⁹ En el INDH 2008, se destaca que el 57% de los dominicanos y dominicanas quería marcharse del país y más de la mitad pensaba que no era posible generar un cambio en la sociedad dominicana.

enfoque de derechos y el enfoque de desarrollo humano para satisfacer la demanda de bienestar de la población. Puede resumirse en los siguientes aspectos:

- El desarrollo humano ofrece un marco normativo de intervención pública, que evalúa las políticas por el impacto en las condiciones de vida de la gente (ofrece el marco para definir objetivos, evalúa los recursos, ordena los instrumentos, establece gradualidad y prioridades) para garantizar un acceso equitativo a las oportunidades (educación, salud, empleo, etc.), mientras que el enfoque de derechos establece un marco de obligatoriedad recíproca en las relaciones Estado – ciudadanía.
- El desarrollo humano se apoya en la capacidad de acción de las personas para actuar y participar en las decisiones que le afectan a través del empoderamiento, mientras que el enfoque de derecho se apoya en lo que le corresponde a las personas por las normas.
- El enfoque de derechos reivindica la responsabilidad de terceros (individual o colectivamente) para garantizar o facilitar el acceso a capacidades y libertades, el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad²⁰.

Dentro del enfoque de derechos el sistema de justicia tiene la función de limitar las interferencias del poder en la restricción de las libertades de la persona, en la medida en que las privaciones y coacciones a que pudiera verse sometida, por lo general provienen de instancias de poder público y privado, lo que serían las libertades negativas de Berlin. En la medida en que el sistema de justicia crea la seguridad jurídica, confianza en el cumplimiento de las reglas de juego establecidas, garantía de respeto por los derechos adquiridos, control sobre las actuaciones potencialmente arbitrarias de la administración, crea las condiciones institucionales para tener más desarrollo humano.

La existencia de un Estado de derecho, es una de las condiciones esenciales para que pueda tener lugar el desarrollo humano. Uno de los elementos centrales del Estado de derecho radica en la existencia de una administración de justicia regida por los principios de la independencia e imparcialidad necesarios para que el sistema de derechos y libertades esté debidamente tutelado en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía.

En resumen

La sociedad de derechos se basa en el equilibrio y control de los poderes a través normas legales e institucionales, que sólo se puede garantizar mediante la estructuración de un sistema de administración de justicia que cumpla cabalmente su función de someter a control las actuaciones de la legislación y de la administración. La justicia debe ser independiente e imparcial.

Hay una estrecha relación entre el Estado de derecho y el sistema de administración de justicia y el desarrollo humano, siendo el segundo un medio idóneo para la realización de los principios rectores del primero, mientras que el Estado de derecho se constituye en la garantía de las libertades y de acceso de oportunidades que se materializan a través del desarrollo humano. Los objetivos del desarrollo humano, como los supuestos del Estado de derecho, sólo son realizables allí donde está estructurado un sistema de justicia que garantice la limitación de los poderes y la efectividad de las libertades. Esa justicia debe ser eficiente, equitativa y debe estar apoyada por el empoderamiento de las personas.

La materialización de los derechos y el acceso equitativo a la justicia son fundamentos de la

²⁰ PNUD 2000, p. 20

cohesión social, de manera que las personas sientan que cuentan con instancias idóneas para reclamar sus intereses y hacer valer sus pretensiones. Finalmente los enfoques de derechos y desarrollo humano se complementan entre sí, en lo referente al marco normativo de intervención y evaluación de las acciones públicas, al empoderamiento y a la exigibilidad y materialización de derechos.

VIII.3 Diagnóstico y perspectiva de la reforma del sector justicia en República Dominicana

En la transición democrática de América Latina, en los años ochenta, se planteó la necesidad de reformar tanto el marco institucional como el ejercicio del Poder Judicial, por cuanto existía la práctica de subordinar al sistema de justicia a otros poderes del Estado y al poder de los grupos fácticos. El Poder Judicial había dejado de ser un mecanismo mediante el cual se vigilaba el uso de los otros poderes a través de la ley y pasó a ser un mecanismo en los que operaban repartos de intereses, poderes y privilegios. La incidencia del presidencialismo en los países del área implicó siempre un control del Poder Judicial por parte del Ejecutivo para garantizar privilegios e impunidad de actuaciones, reñidas con la ley, de funcionarios de la administración central.

Las iniciativas de reforma y modernización de la justicia fueron ocupando parte importante de la agenda política en los países latinoamericanos. Se hicieron modificaciones constitucionales para establecer las bases del nuevo modelo de judicatura que demandaba la realidad. Siguiendo modelos de estructuras judiciales de la Europa continental, aparecieron nuevas instituciones, como el Consejo de la Magistratura, se establecieron centros de formación para jueces, se avanzó en transformaciones de la estructura del Ministerio Público, en varios países se estableció la Carrera Judicial²¹.

Una de las razones del auge de la reforma judicial es la conciencia de que el sistema democrático y el Estado de derecho sólo pueden funcionar allí donde existe un Poder Judicial fuerte e independiente de las demás ramas del poder. Lo anterior está relacionado con los apremios del proceso globalización e internacionalización del capital que reclama un sistema de justicia independiente, por cuanto la acumulación lícita de capital solamente se da allí donde impera un Estado de derecho. La acumulación de capital, basada en mecanismos de mercado, demanda una plataforma jurídica funcional al proceso, que de garantía en derechos y seguridad jurídica de la inversión y el comercio. El contexto internacional, se presentó como favorable al inicio del proceso de reforma del sector justicia.

Esta oleada de transformaciones del aparato judicial llegó con retraso a la República Dominicana. La dependencia tradicional de la justicia del Poder Ejecutivo, las debilidades, corrupción y servilismo que ello implicaba, explican en parte este retraso. La situación de descrédito llegó a tales niveles, que “para las elecciones presidenciales de 1996 se expresó un clamor popular de que las cosas debían cambiar (...) Durante la contienda electoral de 1996 el mejoramiento del Sector Justicia fue una de las prioridades señaladas por los diferentes partidos políticos del país, que propusieron: otorgar mayor presupuesto al Poder Judicial, establecer el Consejo Nacional de la Magistratura, promulgar e implementar la Ley de Carrera Judicial y poner a funcionar la Escuela de la Magistratura”²².

Con este telón de fondo empezó el proceso de reforma del sector de la justicia. No obstante, y tomando en consideración la experiencia de estos años, así como los indicadores de percepción ciu-

²¹ Correa Sutil 2002, p. 257 y ss.

²² Tirza Rivera-Cira 2000, p. 16

La estructura básica del Poder Judicial se rige por la constitución del país, por la Ley de Organización Judicial No. 821 del 21 de noviembre de 1927, así como las leyes: No. 50-00 del 26 de julio del 2000 y 141-02 del 4 de septiembre de 2002. En cuanto a los aspectos administrativos y presupuestarios, la Ley No. 64-97 le confiere autonomía administrativa y presupuestaria al Poder Judicial, y la Ley No. 194-04 le otorga un porcentaje fijo del presupuesto nacional. Está también la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y la Ley de Carrera Judicial.

dadana sobre el funcionamiento de la justicia, es necesario una mirada crítica sobre lo que se ha hecho y los retos pendientes para profundizar las reformas desde una perspectiva institucional.

VIII.3.1 Generalidades sobre el sistema de justicia en República Dominicana

El Poder Judicial es el encargado de administrar justicia, de conformidad con el mandato y las competencias que a tales fines le otorgan la constitución y las leyes. Su función es asegurar el amparo, protección o tutela de los derechos que se hallan establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales y leyes adjetivas, en compatibilidad con la preservación de los intereses de la sociedad y del Estado. (Recuadro VIII.4)

La Suprema Corte de Justicia: composición y competencias principales

La Suprema Corte de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial. Tiene competencia nacional y está dividida en seis órganos jurisdiccionales: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; las cámaras reunidas; cámaras Civil, Penal y de Tierra, Laboral, Contenciosa-Administrativa y Contencioso-Tributario y la Presidencia de la Suprema Corte.

La Suprema Corte de Justicia está compuesta por 16 magistrados, cada uno elegido con carácter inamovible por el Consejo Nacional de la Magistratura. Le corresponde conocer en única instancia las causas penales seguidas contra el Presidente de la República, los secretarios de estado, los diputados y senadores y otros funcionarios públicos de similar categoría²³. Funciona igualmente como Corte de Casación²⁴ y para tales efectos, se divide en tres cámaras. La primera cámara conoce asuntos civiles y comerciales; la segunda, en materia penal y la Tercera Cámara, de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario.

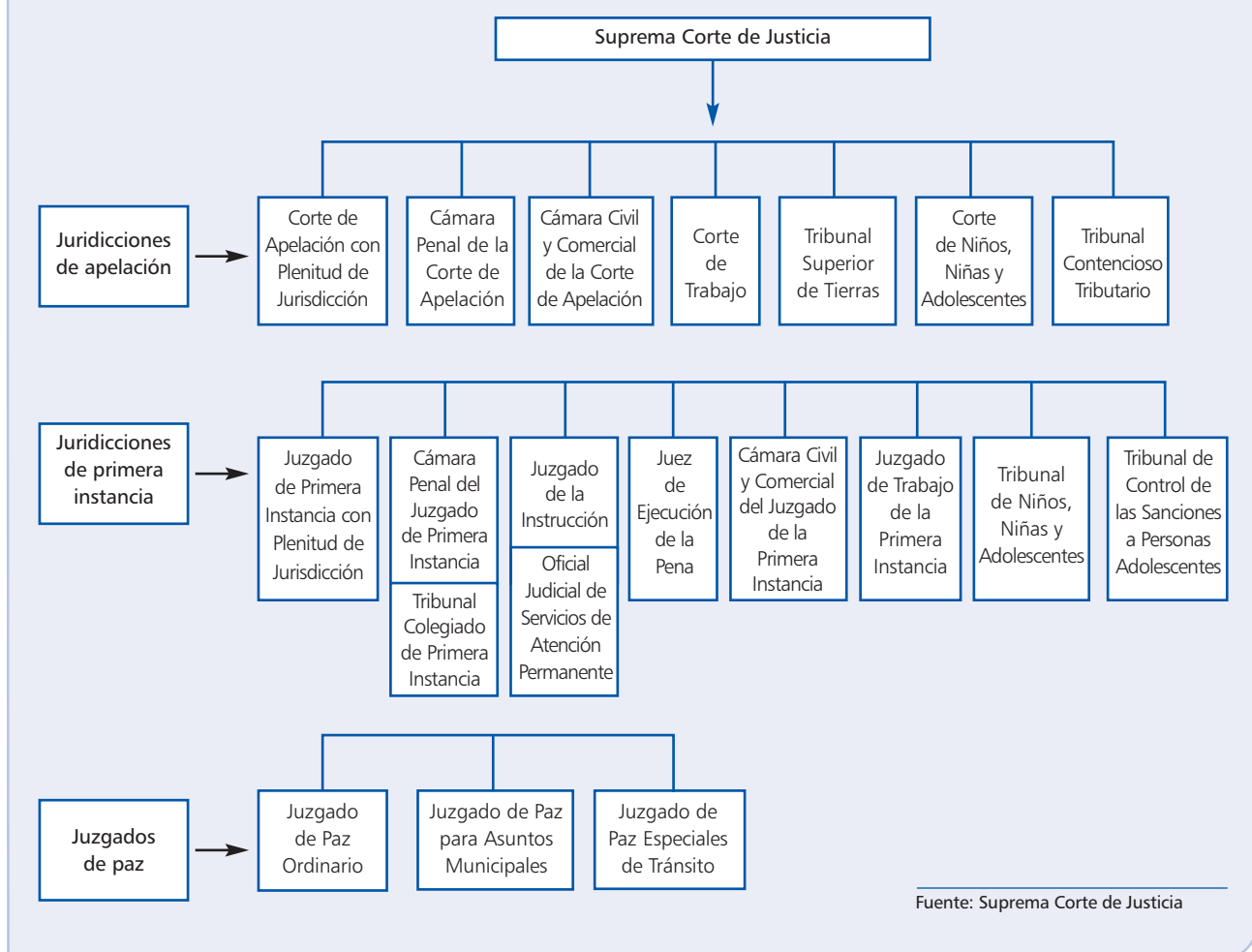
El ordenamiento jurídico de República Dominicana está dividido territorialmente en 11 departamentos judiciales (Anexo VIII.1). En cada uno existe una Corte de Apelación ordinaria que puede tener plenitud de jurisdicción o estar dividida en cámaras o salas civiles y/o comerciales y penales o especializadas. La Ley ha extendido el número de tribunales y ha creado jurisdicciones especializadas, razón por la cual, existen departamentos judiciales que poseen cortes y tribunales de trabajo, cortes de apelación y tribunales de niños, niñas y adolescentes, y tribunales superiores de tierras y de jurisdicción original. Los tribunales de primera instancia por lo general son unipersonales, salvo en materia criminal donde el Código Procesal Penal establece la creación de tribunales penales colegiados para aquellas infracciones cuya pena sea mayor a dos años. (Diagrama VIII.1)

Los tribunales de segunda instancia son las cortes de apelación. Existen once cortes de apelación ordinarias (una por cada Departamento), de las cuales, tres tienen plenitud de jurisdicción y, las

²³ Jueces de la Suprema Corte, Procurador General de la República, jueces y procuradores generales de las Cortes de Apelación, abogados del Estado ante el Tribunal de Tierras, jueces del Tribunal Contencioso Tributario; a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada.

²⁴ La casación es la última instancia judicial a la que se puede recurrir y cierra el proceso judicial. Actuando como corte de casación, la Suprema no vuelve a analizar los hechos del caso de que se trata, su rol es determinar si el derecho ha sido bien o mal aplicado por el tribunal inferior, contribuyendo así a uniformizar el sistema de interpretación del derecho en el país.

Diagrama VIII.1 Organización judicial dominicana



ocho restantes están divididas en ocho cámaras civiles y comerciales y ocho cámaras o salas penales, con excepción del Distrito Nacional en donde hay dos salas. Además, existen cinco cortes de trabajo y cinco cortes de niños, niñas y adolescentes, un Tribunal Contencioso Tributario y dos tribunales superiores de tierra en todo el territorio. En el departamento que no exista Corte de Apelación de Trabajo o de Niños, Niñas y Adolescentes, la competencia es atribuida a la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de ese departamento.

Existen 34 distritos judiciales, donde hay un Juzgado de Primera Instancia Ordinario, que puede tener plenitud de jurisdicción o estar dividido en Cámaras Civil y/o Comercial y Penal.

Existen 248 Tribunales de Primera Instancia, incluidos los Tribunales Colegiados establecidos a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, según información de la Suprema Corte de Justicia publicada en su página web. Finalmente, existen 214 Juzgados de Paz en todo el país.

Los tribunales están distribuidos en todo el territorio nacional. Se puede afirmar que actualmente existen jueces en cantidad suficiente para responder las demandas del sistema. La distribución de dichos funcionarios siguiendo un criterio estrictamente territorial es inadecuada y representa un problema.

Al sistema judicial ingresan alrededor de 100 mil casos al año en promedio, según informaciones del Departamento de Políticas Públicas de la Suprema Corte de Justicia. Al dividir esta cantidad entre 618 jueces actualmente en funciones, se tiene que a cada juez le correspondería manejar poco menos de 162 casos por año, en promedio. Si esta cantidad de casos se divide entre 12, entonces cada juez manejaría en promedio 13.5 casos por mes, lo cual es sobradamente razonable²⁵.

Por razones históricas, ha habido una distribución territorial que no responde a criterios de eficiencia, lo cual conlleva una desproporción en la carga de trabajo entre un juez y otro dependiendo exclusivamente de dónde desempeña sus funciones. Durante el período 2001-2005, el 62% de los Juzgados de Paz Ordinarios recibía menos de 10 expedientes al mes en promedio según información de la Dirección de Políticas Públicas de la Suprema Corte de Justicia, lo que equivale a menos de un expediente cada dos días. El costo promedio anual de mantenimiento de un Juzgado de Paz es de RD\$2,7 millones. Análisis similares llevan a concluir que cerca del 13% del presupuesto anual del Poder Judicial se invierte en procesar expedientes de Juzgados de Paz que conocen menos de 20 casos al año²⁶.

Esto exige una urgente redefinición de la política de distribución de jueces en función del territorio que haga más eficiente y equitativo el manejo de los casos, dando repuestas oportunas a los usuarios del sistema. A la estructura del Poder Judicial pertenecen además, la Escuela Nacional de la Judicatura y la Oficina Nacional de la Defensa Pública.

El Ministerio Público: marco normativo, estructura y organización

El Ministerio Público constituye uno de los pilares del sistema de administración de justicia, puesto que bajo su responsabilidad se encuentra la representación de los intereses del Estado y de la sociedad cuando son afectados. Esta institución, que tiene en la Procuraduría de la República su máxima jerarquía, encuentra en la Constitución su marco primario de regulación Jurídica. El artículo 66 dispone que la representación del Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia la ostente el Procurador General de la República. Los artículos 70 y 75 disponen que ante las Cortes de Apelación y los Juzgados de Primera Instancia, esté representado por el Procurador General de la Corte de Apelación y por el Procurador Fiscal, respectivamente. En los Juzgados de Paz, el Estado estará representado por el fiscalizador (artículo 77 de la Constitución).

Los artículos constitucionales referidos no aportan una definición ni establecen los principios generales que rigen la actuación del Ministerio Público. Dichos artículos se limitan a establecer, en orden a su jerarquía, qué representante de la institución corresponde a cada instancia equivalente del Poder Judicial. De esta manera, la propia Constitución ha creado para el Ministerio Público una estructura que refleja la del Poder Judicial, tal como se aprecia en el Diagrama VIII.2

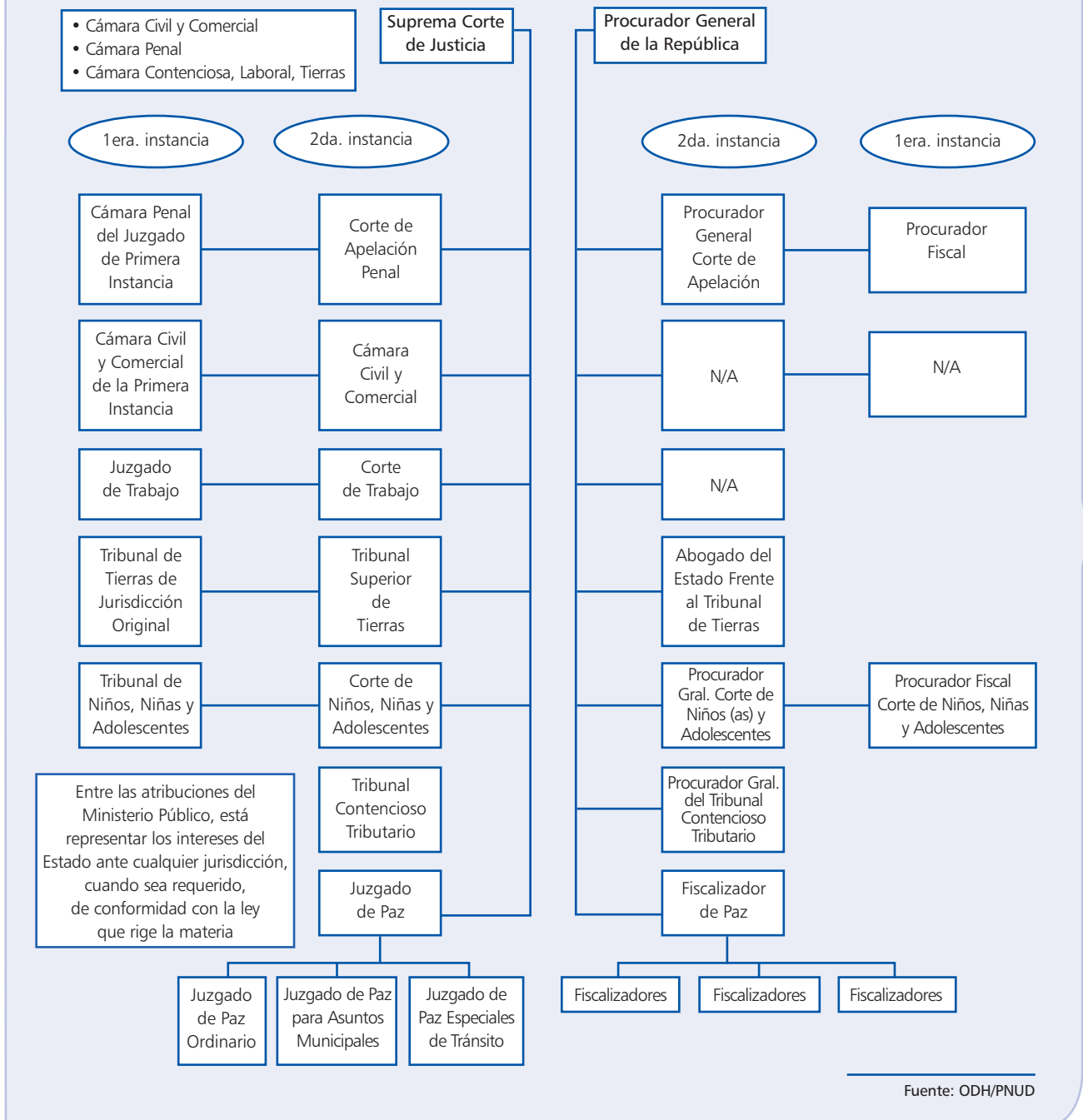
Adscripción institucional y estructura

En cuanto a su ubicación institucional, el Ministerio Público está adscrito al Poder Ejecutivo, aunque en términos formales y funcionales se define como órgano integrante del sistema de justicia, con independencia funcional, según lo dispuesto por el artículo 13 del Estatuto del Ministerio Público. Sus principales funciones, como representante de los intereses de la sociedad y del Estado,

²⁵ ODH/PNUD 2008, p. 126

²⁶ ODH/PNUD 2008, en lo relativo al sistema de justicia en el país.

Diagrama VIII.2 Estructura espejo de la SCJ - PGR



consisten en la investigación de los hechos penales, la formulación de la acusación y la defensa en juicio con base en las pruebas obtenidas en el proceso de investigación. En el contexto de tales actividades tiene el deber de proteger a víctimas y testigos y conservar las pruebas. De conformidad con lo que establece el artículo 6 de la Ley 78-03, el Ministerio Público tiene a su cargo la dirección funcional de la actividad policial en la investigación de los hechos penales. Todas estas tareas deben ser ejercidas de conformidad con el deber de objetividad que impone el artículo 11 del Estatuto del Ministerio Público y respetando el debido proceso legal (Recuadro VIII.5).

Principales leyes que regulan la actuación del Ministerio Público

Recuadro VIII.5

La Constitución y la Ley 821 sobre organización judicial, es otro de los marcos normativos que rigen la actividad del Ministerio Público, siguiendo las pautas constitucionalmente trazadas en materia de estructura y organización de la institución. En el 2003 se crea, mediante la Ley 78-03, el Estatuto del Ministerio Público, que regula la integración, las funciones y competencias de las distintas instancias de la institución. El personal técnico y administrativo siguió regulado por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamentación (Ley 14 - 91).

El Código Procesal Penal entró en vigor en septiembre del 2004 y constituye la norma de mayor trascendencia en el ámbito de las competencias jurisdiccionales de los miembros del Ministerio Público. El Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo en enero del 2006, mediante el cual se regula el ingreso, permanencia, ascenso y salida del Ministerio Público.

Son también parte de la Procuraduría General de la República otras dependencias entre las que están: la Dirección General de Prisiones, el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa, la Escuela Nacional del Ministerio Público, la Dirección Nacional del Ministerio Público y la Unidad de Familia y Menores.

En cuanto a su estructura de gobierno y disciplina, cuenta con un Consejo General de Procuradores y un Consejo Disciplinario. Las funciones del Consejo General de Procuradores consisten en asesorar al Procurador General de la República en cuestiones político criminales y penitenciarias, la resolución de conflictos que se dan entre fiscales en el marco de las investigaciones y la presentación al Poder Ejecutivo de la lista de aspirantes a ingresar a la Carrera del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 78-03 y el Reglamento de la Carrera. (Diagrama VIII.3)

Durante el mes de abril de 2007 se contaba con 758 fiscales en funciones, según información suministrada por la Escuela Nacional del Ministerio Público. Con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema penal el Ministerio Público contaba con 516 fiscales, lo que indica un crecimiento del 31%. Conforme la cantidad actual de fiscales, en el país se cuenta con un promedio de 8.45 fiscales por cada 100,000 habitantes.

VIII.3.2 Breve descripción del proceso judicial en materia penal y civil

El proceso penal, a partir de la aprobación y promulgación del nuevo Código Procesal Penal, ha abandonando el antiguo sistema inquisitivo por uno acusatorio. En 2002 se creó una Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ), a fin de implementar la reforma, realizar reuniones periódicas para su evaluación, y posteriores modificaciones de ser necesario. En casos pendientes de fallo, iniciados con el antiguo sistema, se crearon los tribunales liquidadores, que fallan basados en el proceso anterior. Estos tribunales estarían en funcionamiento por dos años. El Recuadro VIII.6 describe las cinco fases del proceso penal: investigación como proceso preparatorio, audiencia preliminar que analiza los resultados de la investigación; el juicio, el resultado y ejecución de la sentencia.

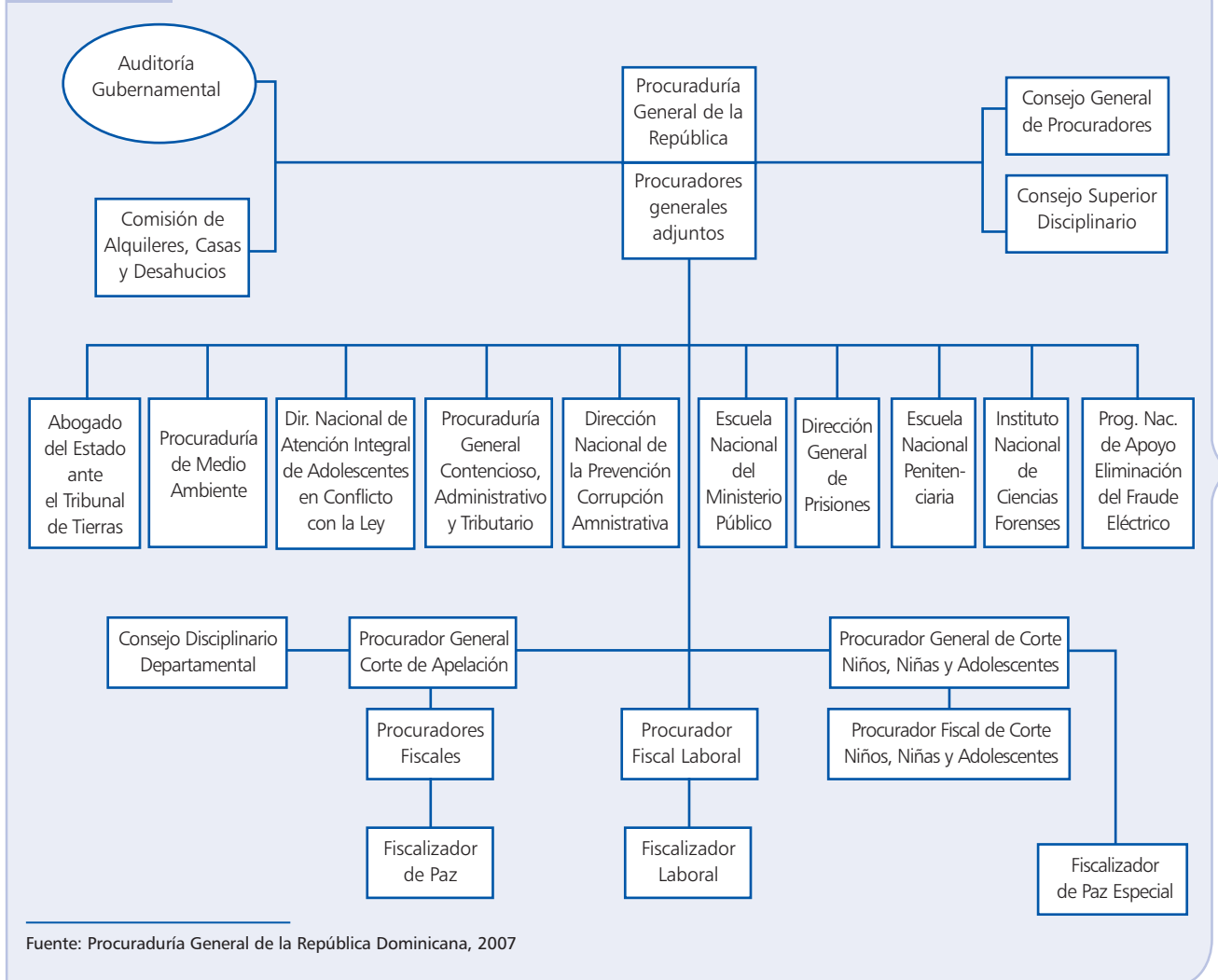
El proceso civil

El procedimiento en las causas civiles es predominantemente escrito (la única etapa oral del proceso es la lectura de las conclusiones durante la audiencia) y consta de tres etapas: el apoderamiento ante el Juzgado de Primera Instancia, audiencia y sentencia. La sentencia se apela ante la Corte de Apelación. La parte sin ganancia de causa puede recurrir en casación ante la Suprema Corte de Justicia, instancia extraordinaria que decide si la ley ha sido bien o mal aplicada, pudiendo rechazar el recurso y casar la sentencia, cuando hay violación a los textos legales.

VIII.3.3 El presupuesto del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia) y la Procuraduría General de la República (el Ministerio Público)

Uno de los elementos novedosos introducidos por la reforma constitucional de 1994 es la crea-

Diagrama VIII.3 Procuraduría General de la República



Fuente: Procuraduría General de la República Dominicana, 2007

ción del principio de autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial. Esto es significativo por el hecho de que el control sobre la asignación presupuestaria y el manejo directo por parte del Poder Ejecutivo, había sido un elemento de control del estamento judicial.

El Congreso Nacional adoptó la Ley 64-97 que le confiere autonomía administrativa y presupuestaria al Poder Judicial, y la Ley 194-04²⁷ le otorga un porcentaje fijo del presupuesto nacional. Por lo menos el 4.10% de los ingresos internos (incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el presupuesto de ingresos) debe ser anualmente asignado al Poder Judicial. De este monto, el 65% corresponde a la Suprema Corte de Justicia y el restante 35% a la Procuraduría General de la República, señalando que los porcentajes no pueden ser modificados salvo circunstancias excepcionales. El artículo 39 del Estatuto del Ministerio Público establece que la institución cuenta con partida presupuestaria propia y elabora su propio presupuesto.

El Cuadro VIII.1 recoge el gasto público en el sistema justicia, la suma del gasto de la Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial) y la Procuraduría General de la República. Se aprecia un aumento

²⁷ Artículo 3 de la Ley 194-04.

En el nuevo proceso se separan las funciones de investigar y juzgar, concediendo la primera al fiscal y la jurisdiccional, al juez, quien debe velar por el respeto de los derechos fundamentales y ejercer control sobre la actividad investigativa del Ministerio Público. Las fases del proceso penal establecida por el nuevo Código Procesal Penal son:

- La fase de **investigación** es el procedimiento preparatorio, que consiste en la recolección de pruebas para presentar la acusación. Esta potestad le pertenece al Ministerio Público y a la propia víctima, es decir, determinar si hay base para el juicio.
- La fase de **audiencia preliminar**, cuyo objetivo es analizar el resultado de la investigación y garantizar la legalidad de las actuaciones del Ministerio Público. El procedimiento preparatorio concluye con la resolución dictada por el juez de la instrucción, a través de la que puede admitir y fijar límites de la acusación; aplicar un procedimiento abreviado; ordenar la suspensión condicional del procedimiento; decidir medidas de coerción; aprobar acuerdos de las partes o dictar un auto de no ha lugar, cuando el hecho no fue cometido por el imputado, no se realizó, la acción penal se ha extinguido, el hecho no constituye delito, concurre un hecho justificativo; o la persona no puede ser considerada penalmente responsable, o si los elementos de prueba son insuficientes para fundamentar la acusación.
- La fase del **juicio**, con sus principios generales de oralidad, intermediación y publicidad. Los juzgados de primera instancia se reorganizan en unipersonal o colegiado, según la gravedad del hecho punible. Para los que conllevan penas pecuniarias o penas privativas de libertad cuyo máximo sea de dos años, o ambas penas a la vez, se integra un solo juez; y por tres jueces cuando lleve aparejada la posibilidad de una sanción superior a dos años. El juicio puede ser separado en un debate sobre la culpabilidad y otro para la determinación de la pena. Esta regla se aplica a los juicios en que la pena imponible prevista, puede superar diez años de prisión. En estos casos, se celebra una audiencia separada para la pena, posterior a la culpabilidad.
- En la cuarta fase se controla el resultado del juicio, esto es, la sentencia, a través de los medios de impugnación o recursos.
- La quinta fase es la de ejecución de la sentencia. Cuando se trate de una sentencia firme, y haya adquirido obligatoriedad, corresponde al juez de la ejecución, controlar el cumplimiento adecuado de las sanciones y garantizar los derechos de los condenados; disponer inspecciones y visitas de establecimientos penitenciarios; controlar el cumplimiento de condiciones impuestas en la suspensión del proceso a prueba; presentar recursos de revisión de sentencia; conocer los incidentes propios de la ejecución y disponer la libertad condicional de los condenados, en los casos precedentes.

Fuente: ODH/PNUD

Cuadro VIII.1 | Gasto público en la justicia (Suprema Corte de Justicia y Procuraduría General de la República)

Años	Gasto público en justicia (RD\$ millones corrientes)			Gasto público en justicia en % de los ingresos internos			Participación en el total del GPJ		Gasto público en justicia en valores reales (RD\$ millones de 1991)			Gasto público en justicia en % del PIB nominal			Gasto públicoreal en justicia por habitante (a pesos de 1991)		
	SCJ	PGR	Total	SCJ	PGR	Total	SCJ	PGR	SCJ	PGR	Total	SCJ	PGR	Total	SCJ	PGR	Total
1991	35.8	10.6	46.4	0.3%	0.1%	0.3%	77.2%	22.8%	36.0	10.7	46.7	0.029	0.009	0.038	5.0	2.0	7.0
1992	71.5	44.2	115.7	0.4%	0.3%	0.7%	61.8%	38.2%	69.0	42.7	111.7	0.050	0.031	0.081	10.0	6.2	16.2
1993	96.3	49.3	145.6	0.5%	0.3%	0.8%	66.1%	33.9%	88.0	45.1	133.1	0.059	0.030	0.089	12.0	6.1	18.1
1994	97.1	46.3	143.4	0.5%	0.2%	0.7%	67.7%	32.3%	82.0	39.1	121.1	0.053	0.025	0.078	11.0	5.2	16.2
1995	110.6	52.5	163.1	0.5%	0.2%	0.7%	67.8%	32.2%	83.0	39.4	122.4	0.052	0.025	0.077	11.0	5.2	16.2
1996	148.7	68.6	217.3	0.6%	0.3%	0.8%	68.4%	31.6%	106.0	48.9	154.9	0.064	0.030	0.094	14.0	6.5	20.5
1997	303.5	122.8	426.3	0.9%	0.4%	1.3%	71.2%	28.8%	199.0	80.5	279.5	0.111	0.045	0.156	25.0	10.1	35.1
1998	542.1	140.1	682.2	1.4%	0.4%	1.8%	79.5%	20.5%	339.0	87.6	426.6	0.174	0.045	0.219	43.0	11.1	54.1
1999	638.4	145.2	783.6	1.5%	0.3%	1.8%	81.5%	18.5%	375.0	85.3	460.3	0.186	0.042	0.228	46.0	10.5	56.5
2000	712.4	274.7	987.1	1.4%	0.5%	1.9%	72.2%	27.8%	388.0	149.6	537.6	0.183	0.071	0.254	47.0	18.1	65.1
2001	923.6	379.0	1,302.7	1.6%	0.6%	2.2%	70.9%	29.1%	462.0	189.6	651.6	0.222	0.091	0.313	55.0	22.6	77.6
2002	933.2	441.3	1,374.5	1.4%	0.7%	2.1%	67.9%	32.1%	444.0	210.0	654.0	0.201	0.095	0.296	52.0	24.6	76.6
2003	1,068.2	525.1	1,593.3	1.3%	0.7%	2.0%	67.0%	33.0%	399.0	196.1	595.1	0.173	0.085	0.258	46.0	22.6	68.6
2004	1,550.2	664.4	2,214.6	1.2%	0.5%	1.8%	64.0%	36.0%	382.1	163.7	545.8	0.170	0.073	0.243	42.6	18.3	60.9
2005	2,348.2	1,094.8	3,443.0	1.5%	0.7%	2.2%	68.0%	32.0%	555.0	258.8	813.8	0.230	0.107	0.337	61.6	28.7	90.3
2006	3,238.9	1,512.1	4,751.0	1.7%	0.8%	2.5%	68.0%	32.0%	712.0	332.4	1,044.4	0.272	0.127	0.399	77.0	35.9	112.9
2007	3,202.3	2,000.0	5,202.3	1.4%	0.8%	2.2%	62.0%	38.0%	663.1	414.1	1,077.2	0.235	0.147	0.382	71.0	44.3	115.4

Fuente: ODH / PNUD con información de la Secretaría de Estado de Hacienda y Banco Central

absoluto y relativo del gasto en justicia en la última década. En términos absolutos se multiplicó por 12.2 en valores nominales y casi 4 veces en valores reales entre 1997 y 2007, registrando un mayor aumento la PGR que la SCJ. El gasto de la PGR en términos reales se multiplicó por 5.2 entre 2007 y 1997, mientras que la SCJ lo hizo en 3.3 veces (Gráfico VIII.1).

En términos relativos, el gasto total en justicia pasó de representar el 1.25% de los ingresos internos en 1997 a 2.20% en 2007, se multiplicó por 1.8 veces y la SCJ elevó su participación del 0.89% a 1.36% mientras que la PGR pasó de 0.36% a 0.85% (Gráfico VIII.2).

De haberse cumplido lo estipulado por la Ley 194-04 en el 2007, el gasto público en justicia debió ser RD\$9,674 millones, 1.85 veces más de lo que se recibió efectivamente, distribuidos en RD\$6,288 para la SCJ y RD\$3,386 para la PGR, es decir, 1.96 veces más en el primero y 1.69 más en el segundo. El gasto por habitante en el sistema de justicia en 2007 fue de RD\$556 en valores nominales, equivalentes a 16 dólares. La Ley 78-03 establece que los salarios de los fiscales deben ser equiparados a sus equivalentes jerárquicos del Poder Judicial, con inclusión expresa de asignaciones e incentivos que adjudiquen a los jueces, sin embargo no se le ha dado cumplimiento.

Hay que indicar que a mediados de la década del 2000, el Poder Judicial de la República Dominicana ocupaba el lugar número 12, de un total de 18 países del área, en asignación presupuestaria anual según información del Centro de Estudios Jurídicos de las Américas (CEJA).

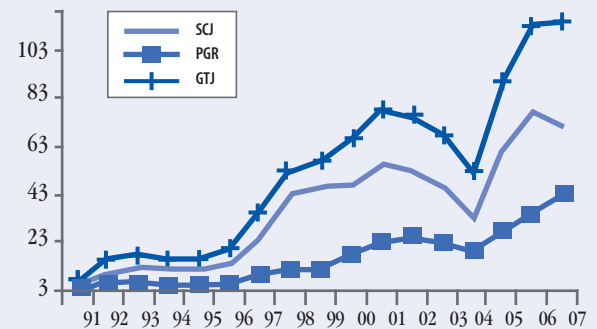
VIII.4 El proceso de reforma del sector justicia en RD

Tradicionalmente en América Latina se habla de reforma judicial para referirse de manera indistinta a los procesos de cambios y transformaciones que afectan instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública, etc. Sin embargo, la expresión reforma judicial no refleja fiel y adecuadamente la magnitud y el alcance de estos procesos. Lo estrictamente judicial se refiere a los jueces y su quehacer, mientras que el Ministerio Público, si bien representa los intereses de la sociedad y del Estado ante el sistema de administración de justicia, no forma parte del Poder Judicial, sino que, por regla general, está institucional y orgánicamente adscrito al Poder Ejecutivo. Algo similar sucede con la Defensa Pública, puesto que en muchos países la misma no forma parte del poder judicial, sino que es una entidad independiente de éste.

Dado que en lo que sigue se abordan cuestiones que desbordan el ámbito exclusivo del Poder Judicial, se utilizará la expresión “reforma del sector justicia” en lugar de “reforma judicial”, en el

Gráfico VIII.1

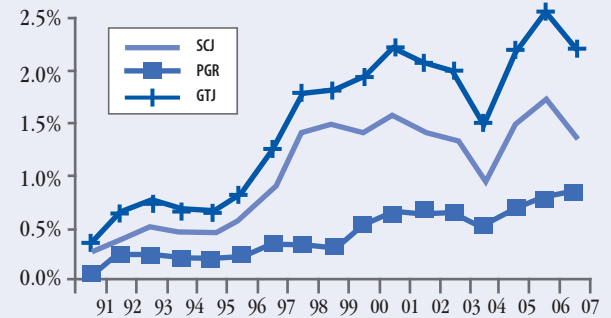
Gasto público total en justicia (SCJ y PGR) en valores reales y por habitantes (RD\$), 1991-2007



Fuente: ODH/PNUD con información del SEF y BC

Gráfico VIII.2

Gasto público total en justicia (GJJ), suprema Corte (SCJ) y Procuraduría General de la República (PGR) en porcentaje de los ingresos internos, 1991-2007



Fuente: ODH/PNUD con información de BC y SEH

entendido de que la primera tiene un alcance mayor y refleja más fielmente la compleja realidad institucional que comprende la administración de justicia. Por sector justicia ha de entenderse entonces el entramado de instituciones formales que de manera conjunta, aunque con diversos grados de competencia y responsabilidades, participan en la administración de justicia.

En el caso de República Dominicana, el sector justicia lo integran el Poder Judicial, el Ministerio Público y sus dependencias, la Defensa Pública, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, las Escuelas de Derecho, las organizaciones de la Sociedad Civil que de alguna manera trabajan por el fortalecimiento institucional del sector, la Policía Nacional, entre otras.

VIII.4.1 Los fundamentos y los avances del proceso de reforma del sector justicia

Como se ha dicho, República Dominicana llegó con años de retraso al proceso de reforma de su sistema de administración de justicia. Es en la reforma constitucional de 1994 donde se crean las bases de los cambios que habían de sobrevenir. Efectivamente, pese a que la modificación constitucional tuvo lugar como resultado de un traumático proceso electoral²⁸, la coyuntura fue aprovechada para introducir cambios en el ámbito judicial que trascendieran los intereses políticos en conflicto. Es de esta manera como se establece la carrera judicial, la inamovilidad de los jueces, el principio de autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, competencias administrativas a la Suprema Corte de Justicia, así como atribuciones para conocer por vía de acción directa de la inconstitucionalidad de la las leyes²⁹.

El Poder Judicial

Los cambios propuestos en la Constitución de 1994 tenían como propósito principal dar inicio a la independencia del Poder Judicial por la vía de limitar la injerencia política en sus acciones. Efectivamente, según el marco constitucional vigente hasta 1994, la designación de toda la judicatura nacional era responsabilidad directa del Senado de la República, con lo cual, el partido político que tenía control de la Cámara Alta, a la vez tenía garantizado el control de la judicatura para de esa

²⁸ Las elecciones presidenciales de mayo de 1994 tuvieron como principales contendientes al Partido Reformista Social Cristiano, en el gobierno, con el Dr. Joaquín Balaguer como candidato presidencial, y el Partido Revolucionario Dominicano, con el Dr. José Francisco Peña Gómez encabezando su boleta. El opositor Partido Revolucionario Dominicano denunció un fraude electoral que produjo una crisis, pues la Junta Central Electoral había declarado como ganador al Dr. Balaguer. El nivel de tensión obligó a buscar una salida negociada a la crisis para evitar el quiebre institucional. Es así como se firma el denominado Pacto por la Democracia que contempla entre otros acuerdos, que el candidato proclamado ganador gobernara la mitad del período constitucionalmente establecido, es decir, 2 años, y que en 1996 se celebraran de nuevo elecciones presidenciales. Como había que darle visos de legalidad a este acuerdo, se hacía necesario reformar la Constitución para que el mismo fuera traducido a su texto. Es así como se convoca a la Asamblea Nacional, la cual lleva a cabo la adaptación constitucional entre los días 12, 13 y 14 de agosto de 1994.

²⁹ El sistema de control de constitucionalidad de las leyes es un mecanismo de control judicial sobre la actividad del legislativo, que se establece con la finalidad de garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento, así como los derechos fundamentales potencialmente vulnerados por la actividad del legislador. La labor de control se traduce en la competencia asignada a los jueces para decidir si una ley es conforme o contraria a la Constitución, pudiendo no aplicarla o declarar su nulidad en caso de que determine la existencia de contradicción. Al momento de la reforma constitucional de 1994, en el país existía lo que se denomina un sistema difuso de control de constitucionalidad, según el cual todos los jueces del ordenamiento podían declarar la inconstitucionalidad de la ley. En ese modelo, la ley declarada inconstitucional se mantiene en vigor como parte del ordenamiento, pero no se aplica en el caso concreto en ocasión del cual se alega la inconstitucionalidad. Con la reforma se establece un nuevo modelo que se conoce como control concentrado de constitucionalidad de la ley, que se caracteriza porque la labor de control es exclusiva de un órgano del Poder Judicial, no de todos los jueces. Cuando este órgano considera que una ley es contraria a la constitución, no la ejecuta, sino que declara su nulidad y la norma así declarada sale del ordenamiento.

manera someterla a los intereses de sus cúpulas dirigenciales y de los grupos y sectores de poder afines a su proyecto político³⁰.

Consejo Nacional de la Magistratura y la designación de los integrantes del poder judicial

El Consejo Nacional de la Magistratura tiene la competencia de designar a los 16 magistrados de la Suprema Corte de Justicia, al tiempo que la designación de los demás integrantes del Poder Judicial pasa a ser atribución de la Suprema Corte de Justicia. Como puede notarse, con la Constitución de 1994 se le sustrae la competencia al Senado para la integración de la judicatura, y se relativiza la incidencia de la política partidaria en los asuntos judiciales³¹ buscando la independencia judicial.

La convocatoria del Consejo Nacional de la Magistratura se produjo el 3 de agosto de 1997³². Mientras la nueva Suprema Corte de Justicia asumió como una de sus prioridades un proceso de evaluación de los integrantes del Poder Judicial y/o la ratificación de aquellos que cumplieran los requisitos.

Autonomía administrativa

Si el Senado designaba los jueces, correspondía al Ejecutivo la designación de los funcionarios administrativos de la rama judicial, al tiempo que tenía control casi absoluto en materia presupuestaria, lo cual constituía un mecanismo de interferencia en el ámbito de la judicatura. Con el establecimiento de la autonomía administrativa y financiera, y las consiguientes competencias dadas a la Suprema Corte para designar a todos sus funcionarios, así como para manejar sus finanzas, se da otro paso importante en el camino hacia la independencia judicial.

La carrera judicial

La carrera judicial fue otro avance en la independencia del Poder Judicial, ya que ofrece garantías para su permanencia y fortalece su autonomía³³, en la medida en que su cargo no depende de la dis-

³⁰ Es la razón por la que el Dr. Balaguer, en aquellos casos en que se vio obligado a aceptar la derrota electoral en la contienda por la presidencia de la república, siempre trató de permanecer con el control del Senado, pues de esa manera se garantizaba una cuota importante de poder en el legislativo, así como en el Poder Judicial.

³¹ Decimos que se relativiza por el hecho de que la composición del Consejo Nacional de la Magistratura es eminentemente política. Es presidido por el Presidente de la República, e integrado además por los presidentes de las cámaras del Congreso Nacional, por un senador y un diputado miembros de partidos distintos a los de los presidentes de ambos hemisferios, por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y por otro juez de este tribunal designado de entre sus pares, quien funge como secretario del Consejo (artículo 64, párrafo primero y literales 1, 2, 3 y 4). Como puede apreciarse, de lo que se trata es de evitar que un solo partido pueda tener el control de la Suprema Corte de Justicia, pero la incidencia directa y determinante de los intereses partidarios mantiene su vigencia, claro está, por lo regular los actores políticos están obligados a acudir a escenarios de negociación para la designación de los miembros del más alto tribunal de la República.

³² Aunque se designaron 16 miembros del alto tribunal, sólo tomaron posesión quince, pues el Dr. Bernardo Fernández Pichardo declinó públicamente su nombramiento.

³³ La garantía de permanencia del juez en el desempeño de sus funciones está condicionada sólo a la observación de las normas disciplinarias (artículo 67.5 de la Constitución), al retiro voluntario y al ingreso al régimen de pensiones y jubilaciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley de Carrera Judicial. De conformidad con este artículo, los jueces de Paz tienen la facultad de jubilarse a los 55 años, siendo obligatoria la misma a los 60. Por otra parte, los jueces de primera instancia tienen la obligación de jubilarse a los 65 años, siendo facultativa la misma a los 60. De igual modo, el texto de la ley prevé como facultativa la jubilación de los jueces de Cortes de Apelación a los 65 años, siendo obligatoria a los 70. Con relación a la Suprema Corte de Justicia, sus integrantes se pueden jubilar voluntariamente a los 70 años, estando en la obligación de ingresar el régimen de pensiones a los 75.

crecionalidad política de funcionario electivo alguno. De esta manera se tiende a eliminar el clientelismo del ámbito judicial y a avanzar en la profesionalización de las funciones propias de los jueces³⁴.

En 1998 se creó la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), con la cual se daría inicio a la creación de la Carrera Judicial, así como a la profesionalización permanente de los miembros del tren judicial. A la fecha de redacción de este informe, de la ENJ ha egresado un total de 105 jueces de carrera capacitados en el Programa de Formación de Aspirantes en seis promociones. De éstos, el 64% son mujeres, mientras el 36% son hombres. En cuanto a la formación de los Defensores Públicos, la ENJ ha formado hasta la fecha un total de 189 defensores en ocho promociones y en una proporción de 55% de mujeres y 45% de hombres.

Infraestructura

Paralelamente, la Suprema Corte de Justicia implementó acciones tendentes a mejorar la infraestructura física y tecnológica de los tribunales y dependencias judiciales, para cualificar los servicios de administración de justicia.

En resumen, los primeros impulsos de la reforma del Poder Judicial se orientaron primordialmente a recomponer su estructura interna, a capacitar y profesionalizar sus miembros, así como a crear ambientes de trabajo y procesos de tecnificación acordes con las exigencias de la reforma. Sin embargo, hay que indicar que, si bien las reformas son de 1994, hubo que esperar tres años para que se empezaran a materializar estas disposiciones.

El Ministerio Público

En el Ministerio Público el proceso de su incorporación a las reformas tardó mucho más tiempo. La dependencia orgánica y funcional al Poder Ejecutivo y las resistencias que ello supone frente a la tendencia modernizadora, así como la cíclica remoción de los funcionarios públicos explican la dilación. No obstante, se pusieron en marcha algunas iniciativas relacionadas con mejorar la fundamentación de los expedientes, fortalecer la calidad de la persecución del crimen y el delito, además de la creación de nuevos departamentos ajustados a las exigencias del momento.

Es en el año 2003 cuando se aprueba el Estatuto del Ministerio Público, se crea la Escuela Nacional del Ministerio Público, se establece la carrera de los fiscales, y se elaboran programas nacionales de formación y capacitación. Un año después, en septiembre de 2004, entra en plena vigencia el Código Procesal Penal³⁵. Esta norma implicó un cambio radical en el modelo de enjuiciamiento penal, en donde el Ministerio Público pasa a tener un rol protagónico en la dirección funcional de la investigación penal³⁶ y en recabar la prueba y la acusación en juicio. Fue la conjugación de los impe-

³⁴ Información más detallada sobre estos aspectos se pueden encontrar en Tirza Rivera-Cira 2000, pp. 53 y ss.

³⁵ Aunque había sido promulgado en septiembre de 2002, las exigencias de su implementación de cara a las adaptaciones institucionales que la misma demandaba, llevaron al establecimiento de lo que en técnica legislativa se denomina *vacatio legis* (vacación legal), consistente en la determinación de un plazo prudente para que las condiciones de implementación de la norma aprobada y promulgada se puedan producir.

³⁶ El antiguo Código de Procedimiento Criminal era legatario de un modelo altamente inquisitorial donde ni las garantías para la protección de los derechos fundamentales, ni los niveles de eficacia que demanda la adecuada implementación de una política criminal estaban debidamente asegurados. Con la nueva norma procesal penal se establece un nuevo sistema caracterizado por lo que técnicamente se denomina modelo acusatorio, en el cual se conjugan, por un lado, la protección de los derechos fundamentales constitucionalmente consagrados (de ahí el discurso del carácter garantista del Código) y por otro, la efectividad de la norma en la sanción del crimen y el delito.

rativos dispuestos por el Estatuto del Ministerio Público y por el nuevo Código Procesal Penal, que convirtió en un asunto de absoluta urgencia los cambios en la Procuraduría.

Así se pone en marcha la Escuela Nacional del Ministerio Público y en abril del año 2005 se lleva a cabo un proceso nacional de evaluación de todos los magistrados del Ministerio Público que habían sido designados a la fecha por decreto del Poder Ejecutivo de agosto de 2004³⁷. La finalidad de esta evaluación era determinar la idoneidad de los fiscales en funciones. De un total de 773 fiscales evaluados, reprobaron alrededor del 23%³⁸.

En paralelo al proceso de evaluación, se convocó al primer concurso público de oposición y méritos para la designación de fiscales de carrera. En esa ocasión se trataba de cubrir cien plazas vacantes ubicadas en distintos puntos de la geografía nacional. Alrededor de 100 profesionales se integraron a la carrera del Ministerio Público en agosto de 2006, después de cumplir con todos los requisitos, dando un paso de avance en la despolitización. Fue la primera vez que se producen designaciones de fiscales basado en un concurso abierto en el que se evaluó en igualdad de condiciones a los participantes, siendo la ponderación del mérito el criterio para el nombramiento. De igual modo se establecieron planes nacionales de formación para estandarizar conocimientos y habilidades de los fiscales que aprobaron las evaluaciones realizadas en 2007, así como programas permanentes de actualización y especialización para los magistrados del Ministerio Público.

Hay que destacar que este proceso de construcción de la carrera y de implementación de la inamovilidad de los miembros del Ministerio Público no ha tenido continuidad. A tres años de haberse convocado el primer concurso para aspirantes a ingresar a la Carrera, no ha habido reedición de la experiencia. El impulso y la voluntad política inicialmente puestos de manifiesto parecen detenidos. Con ello se frena la institucionalización y la despolitización, debilitando la carrera del Ministerio Público. A esto se agrega el incumplimiento de las disposiciones en materia salarial (Ley 78-03) que debían equiparar el ingreso de los fiscales al de los jueces en los rangos jerárquicos equivalentes.

Defensor Público

Otro de los aspectos importantes incorporado al proceso de reforma es la creación de la Oficina Nacional de la Defensa Pública adscrita al Poder Judicial. La relevancia de la defensoría se pone de manifiesto de manera singular tras la aprobación del Código Procesal Penal, puesto que el mismo hace obligatorio el derecho a la defensa de toda persona contra la que se inicie un proceso de persecución penal, debiendo ofrecérsese asistencia técnica en cada una de las fases del proceso. Es de notar que el personal de esta nueva instancia debe ser seleccionado por concurso de oposición y formado en la Escuela Nacional de la Judicatura.

Al momento de iniciada la Oficina, la cantidad de defensores públicos que se necesitaban para dar respuesta satisfactoria a las demandas de la nueva normativa era de 226. Al momento de redac-

³⁷ Conviene destacar que en observación de las disposiciones de la Ley 78-03 y de las exigencias del nuevo Código Procesal Penal, el Decreto número 873-04, del 17 de agosto de 2004 disponía que los miembros del Ministerio Público designados a la fecha y los que fueran designados hasta tanto se haya concluido su evaluación por la Escuela Nacional del Ministerio Público, una vez ésta entrara en funcionamiento, tendrán carácter provisional y podrán ser sustituidos por el Presidente de la República en cualquier momento.

³⁸ Vale destacar que la casi totalidad de los fiscales que no sobrepasaron las pruebas a que fueron sometidos en la Escuela Nacional del Ministerio Público fueron separados de sus funciones. Algunos fueron asignados al desempeño de labores administrativas en distintas dependencias de la PGR, pero no continuaron laborando como fiscales.

ción de este informe la Defensa Pública cuenta con unos 150 defensores, mientras que en la actualidad cursan el programa de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura para ingresar a la defensa una promoción de 21 aspirantes. Se puede decir que los avances en la consolidación de la defensa pública son considerables si se tiene en cuenta que al momento de la aprobación del Código Procesal Penal no llegaban a 20 el total nacional de defensores³⁹.

Producción legislativa

Otro de los aspectos enfatizados en la reforma de la administración de justicia es el relativo a la producción legislativa. En el año 1997 se crearon por decreto una serie de comisiones con la finalidad de elaborar propuestas de reformas a la legislación codificada más importante del país: el Código Penal, el Procesal Penal, el Código Civil y el Procesal Civil y el Código de Comercio. Todos estos proyectos fueron elaborados y sometidos por el Ejecutivo al Congreso Nacional, habiéndose aprobado el Código Procesal Penal y encontrándose en la agenda legislativa el proyecto de Código Penal. También se promulgaron otras leyes como son: Ley de Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el Estatuto del Ministerio Público, la Ley que crea la Oficina Nacional de la Defensa Pública, la Ley contra la violencia intrafamiliar y de género, para sólo mencionar algunas de las más importantes.

Este proceso, que algunos autores a nivel latinoamericano han denominado de inflación legislativa, tiene el riesgo de que produce la falsa idea de que basta con que se elaboren leyes para que las cosas funcionen, cuando los hechos no se cansan de demostrar que no necesariamente existe correspondencia entre la disposición legislativa y la realidad. Si bien las leyes son necesarias, en la medida en que las mismas pueden contribuir al establecimiento de reglas claras de actuación, no es menos cierto que las exigencias de desarrollo institucional de una sociedad no comienza ni termina en el texto de una ley que podría ser letra muerta. Así, ni la Ley General de Electricidad ha resuelto los graves problemas del sector eléctrico, ni la Ley Monetaria y Financiera pudo evitar los fraudes bancarios que pusieron en jaque a la economía nacional⁴⁰.

La efectividad de la ley demanda voluntad política y compromiso para garantizar su cumplimiento, de lo contrario se corre el riesgo de construir sociedades esquizofrénicas en las que la ley marcha por un camino y la realidad que ella pretende disciplinar normativamente va por otro distinto. Es innecesario enumerar la cantidad de leyes que no se cumplen en el país. Importantes es que el liderazgo político y social del país asuma que la elaboración de leyes que no se cumplen contribuye a erosionar la institucionalidad y a profundizar la cultura de la ilegalidad que caracteriza muchos ámbitos del quehacer público y privado. Las normas jurídicas son importantes y necesarias sólo en la medida en que son el reflejo de voluntades, acuerdos y consensos orientados por la idea de bien común⁴¹.

VIII.4.2 La reforma procesal penal: un caso de especial relevancia

Luego de 16 experiencias de reforma procesal penal producidas en otros tantos países de América Latina, y teniendo como antecedente un prolongado y a veces belicoso debate nacional

³⁹ Oficina Nacional de Defensa Pública.

⁴⁰ ODH/PNUD 2008

⁴¹ Ver lista de leyes que no se cumplen en ODH/PNUD 2008.

entre sectores que defendían y otros que se oponían, el 19 de junio de 2002 se aprobó en las cámaras legislativas un nuevo Código Procesal Penal (CPP) bajo la Ley 76-02, acordándose su entrada en vigencia el 27 de septiembre de 2004, es decir, dos años después de su promulgación por efectos de los necesarios ajustes para la implementación de la normativa. Tres elementos principales caracterizan el contexto de la entrada en vigencia del CPP:

- Uno de orden normativo, que tiene que ver con la aprobación de una serie de reglas y leyes complementarias entre las que se encuentran la Ley 78-03 que creó el Estatuto del Ministerio Público, la Ley 277-04 sobre el Servicio Nacional de Defensa Pública y la ley institucional de la policía nacional, que todavía no se ha modificado.
- Otro de naturaleza política, debido al cambio de gobierno que se había dado apenas 41 días antes de que el CPP comenzara a aplicarse. Esta cuestión tuvo una importancia de primer orden puesto que el cambio de gobierno produjo una remoción total de los integrantes del Ministerio Público en todo el país, sustituyendo a un personal que había sido entrenado. Hubo que volver a entrenar al personal para que dominara los elementos característicos del nuevo paradigma procesal que representaba la nueva norma. Si a esto se añade la resistencia que opusieron importantes sectores de la vida nacional a la entrada en vigencia del CPP, entonces el cuadro no podía ser más desalentador.
- Finalmente, uno de orden social tiene que ver con el auge de la violencia y de la criminalidad que se venía produciendo en el país y que sirvió para reforzar los argumentos de quienes se oponían al CPP, vinculando el fenómeno a la incorporación de esta norma garantista en el ordenamiento jurídico y augurando el incremento de la violencia criminal, así como el caos consecuencia de la ineficacia práctica del nuevo Código. Se argumentaba que la sociedad dominicana no estaba preparada para la implementación del CPP, lo cual se traduciría en un aumento del crimen y de la impunidad, pues, a decir de sus críticos, el Código era una herramienta para beneficiar a los “delincuentes”.

El argumento de que el CPP favorecía al delincuente se basaba en las disposiciones garantistas de los derechos esenciales que están contenidos en los 28 principios fundamentales que orientan el texto de esa ley y que aparecen en su libro primero sobre Disposiciones Generales. Es necesario señalar que ninguno de esos principios son introducidos por el Código en el sistema jurídico nacional, sino que están contenidos en la Constitución dominicana desde la fundación de la República. Lo que hace el CPP es traducir el espíritu de la Constitución en lo que tiene que ver con los derechos y libertades fundamentales, por lo tanto, el fondo de esta discusión trasciende la implementación de la reforma procesal penal. Se trata de la recreación, en clave de justicia y de proceso penal, de un viejo debate sobre los valores culturales que alimentan y han alimentado la práctica política en el país. En ese debate el Código y sus defensores hacen una clara opción por el rescate de los valores propios de una sociedad democrática, fundada en la idea de que los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos deben traducirse en la administración de justicia penal como condición para que la misma funcione en consonancia con el Estado de derecho.

¿Cuáles han sido los resultados de la implementación de la reforma procesal penal en el país? ¿Qué relación tiene la criminalidad con la entrada en vigencia de esta norma? ¿Cuál ha sido el impacto de la norma en lo relativo a la efectividad del proceso penal en los tribunales de la República? Las respuestas a estas cuestiones se desarrollan a continuación.

Criminalidad y reforma procesal penal

En toda sociedad, si las normas jurídicas y las normas penales sustantivas⁴² se corresponden con la realidad para la que rigen y son efectivamente aplicadas, están llamadas a jugar un papel en la gestión de los conflictos, teniendo un impacto disuasorio por la aplicación de sanciones a los potenciales infractores. Sin embargo, las normas procesales no están llamadas a jugar ese rol por el hecho de que las mismas intervienen para pautar las reglas de juego del proceso una vez que se producen los hechos reñidos con la ley. El CPP no establece sanciones, sino que prescribe los formalismos para que las mismas se apliquen según lo dispuesto por la Constitución y por los tratados internacionales. En tal sentido, las normas procesales entran en juego con posterioridad a la comisión de los hechos, no antes.

En otro orden, es incorrecto atribuir a las normas jurídicas procesales la responsabilidad de fenómenos sociales cuyos orígenes hay que buscar en la estructura misma de la realidad social y política. Es en la desigualdad social⁴³, en el acceso inequitativo a las oportunidades, en la exclusión y la marginalidad, en la miseria social, en las crecientes brechas de inequidad⁴⁴.

Otros factores se asocian a la presencia del narcotráfico en la sociedad, así como a elementos de naturaleza institucional vinculados al sistema político propenso a la impunidad y al funcionamiento de la Policía Nacional⁴⁵, que no ha podido adecuarse a los nuevos roles que le asigna el Código Procesal Penal. También a la debilidad de la labor investigativa y del liderazgo del Ministerio Público. Sobre esto último es importante señalar la importancia de desarrollar mecanismos que contribuyan a proteger de manera efectiva los derechos de las víctimas y a ofrecer asistencia jurídica y protección en los casos más vulnerables⁴⁶.

¿Cuáles han sido los resultados de la aplicación del Código Procesal Penal?

El “Monitor de la Gestión Judicial” de la Suprema Corte de Justicia⁴⁷ hace una evaluación del resultado de tres años de aplicación del CPP sobre una base estándar para evaluar el sistema de justicia (Recuadro VIII.7). A continuación se reproducen las principales conclusiones:

- Juzgados de Instrucción. Nivel de solución: por cada 100 casos que ingresaron a estos tribunales, 80 fueron fallados durante el 2007, representando un incremento de un 29% con respecto al 2005. Se precisa que los fallos no tienen que corresponder a los casos entrados.

⁴² En la teoría del derecho penal se suele distinguir entre derecho penal sustantivo y adjetivo o procesal. El primero hace referencia a la norma que define y tipifica las acciones punibles o infracciones, así como las sanciones que la violación de las mismas traen aparejadas (esta es la labor del Código Penal, siendo el instrumento cuya efectiva aplicación está llamada a producir ese efecto disuasorio al que se ha hecho referencia). Por su lado, el derecho penal procesal o adjetivo lo que dispone son los cauces y las formalidades que deben considerarse para que la norma penal sustantiva se aplique respetando los principios y garantías constitucionales que rigen la administración de justicia penal.

⁴³ El tema de la desigualdad y los déficit sociales se aprecia a todo lo largo de este informe. También ha sido un eje de discusión permanente en todas las publicaciones de la Oficina de Desarrollo Humano, en las cuales se han presentado suficientes evidencias sobre este problema de la sociedad dominicana.

⁴⁴ ODH/PNUD 2008. Se muestra que las zonas más pobres pero menos desiguales el nivel de empoderamiento social es mayor que en las zonas más ricas pero con mayor desigualdad.

⁴⁵ Sobre la percepción de la población sobre la Policía ver el Capítulo X sobre cohesión social.

⁴⁶ Véase Duarte y Arboleda 2006, citado por el documento Criminalidad y Reforma Procesal Penal elaborado por la Comisión Nacional de Apoyo de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ) y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia 2007, p. 106.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia 2008

- Juzgados de Instrucción: productividad de los jueces. La cantidad de nuevos casos en los Juzgados de Instrucción creció a una tasa de 6% entre 2005 y 2007, sin embargo los fallos emitidos crecieron en un 25%. “Esto explica que el crecimiento de los niveles de solución en estos juzgados sea producto de una mayor eficiencia de los jueces. No obstante, se debe señalar que en el 2007 estos niveles de eficiencia han registrado una leve disminución de un 3%, comparado con el año 2006”⁴⁸.
- Juzgados de Instrucción. Incidencia de los aplazamientos: según los registros de la SCJ “los aplazamientos es un problema no resuelto en estos juzgados” ya que se ha mantenido constante en alrededor del 60% el número de audiencias aplazadas con relación al total realizadas.
- Juzgados de Instrucción. Aplicación de prisión preventiva: el uso de prisión como medida de coerción ha disminuido. Desde un 39.1% en 2005 a 38.1% en 2006 y 34.32% en 2007.

Recuadro VIII.7

Indicadores para evaluar el Código Procesal Penal

Los indicadores utilizados para evaluar el CPP fueron:

- Número de fallos según número de casos recibidos (nivel de solución)
- Eficiencia/productividad de los jueces (número de fallos por juez)
- Carga de trabajo por juez (número de casos de entrada por juez)
- Aplicación de la prisión preventiva vs. otras medidas de coerción
- Comportamiento de las audiencias aplazadas
- Incidencia de los procesos concluidos por abandono en los Juzgados de Primera Instancia
- Ratificación de sentencias por las cortes de apelación
- Efectividad de la acusación del Ministerio Público

El análisis se realizó atendiendo a la competencia jerárquica procesal de los tribunales del orden penal, lo que implica que fue dividido en 3 partes:

- Juzgados de la Instrucción
- Juzgados de Primera Instancia (Unipersonal/Colegiado)
- Cortes de Apelación

Fuente: SCJ 2008

- Juzgados de Instrucción. Efectividad de las acusaciones: se mide por las veces que un tribunal en la audiencia preliminar ordena apertura a juicio. Las evidencias indican una disminución de la efectividad durante 2005, llegando a 50% en diciembre desde un nivel de 75% en enero de ese año, y se recupera a lo largo de 2006 y 2007, llegando al 80%. Es decir, que por cada 100 casos en audiencia preliminar, en 80 la acusación del Ministerio Público ha sido efectiva y el tribunal ordena la apertura de juicio.
- Juzgados de Primera Instancia (cámaras penales y tribunales colegiados). Nivel de solución: el nivel de solución está aumentando en ambos, tanto en las Cámaras Penales de Primera Instancia como en los Tribunales Colegiados. En el primero, pasó de 68 casos fallados por cada 100 que entraron en 2005 a 77 en 2006. En los Tribunales Colegiados pasó de 25 por cada 100 en 2005, a 47 en 2006, a 67 casos fallados por cada 100 que entraron en 2007.
- Juzgados de Primera Instancia (cámaras penales y tribunales colegiados). Productividad por jueces: en este caso los resultados entre 2005 y 2007⁴⁹, según la SCJ indican:
 - En los Tribunales Colegiados la cantidad de jueces aumentó en un 27% entre 2006-2007 y el número de fallos por juez aumentó un 30%, lo que hace que la cantidad de fallos por juez en los Tribunales Colegiados esté influido por el aumento del número de jueces y no por un aumento en la productividad. “Otro factor que podría ayudar a explicar el fenómeno observa-

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia 2008, p. 4.

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia 2008, p. 7-8.

“En las Cámaras Penales, las entradas por juez han decrecido en un 20%, los casos fallados por juez en un 11%, mientras que el número de jueces aumentó en un 17%”.

“En los Tribunales Colegiados, las entradas por juez decrecieron en un 8% y el número de fallados por juez mostró un crecimiento de un 30%, siendo el crecimiento de un 27% en el número de jueces (todo esto en el período 2006-2007)”.

do, es el hecho de que en términos generales el proceso de instrucción de los casos de acción pública es más dilatado, lo que aplicado a este estudio, podría justificar en cierta medida el incremento de fallos para el segundo y tercer años del período evaluado”.

- En las Cámaras Penales la cantidad de casos de entrada disminuyó un 20%, el número de jueces aumentó un 17%, pero los fallos solamente aumentaron en 11%, por lo tanto, el comportamiento de los niveles de solución está influido por la disminución de la entrada de casos y no por un incremento de la eficiencia de los jueces, “lo cual puede deberse a una inadecuada estrategia de distribución territorial de estos tribunales”.
- Juzgados de Primera Instancia (cámaras penales y tribunales colegiados). Incidencia de los aplazamientos: el nivel de aplazamiento está por encima del 50% para ambos tribunales, por encima de 60% en 2006, pero con diferencias en 2007, los colegiados se mantienen por encima de 60% mientras que en las Cámaras penales disminuye en el transcurso del año hasta 50%. “Lo anterior significa que se registran de dos a tres audiencias por cada caso fallado en el período considerado en las Cámaras Penales, y de tres a cuatro audiencias por caso fallado en similar período en los Tribunales Colegiados”⁵⁰.
- Juzgados de Primera Instancia (cámaras penales y tribunales colegiados). Efectividad de la acusación: la efectividad de los tribunales se mide por la proporción de fallos “condenatorios o condenatorios/absolutorios” entre el total de fallos. A este respecto la SCJ aclara que muchos de estos casos pueden tener soluciones no convencionales, abandono, conciliación o desistimiento⁵¹; por lo tanto la forma de cómo la SCJ evalúa la efectividad de la acusación es considerando la relación entre los fallos condenatorios y condenatorios/absolutorios entre el total de fallos incluyendo los no convencionales⁵², y en segundo lugar, atendiendo la relación entre los fallos condenatorios y condenatorios/absolutorios entre el total de fallos absolutorios.

El resultado muestra que en ambos métodos la efectividad disminuye. Con el primer criterio hay grandes diferencias en los resultados entre los tribunales. La Cámara Penal baja de un nivel por encima de los 40% a mediados de 2005 a 15% en 2007, mientras que el Tribunal Colegiado desciende de un pico de 60% de fallos en 2005 a 40% a finales de 2007. Con el segundo criterio, según la SCJ, la “efectividad no se diferencia significativamente obteniendo que de cada 100 fallos, entre 50 y 75 corresponden a sentencias condenatorias”⁵³.

- Cortes de apelación. Nivel de solución y productividad de los jueces: en 2006 era un 82% y en 2007 un 108% casos resueltos con relación a los entrados. Este resultado refleja un aumento en la productividad porque el número de casos se incrementó un 5%, el número de jueces “prácticamente no varió” y el número de casos fallados por juez aumentó un 40%.

⁵⁰ SCJ 2008, p. 8

⁵¹ “Los tribunales unipersonales abordan las infracciones privadas más comunes (Ley de Cheques y Violación de la propiedad), las cuales en gran proporción pueden tener soluciones no convencionales para la materia penal, al tiempo de que la acusación es llevada por el querellante mediante acción privada”.

“En más de un 50% los fallos de las Cámaras Penales se corresponden con abandono de la acusación (10 al 20%), conciliación (15% de los fallos) y desistimiento (del 25 al 30%)”.

“En los tribunales colegiados alrededor del 10-15% de los fallos se relacionan con el retiro de la acusación por el Ministerio Público”. SCJ 2008, p. 9

⁵² Teniendo en cuenta las soluciones no convencionales, abandono, conciliación o desistimiento.

⁵³ SCJ 2008, p.10

- Cortes de apelación. Incidencia de aplazamientos: entre 2006 y 2007 se registró un comportamiento irregular pero decreciente. “En número de audiencias puede destacarse que las Cortes de Apelación pasaron de 3.3 audiencias por caso fallado en el 2006 a 2.3 audiencias por caso fallado en el 2007”⁵⁴.
- Cortes de apelación. Ratificación de sentencias por las Cortes de Apelación: “de las sentencias que llegan de los Tribunales de Primera Instancia y Colegiados y que son admisibles, se ratifican 3 de cada 10, y si se consideran también las no admisibles en la condición de ratificadas, esto se incrementaría a 4 de cada 10”⁵⁵.
- Efectividad general de la acusación del Ministerio Público: la efectividad ha mejorado, ya que en 2005 35 de cada 100 casos terminaban condenados en los Juzgados de Primera Instancia, lo que aumentó a 46 en 2006 y a 51 de cada 100 en 2007, mejorando en 48% la efectividad de la acusación del ministerio público.

Sobre la base de estos indicadores la Dirección de Políticas Públicas de la Suprema Corte de Justicia llega a las siguientes conclusiones: el sistema de justicia penal en sus diferentes niveles ha mostrado una mejoría en los niveles de solución, los niveles de aplazamiento son altos y afectan a todo el sistema y requiere atención especial, los tribunales unipersonales registran disminución en la productividad de los jueces y en las entradas, lo cual está asociado en parte a la organización territorial. La efectividad del Ministerio Público ha mejorado, pero todavía es bajo, consiguiendo condena solamente en la mitad de los casos.

Una comparación de las sentencias condenatorias con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada en el antiguo Código de Procedimiento Criminal oscilaba entre un 10 y un 15%, mientras que con la entrada en vigencia del CPP se ha elevado a un 68%⁵⁶. Finalmente, todavía hay muchos aspectos del CPP por mejorar, algunos de los cuales implicarán una eventual reforma para perfeccionarlo.

Algunos de los principales temas que entre los actores se perciben como problemáticos son los siguientes:

- Poco aprovechamiento de los mecanismos alternativos de resolución de disputas: la administración de justicia penal, por razones múltiples entre las que se encuentra su elevado costo tanto para el Estado como para los implicados en los casos, debe estar reservada para los asuntos que verdaderamente lo ameriten. En los conflictos menores, siempre que la ley lo permita, debería propiciarse la participación activa de las partes para llegar a acuerdos extrajudiciales.
- Representación de los intereses de la víctima por parte del Ministerio Público: uno de los elementos criticados como inequitativo en el CPP es que mientras prevé, a pena de nulidad, la defensa técnica de los intereses de los infractores, las víctimas si bien tienen un rol más activo en el actual proceso, muchas veces se encuentran en un virtual estado de indefensión. Es por eso que se ha sugerido que el Ministerio Público, además de asumir su rol como representante de los intereses de la sociedad y del Estado en la persecución del delito, se responsabilice además de representar los intereses de las víctimas de manera que sus derechos queden debidamente tutelados y se afiance el equilibrio y el principio de igualdad entre las partes en el proceso.

⁵⁴ SCJ 2008, p. 12

⁵⁵ SCJ 2008, p.12

⁵⁶ CONAEJ y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia 2007, p. 108.

- Notoria disparidad entre los actores en el manejo de las técnicas de litigación oral: estas diferencias se aprecian sobre todo con relación a los distintos grados de formación técnica entre defensores de ejercicio privado y miembros del Ministerio Público a favor de los primeros en buena parte de los casos. Esto se explica, como se ha indicado, por la tardanza con que el Ministerio Público se incorporó a la reforma procesal penal y por el componente político que todavía prevalece en la institución. Muchas veces hay dificultades en la adecuada formulación de la acusación, en la construcción de una teoría del caso verosímil y en sustentar los argumentos de dicha teoría en el juicio oral, con el acopio de las pruebas en la forma en que prescribe el CPP.

Poco desarrollo de los indicadores de gestión y desempeño. La implantación adecuada de la reforma procesal penal demanda que los actores cuenten con herramientas adecuadas para medir el desempeño y la gestión de los procesos como una manera de ir produciendo los ajustes que las circunstancias indiquen.

- Excesiva duración de la audiencia para conocer medidas de coerción: las medidas de coerción previstas en el CPP tienen por finalidad principal garantizar la presentación del imputado ante los emplazamientos y requerimientos formulados por el juez para que el juicio pueda llegar a su término. En ese sentido, y dado que en la audiencia para conocer las solicitudes de medidas de coerción planteadas por el fiscal no se conoce el fondo del caso, lo que se debe verificar es que el imputado esté razonablemente vinculado con la comisión de un ilícito penal. En tal sentido esta debe ser una audiencia breve que los expertos concuerdan en que no debe ocupar más allá de 25 minutos. Lo que ha estado sucediendo es que estas audiencias se prolongan durante largas horas, desnaturalizando el objeto de las mismas⁵⁷.

VIII.5 La dimensión institucional y la sostenibilidad de la reforma del sector justicia

En 1994 se crearon las bases constitucionales para el inicio de la reforma del sector justicia en el país y, sobre todo, a partir de 1997 dicho proceso comenzó a implementarse con la creación de la mayor parte de las instituciones que, al menos en el ámbito del Poder Judicial, establecía la Constitución. Desde entonces es mucho lo que se ha avanzado en la administración de justicia. La cantidad de leyes aprobadas⁵⁸, las iniciativas de capacitación de los actores del sistema, la creación de la carrera judicial, el inicio de la carrera del Ministerio Público, la mejora sustancial de muchas de las instalaciones e infraestructura física de tribunales y fiscalías, las disposiciones normativas contra la discriminación sexual y de género, entre otras muchas iniciativas, son ejemplos elocuentes del avance.

⁵⁷ Las conclusiones sobre las principales dificultades en la implantación de la reforma procesal penal siguen en gran medida el Diagnóstico y Propuestas para Perfeccionar la Reforma Procesal Penal en República Dominicana, elaborado por los especialistas Rafael Blanco Suárez y Hugo Rojas en octubre de 2006 para la CONAEJ. La metodología empleada para la realización del diagnóstico y arribar a las conclusiones de lugar conjuga revisión documental, paneles de expertos, entrevistas focalizadas con autoridades y actores del proceso, observación no participante en audiencias en distintas instancias judiciales, entre otros. El estudio está contenido en CONAEJ y Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia 2007, pp. 121-159.

⁵⁸ Si como bien se ha dicho, la mera aprobación de leyes no basta como credencial de mejoramiento de las instituciones, no es menos cierto que las mismas devienen en necesarias por razones múltiples, siendo una de las más relevantes el hecho de que con ellas se crean los marcos normativos necesarios para orientar la conducta y la práctica de las instituciones y de los ciudadanos.

Quedan tareas por acometer en muchos ámbitos, sobre todo en lo relativo a la consolidación institucional de los distintos órganos del sistema, como garantía de sostenibilidad de lo que se ha logrado. Uno de los elementos centrales que históricamente ha animado la teoría y la práctica del Estado de derecho es la sustitución del arbitrario gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes y de las instituciones. Sólo mediante instituciones sólidamente establecidas se pueden construir procesos que trasciendan las coyunturas determinadas por lealtades políticas. Las instituciones no son sólo los órganos y estructuras que las encarnan, sino el establecimiento de patrones, reglas y pautas de acción que vayan más allá de las personas que las gestionan.

En razón de lo anterior se identifican algunos elementos de atención para avanzar en la institucionalidad del sector justicia.

- El Consejo Nacional de la Magistratura: como se indicó su creación en la reforma constitucional de 1994 buscaba avanzar en la independencia del Poder Judicial respecto del poder político, dado que la designación de los jueces era atribución del Senado de la República. Cuando se mira a la distancia de 10 años la experiencia acumulada y, sobre todo, cuando se analizan las implicaciones reales de la composición eminentemente política que tiene el Consejo tal y como fue concebido por los reformadores de 1994, se concluye que si bien la incidencia de la política en las decisiones y el quehacer judicial se ha relativizado, el propósito de independizar de la política partidaria a la judicatura no se ha alcanzado.

En efecto, en las últimas designaciones de jueces de la SCJ primó el criterio de la distribución de jueces por partidos políticos mayoritarios; fue una negociación entre actores políticos orientados por sus respectivos intereses, tal y como fue reconocido por el propio Presidente de la República a propósito de las designaciones realizadas en la Suprema Corte de Justicia en el año 2001⁵⁹ para cubrir las tres vacantes por renuncia y fallecimiento de sus titulares originales.

- Las atribuciones de la SCJ: otro de los aspectos que debilita la cuestión institucional es el que tiene que ver con la cantidad de atribuciones y competencias que la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia. Si bien la designación de jueces se hace bajo un procedimiento, el mismo es incompatible con los principios de independencia e imparcialidad. El hecho de que el máximo tribunal, al mismo tiempo, designe a todos los jueces que en la estructura administrativa les están subordinados, ejerza control disciplinario y evalúe su desempeño con las consecuentes opciones de remoción, ascenso, destitución o sanción que le faculta la Constitución y la ley; representa una cuota de poder y unas posibilidades reales de incidir en el comportamiento de los jueces inferiores que desnaturaliza la propia función judicial. Ello con independencia de que ese poder haya sido o no utilizado en desmedro de la institucionalidad. El hecho es que existe la posibilidad y mientras se mantenga el esquema legal actual, dependerá básicamente de la buena voluntad de los jueces supremos, no de imperativos institucionales de obligatoria observación.
- El Ministerio Público y la política: el Ministerio Público es uno de los actores más débiles del sistema de justicia desde el punto de vista de su institucionalidad. Esto se debe al hecho de que ha dependido y en gran medida sigue dependiendo directamente del Poder Ejecutivo, el cual muchas veces ha sido utilizado para la representación y promoción de los intereses del gobierno de turno, no para que represente el interés general de la sociedad y del Estado como dispo-

⁵⁹ El 13 de septiembre de 2001 se eligieron miembros de la SCJ que no pertenecían a la carrera judicial y vinculados a partidos políticos.

ne la normativa que lo rige. La construcción de la necesaria institucionalidad en el Ministerio Público pasa por eliminar la adscripción funcional de sus funcionarios al Ejecutivo, como condición para que sus actuaciones estén guiadas por el mandato de la constitución y la ley. Esta dependencia del Poder Ejecutivo es una de las claves para explicar los niveles de impunidad en materia de corrupción administrativa.

- La Carrera Judicial y la Carrera del Ministerio Público: otro de los aspectos en lo concerniente al tema del fortalecimiento de la institucionalidad en los órganos del sistema de administración de justicia es el relativo a la posibilidad, establecida tanto en la Ley de Carrera Judicial⁶⁰ como en el Estatuto del Ministerio Público, de que discrecionalmente se produzcan designaciones de jueces y fiscales sin que se agoten los procedimientos de rigor concebidos para los funcionarios de carrera, como son la participación en concursos públicos de oposición y méritos, el paso por los programas iniciales de formación de las respectivas escuelas, etc...

Partiendo del supuesto de que tanto la Carrera del Ministerio Público como la carrera judicial deben apuntar hacia la universalización,⁶¹ la sola existencia de la posibilidad legal indicada podría convertirse en un elemento de perturbación en el proceso de instalación y consolidación de la carrera judicial. Ello es así por el hecho de que estas disposiciones legales se prestan a privilegios que resultan incompatibles con los principios que rigen el derecho de los funcionarios.

Si bien en el caso de la carrera judicial, en los 10 años de vigencia de la Ley que la rige, la Suprema Corte de Justicia no ha hecho uso de la prerrogativa indicada, no existe garantía de que, ante los cambios que necesariamente habrán de sobrevenir en el futuro, no se utilice esta disposición para la designación de magistrados sin cumplir los requerimientos que se exigen para los miembros de la carrera, con todas las consecuencias que ello podría implicar en término del resquebrajamiento de la confianza y de la armonía internas. Lo característico de la construcción de instituciones es sustraer de la voluntad personal de los agentes y gestores públicos las decisiones y llevarlas a reglas impersonales y universalmente aplicables en igualdad de condiciones.

VIII.6 El acceso a la justicia: problemática general

El acceso a la justicia es un derecho fundamental en todo estado democrático⁶² cuya finalidad principal, tal y como dispone el artículo 8 de la Constitución dominicana, consiste en garantizar la

⁶⁰ El párrafo primero del artículo 11 de esta ley establece que: “Los abogados de reconocida competencia, de un ejercicio profesional de más de diez años, los profesores universitarios de alta calificación académica, autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hayan prestado servicio a la judicatura con eficiencia y rectitud, por más de cinco años, podrán ingresar a la Carrera Judicial en la categoría que determine la Suprema Corte de Justicia.” Lo más significativo de este texto no es que permite el ingreso a la judicatura, sino que lo hace en condiciones de funcionarios de carrera, es decir, en condiciones de inamovilidad y con disfrute de los demás beneficios consagrados por la ley para aquellos que han agotado los requisitos propios de un sistema de carrera: aprobación de concursos, satisfactoria evaluación en los programas de formación en la Escuela Nacional de la Judicatura, etc.

⁶¹ Salvo las excepciones que, como en el caso del Procurador General de la República, impliquen requisitos que lleven a conservar esa situación como uno de remoción periódica.

⁶² En República Dominicana el acceso a la justicia tiene su fundamento directo en el texto del artículo 8, numeral 2, literal j. de la Constitución que establece que “nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa...” Es decir, para ser juzgado por un tribunal de justicia se hace imprescindible que los involucrados en la controversia objeto del juicio puedan acceder al tribunal que ha de conocer y fallar la situación conforme a derecho. De ahí la relación estrecha que se ha reconocido entre acceso a la justicia y derecho a la defensa. Este derecho fundamental de acceso a los tribunales como mecanismo imprescindible para que la persona pueda hacer valer sus pretensiones se encuentra recogido en una serie de pactos y convenios internacionales de

protección efectiva de los derechos de la persona humana. Cuando los demás derechos le son violados a la persona, la posibilidad de acceso a la justicia constituye la vía para reclamar su cumplimiento y/o el cese de su vulneración. El acceso a la justicia tiene relación directa con una cuestión clave del Estado de derecho como es la equidad, ya que el funcionamiento del sistema debe garantizar que existan los mecanismos institucionales para que todos puedan disfrutar del acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

El acceso a la justicia puede ser analizado desde diversos aspectos que guardan relación entre sí:

- El acceso a la justicia propiamente dicho, lo cual consiste en poder llegar al sistema judicial contando con la representación de un abogado.
- La disponibilidad de un buen servicio de justicia, lo que implica que los interesados puedan tener una resolución apegada al derecho, dada por el órgano competente en un tiempo razonable.
- La posibilidad de sostener el proceso completo, lo cual implica que la persona no se vea obligada a abandonar una acción judicial por razones ajenas o contrarias a su voluntad.
- El adecuado conocimiento de la ciudadanía de sus derechos y de los mecanismos para reclamarlos y hacerlos valer en justicia⁶³.

La problemática del acceso a la justicia, con todas las implicaciones y exigencias que plantea, se presenta como una cuestión de primer orden en el proceso de reforma y modernización del sistema de administración de justicia por el hecho de que el proceso debe partir de una concepción de la justicia como un servicio cuyos destinatarios son los usuarios. En tal sentido, el objetivo más elevado de toda iniciativa por mejorar la justicia consiste en garantizar las condiciones de acceso de las personas a los medios a través de los cuales el Estado ha organizado la gestión civilizada de los conflictos. Se trata de acercar la justicia a la ciudadanía, de desacralizar la tradicional idea que la inmensa mayoría de personas tienen de la figura del Juez o del Fiscal y llevar a que éstos sean percibidos como los instrumentos a través de los cuales el Estado cumple su rol de servir a sus ciudadanos.

Es justamente en este aspecto que se presenta uno de los déficits más notorios de la reforma del sector justicia en República Dominicana. Esta es la razón por la que el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en sus explicaciones sobre el sentido de lo que ha venido denominando la Segunda Ola de Reforma de la Justicia, enfatiza como un elemento central de la misma el problema de garantizar el acceso de la ciudadanía a los tribunales. Se trata de trabajar para contribuir al empoderamiento de la ciudadanía en todo lo relacionado con la administración de justicia. Sobre este tema del empoderamiento ciudadano y la reforma judicial, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 de la Oficina de Desarrollo Humano/PNUD plantea lo siguiente:

“El acceso a la justicia, requiere del Estado la prestación de una serie de servicios sin los cuales el mismo queda virtualmente sin garantía: existencia de tribunales, un servicio de asistencia legal gratuita que permita la representación en justicia de los sectores más pobres y excluidos, una política de información ciudadana sobre el uso de los medios de garantía de los derechos fundamentales,

derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado dominicano. Entre ellos se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 8 y 10), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.3), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos XXVI y XVIII), así como el artículo 8.1 de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

⁶³ Para un desarrollo más detallado de estos condicionantes del acceso a la justicia se puede consultar a Haydée Birgin y Beatriz Kohen El acceso a la justicia como derecho. En Haydée Birgin y Beatriz Kohen (compiladoras) 2006, pp. 19 y ss.

etc. El acceso a la justicia no se reduce al acceso a un despacho, sino que debe traducirse en decisiones concretas, equitativas y oportunas. Entre los obstáculos principales para acceder al sistema se encuentran:

- Los costos económicos de los procesos judiciales [se trata del pago de honorarios profesionales a los abogados, el pago de las tasas judiciales y el acceso físico a los tribunales que funcionan en horarios incompatibles con la jornada laboral de los justiciables y que muchas veces se encuentran a distancia considerable de los interesados]..
- La falta de información sobre los derechos fundamentales y sobre los mecanismos para reclamar su eficacia.
- Corrupción e ineficiencia judicial que genera desconfianza.
- Ritualismo excesivo en la tramitación de los procesos, que los hace innecesariamente complejos.
- Falta de condiciones físicas y de servicios básicos, especialmente para garantizar el acceso físico de personas con ciertas discapacidades físicas o de inmigrantes que no dominan el idioma y que no entienden ni pueden hacerse entender en castellano”⁶⁴.

Dentro de los aspectos centrales del proceso de reforma judicial, el acceso a la justicia ha sido uno de los menos atendidos en el país. En el año 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó una investigación sobre acceso a la justicia en 13 países del área, tomando como punto de referencia una ciudad de tamaño promedio. En República Dominicana se tomó a San Juan de la Maguana y uno de los hallazgos de dicho estudio fue que:

“A pesar de las iniciativas de reforma y modernización de la justicia emprendidas en la República Dominicana desde la década de los 90, los niveles de accesibilidad a la justicia son bajos, especialmente en ciudades y provincias distintas de Santo Domingo, capital del país. Muchos de los problemas sustantivos que impiden el acceso no se están abordando adecuadamente y aún existen obstáculos que dificultan o hacen imposible el acceso a la justicia, particularmente de quienes más lo necesitan: personas de escasos recursos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y minorías étnicas. En lo que respecta a la fase de acceso inicial, el diagnóstico muestra que las personas que buscan justicia sufren una carencia de información o de mala información, barreras físicas al servicio y una falta de representación legal asequible económicamente”.

VIII.6.1 El acceso a la justicia: problemática particular de la mujer, los inmigrantes y la población más pobre

Si bien el problema general del acceso a la justicia se plantea como un reto impostergable de los actores del sistema para aproximar la justicia a la ciudadanía, la cuestión se hace más compleja cuando se analiza desde la perspectiva particular de sectores especialmente vulnerables, como son los casos de la población más pobre, de la mujer y de los inmigrantes (Recuadro VIII.8).

En cuanto a la población más pobre, y según el estudio del PNUD sobre la Democracia en América Latina, en República Dominicana sólo el 22% de la población considera que los pobres hacen valer sus derechos, mientras que en el estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), el 78% de la población considera que no existe igualdad en la aplicación de la ley. En el caso de las mujeres, el 90% considera que no tiene fácil acceso a la justicia⁶⁵.

⁶⁴ ODH/PNUD 2008

⁶⁵ ODH/PNUD 2005, pp. 224 y 225

Por su lado, la encuesta DEMOS 2004 concluye que “las diferencias entre ricos y pobres en cuanto al trato de la justicia en beneficio de los primeros es percibida unánimemente. Esto quiere decir que el dinero y la influencia son percibidos como desencadenantes del funcionamiento de la justicia, golpeando al más débil (...) En síntesis, el difícil acceso a la justicia es una de las principales causas por las cuales, a pesar de las reformas y los avances logrados, la ciudadanía desconfía de la justicia y tiene la percepción de que en República Dominicana para los pobres no hay justicia, o que, como lo evidencian los hallazgos de las encuestas DEMOS anteriores, la ley sólo se aplica para el que está abajo o no tiene enllave”⁶⁶.

El caso de la población inmigrante, el principal problema de acceso a la justicia y, por tanto, de obtención de repuestas adecuadas a las pretensiones de estos usuarios, son la barrera del idioma, la pobreza y la nacionalidad haitiana, puesto que el sistema no cuenta con intérpretes a su servicio para garantizar los derechos de las personas que lo necesitan⁶⁷. Existe un problema de discriminación con la población haitiana, tal como se discute en el Capítulo IX y X de este informe.

En conclusión, el acceso a la justicia en condiciones de equidad es fundamental para producir empoderamiento ciudadano y para contribuir a la creación de una cultura habituada al ejercicio de las libertades en el marco del desarrollo humano. Esto es así porque la única manera institucional de resolver conflictos en una sociedad democrática es apelando a la justicia y el hecho de que las condiciones básicas de acceso al sistema no estén debidamente garantizadas es un indicador de la deficiencia de ciudadanía.

VIII.6.2 Equidad de género, derechos y acceso a la justicia: avances y desafíos

Para el paradigma de desarrollo humano la equidad de género es una de las cuestiones fundamentales para garantizar que las mujeres puedan hacer y ser lo que valoran en la vida. A nivel internacional la equidad de género se expresa en la adopción de una serie de pactos y convenios internacionales, encaminados a garantizar la incorporación efectiva del discurso y la práctica de los derechos de la mujer en temas que van desde el mercado laboral y la participación política, hasta la preocupación por la violencia de género, entre otros aspectos.

En República Dominicana, la asimilación de esta preocupación se manifiesta en la producción de una serie de cambios que, tanto en el orden normativo como en el institucional, se han venido

Recuadro VIII.8 Ser pobre, mujer e inmigrante en América Latina

En los países de América Latina ser pobre, mujer o inmigrante implica una fuente de discriminación a distintos niveles. Así lo pone de manifiesto el Informe Latinobarómetro 2006 al analizar las razones de la desconfianza de la población en las instituciones. Ratificando mediciones anteriores, el estudio concluye que en general los latinoamericanos desconfían de las instituciones porque no se sienten tratados por igual, ubicándose en 66% el total de la población que dice sentirse discriminada en el hemisferio. Así tenemos que el 19% de los latinoamericanos se siente discriminado por ser pobre, un 3% por ser mujer y un 1% por ser inmigrante.

Estas causas de discriminación se expresan en el tema del acceso a la justicia. En el informe Latinobarómetro^a 2007 se encuentra que el 75% de la población del hemisferio cree que existe desigualdad en el acceso a la justicia, mientras que sólo el 22% cree que todos los ciudadanos tienen iguales oportunidades frente a la justicia. En el caso específico de la República Dominicana, la cifra de los que piensan que todos tienen igualdad de acceso a la justicia apenas alcanza al 33% de la población. Concluye el informe que “el sistema goza de bajos niveles de confianza cercano al tercio de la población. La percepción del acceso a la justicia es negativa y se requiere que ésta cambie antes de que existan mayores niveles de desconfianza hacia ella^b.”

^a Latinobarómetro 2006, p. 32

^b Por todas, ver Latinobarómetro 2007, pp. 97 y 98.

⁶⁶ Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) 2004, p. 117

⁶⁷ Mayores desarrollos sobre este aspecto se pueden encontrar en el estudio realizado por el PNUD en el año 2004 sobre Acceso a la Justicia en San Juan de la Maguana.

produciendo en los últimos años. Como en otras áreas y sectores de la vida pública, en materia de equidad de género se ha llevado a cabo una profusa adopción de disposiciones normativas novedosas, así como de reformas a algunas ya existentes, bajo el entendido de que, al asumir las mismas las directrices generales de los pactos y convenios internacionales suscritos por el Estado dominicano, se contribuye a avanzar en la equidad de género. Algunas de las legislaciones recientes más importantes en este ámbito son:

En el ámbito civil, laboral, de salud, educación y seguridad social⁶⁸

- Ley Sobre Divorcio (modificación de 2003). Esta modificación introduce un cambio al artículo 35 de la Ley 1306 de 1937, para permitir a la mujer divorciada contraer nupcias de manera inmediata después de pronunciada la sentencia de disolución de su matrimonio⁶⁹.
- Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Establece la universalidad en el tratamiento igualitario a todos los dominicanos y las dominicanas, determinando la participación de ambos géneros en los consejos y comités operativos y la inclusión de las madres solteras, desempleadas y con hijos menores de edad que carezcan de recursos, como beneficiarias del régimen subsidiado de pensiones.
- Ley General de Salud de 2001. Esta ley define como grupo prioritario a las mujeres, principalmente las embarazadas. Enfatiza la educación en salud, el derecho a la información, la priorización de la atención materno-infantil y la prevención de la morbi-mortalidad. Encuentra apoyo en el Código de Trabajo y el de Salud a través de disposiciones sobre la atención materna infantil.
- Ley 8-95 sobre lactancia materna.
- Código de Trabajo, adoptado mediante la Ley 116/92 del año 1992. Este Código introduce cambios en la regulación oficial de la protección de la maternidad, detallando los tiempos reglamentarios de descanso pre y post natal, indemnización por despido, cuidado del empleador en el período de gestación y los beneficios correspondientes a la lactancia y el cuidado del niño en el primer año. Contempla el derecho de toda empleada en estado de embarazo al reposo y la protección pre y post natal, ya sea del Estado, o de sus instituciones u organismos autónomos.
- La Ley 66-97 de Educación. Consigna “educar para el conocimiento de la dignidad y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres”.
- La Ley 55-97 sobre Reforma Agraria. Contempla una justa distribución de parcelas y una idónea selección de agricultoras y agricultores escogidos de acuerdo a las disposiciones de ésta.
- Código de Comercio. Modificaciones y disposiciones de la Ley 3-02, que especifica el derecho de la mujer casada para realizar transacciones de compromiso, hipotecas y venta de inmuebles, excepto cuando son bienes dotales y el matrimonio se realizó bajo este régimen. El título de la quiebra en lo referente a los derechos de las mujeres contempla que ésta pueda recobrar sus

⁶⁸ Las leyes en cada uno de estos ámbitos son analizadas en los capítulos respectivos de este informe. Capítulo V los temas laborales, Capítulo IV los de salud, en el III la educación y en el VI las vinculadas a la seguridad social.

⁶⁹ En el antiguo ordenamiento, la mujer tenía que esperar un período de diez meses, a partir del momento en que su divorcio llegara a ser definitivo, antes de volver a casarse. Quedaba dispensada de esta espera en el caso en que se volviera a casar con el mismo marido del que se divorció. Esta disposición se basaba en un principio que ha estado presente desde siempre en la tradición del derecho civil según el cual “el hijo concebido dentro del matrimonio se reputa hijo del marido...” Así, la finalidad de este plazo consistía en evitar que la mujer llegara embarazada al siguiente matrimonio, arriesgando a su nuevo cónyuge a cargar con la paternidad de un hijo que, biológicamente, no era suyo.

inmuebles, mobiliarios y pago de deudas del esposo, siempre que sean aportadas las pruebas de identidad.

En el ámbito del derecho penal

- Ley 24-97 sobre Violencia Intrafamiliar. Entre otras disposiciones, esta Ley define y tipifica por primera vez en la legislación dominica las nociones de tortura o acto de barbarie. La pena prevista para estos crímenes (que oscila entre 10 a 15 años de reclusión) se incrementa en los casos en que los mismos antecedan o acompañen una agresión sexual (se incrementa de 10 a 20 años y se acompaña de multas que puede ir desde 100 a 200 mil pesos)⁷⁰.
- Ley 605-95 que ratifica la Convención celebrada en Belem Do Pará.
- Ley 88-03 que crea las Casas de Acogidas o Refugios para mujeres víctimas de violencia de género.
- Ley 136-03. Nuevo Código del Menor. De agosto del 2003.

En el ámbito político-electoral

- Ley Electoral No. 275-97, modificada por las leyes 12-00 y 2-03.
- La Ley 12-00 que modifica el artículo 68 de la Ley 275-97, sustituyendo la proporción de la cuota de cargos para mujeres del 25% a 33% cuando se trate de cargos a diputaciones. Igual proporción se incluye para los cargos municipales, exceptuando el cargo de Síndico.

En el ámbito administrativo

- Ley 86-99 que crea la Secretaría de Estado de la Mujer.
- La Formulación del Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG); como instrumento nacional de planificación estratégica y gerencia de la Secretaría de Estado de la Mujer⁷¹.
- Ley 61-93 que declara el 25 de noviembre como Día de la No Violencia contra la Mujer.
- Decretos 68-94 y 66-95 que crean el Comité de Mortalidad Materna y la Comisión de Coordinación y apoyo a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

En su conjunto, estas reformas efectuadas en el ámbito legal e institucional tienden a crear las bases para mejorar la situación de la mujer en las diversas áreas de la vida pública y privada, otorgando fundamento jurídico e institucional a los procesos de transformación que necesita el país. Es necesario advertir que estos cambios son en sí mismos insuficientes. En efecto, la norma jurídica debe ser vista como lo que es: el marco regulatorio de unos cambios y transformaciones que deben producirse, más que en la estructura jurídica, a nivel de una estructura social, política y cultural tradicionalmente discriminatoria, concebida, diseñada e implementada desde una perspectiva en que la mujer, por el sólo hecho de ser mujer, ha sido relegada.

Las leyes no existen para transformar la realidad, sino para regularla. Por tanto, para que la equidad de género no se quede en el formalismo de un conjunto de artículos de un código legal, es a la estructura misma de esa realidad, en la que las relaciones de poder han sido construidas sobre la

⁷⁰ Esta disposición pone de relieve la importancia que el legislador otorga al tema de las agresiones sexuales como agravantes del crimen de tortura o acto de barbarie.

⁷¹ Véase el Capítulo V de este informe.

Datos sobre violencia contra la mujer en República Dominicana

Recuadro VIII.9

- Entre 2000 y 2006 se cometieron 1,077 feminicidios. (Secretaría de Estado de la Mujer)
- En 2008 se registraron 185 feminicidios, lo que representa un aumento del 16.35% con respecto a los registrados en el año anterior. Esto significa que en República Dominicana cada semana mueren en promedio 4 mujeres víctimas de violencia de género. (Procuraduría General de la República Dominicana).
- Una de cada tres mujeres entre 15 y 49 años ha experimentado alguna forma de violencia emocional, física o sexual. (ENDESA 2007).
- El 4% de las mujeres fue forzada la primera vez que tuvo relaciones sexuales. El 18% tuvo la primera violencia sexual entre 15 y 18 años; y un 14% dijo haber sido violada entre los 10 y 14 años. (ENDESA 2007).
- La mitad de las mujeres casadas o unidas informó que fue violada por su esposo o compañero (48%) y un amigo o conocido (10%). (ENDESA 2007).
- Más de dos terceras partes de las personas que cometen violencia física contra mujeres entre 15 y 49 años son esposos/compañeros o ex esposos/compañeros. (ENDESA, 2007)
- Según la División de Violencia de Género de la Fiscalía del Distrito Nacional, sólo el 33% de las mujeres agredidas denuncia el maltrato.

Fuente: ODH/PNUD

base de la preponderancia y superioridad del varón, a la que se debe atacar. Para ilustrar esta situación, se puede tomar como ejemplo la violencia de género. Desde el año 1997 se adoptó una Ley especial (la 24-97) sobre violencia intrafamiliar. Esta ley, celebrada por todos los sectores preocupados por la problemática de la mujer en la sociedad dominicana, no ha podido, ni podrá por sí misma, resolver el fenómeno de la violencia contra la mujer que constituye un problema de especial relevancia.

En ese sentido, según datos del estudio “Violencia conyugal en República Dominicana: Hurgando tras sus raíces”, el 16.5% de las mujeres en edades comprendidas entre 15 y 19 años han sufrido alguna vez de violencia. En el rango de edad entre 20 y 29 años, el porcentaje de violentadas se eleva a 25.8%. Entre 30 y 39 años llega a 27.1%. En relación con el estado conyugal, el 9% de las unidas, pero no casadas, revela haber sido víctima de violencia. Este número se triplica cuando se trata de mujeres casadas que permanecen unidas a su pareja, llegando al 27.3% de las que se encuentran en esta condición. En el caso de las divorciadas o separadas, el porcentaje llega a 40%⁷² (Recuadro VIII.9).

En cuanto a esa manifestación extrema de la violencia contra la mujer que es el feminicidio, los datos muestran que entre el año 2000 y el 2006 se produjo un total de 911 muertes en el país⁷³, para un promedio de 151.8 por año, registrándose un incremento anual de las víctimas. Por ejemplo, mientras entre enero y septiembre de 2005 se había producido un total de 130 feminicidios, para el mismo período del año 2006 esta cifra aumentó a 143, para un incremento de 10%⁷⁴.

Esto pone de manifiesto una primera cuestión: la ley y la reforma de los marcos institucionales funcionan como remedios de situaciones ya consumadas, no atacan las causas del problema de la violencia. No influye en la transformación de los determinantes culturales y en las resistencias ideológicas subyacentes tras las relaciones de poder entre los sexos. Es necesario partir de un marco teórico y conceptual integral sobre las causas de la violencia contra la mujer en la sociedad dominicana para poder llevar a cabo políticas públicas tendentes a su erradicación. La ley resulta insuficiente para

⁷² Cáceres y Estévez 2005

⁷³ Pola Zapico 2006, p. 71. Ante esta gravísima situación, la Dra. María Jesús Pola Z. hace un enfático llamado de atención: “Mueve a alarma la cifra de feminicidios de dominicanas en los últimos seis años: 911 mujeres asesinadas en el país, desde el año 2000 al 2006, lo que supera a las alrededor de 400 muertas oficiales de Ciudad Juárez, en México, un fenómeno que mantiene a la comunidad internacional conmovida.” Continúa anotando la investigadora: “Los feminicidios de Ciudad Juárez, cometidos de manera similar, como si se tratara del mismo modus operandi, perfilan a las víctimas como jóvenes trabajadoras que buscan superarse a partir de su trabajo y para trascender a otras tareas. Han sido difíciles de resolver y hasta ahora no hay condenados. Los feminicidios en República Dominicana, por el contrario, sí tienen identificación en los perfiles del feminicida y de la víctima, por lo tanto, no sólo se pueden resolver, sino que se deben evitar.

⁷⁴ Pola Zapico 2006, pp. 69 y 70

dar respuesta satisfactoria a los requerimientos judiciales que, en reclamo de sus derechos, llevan a cabo las mujeres que han sido víctimas de alguna de las múltiples formas de violencia por parte de los hombres.

¿Cuál ha sido el balance de la aplicación de la Ley 24-97 sobre la violencia intrafamiliar y su relación con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal?

Entre las iniciativas de implementación de la Ley 24-97, en octubre de 1997 se puso en funcionamiento el primer destacamento de recepción de querellas, denominado Departamento de Protección de la Mujer del Destacamento Policial de Villa Juana. Tres años después, en el año 2000, la Secretaría de Estado de la Mujer presentó un diagnóstico del funcionamiento de este Destacamento, a partir de una investigación realizada con una muestra de 364 casos, de los 7,019 allí recibidos hasta esa fecha. Algunos de los hallazgos de ese diagnóstico son los siguientes⁷⁵:

- Ausencia de un registro de datos estandarizado que permitiera especificar los diversos tipos de violencia que llevaban a las mujeres al destacamento. Esto es necesario por varios motivos: tiene una utilidad desde el punto de vista estrictamente estadístico, en la medida en que la determinación de las diversas manifestaciones de la violencia aporta información relevante para la construcción del mapa de la violencia de género, lo cual se utiliza en la definición de planes de acción e intervención integral para la prevención del fenómeno. Pero además, la información sobre el tipo de violencia ejercida contra una mujer es crucial para definir el tratamiento de su caso particular así como para determinar dónde se deben poner los énfasis: en las secuelas físicas, psicológicas, etc.
- El 71% de los expedientes del destacamento era negociado en acuerdos formales entre las partes con la mediación del fiscal encargado. Esto se hace en violación de lo dispuesto por la Ley y cuya aplicación en los casos de violencia de género es delicada en razón de que, quien teme, está en dificultades reales de manejarse en condiciones de igualdad frente a su agresor⁷⁶.
- Los casos de violencia se dilatan a pesar del carácter de urgencia que ameritan. Esto se pudo determinar mediante la observación directa de la abrumadora demanda de servicios de justicia de la ayudante fiscal que dilataba la oportuna atención a la querellante para otorgar las citas. En 48 de los casos analizados, el promedio de tiempo necesario para que la querellante pudiera ser escuchada fue de 9.4 días. Este congestionamiento revela la situación dramática del acceso a la justicia en el marco de la implementación de la Ley 24-97. La no atención expedita de una mujer víctima de violencia puede terminar con el desistimiento de la mujer ante la falta de respuesta de la autoridad, cuando no con la muerte de la misma, por múltiples razones entre las que se encuentran: que la reacción del agresor ante su iniciativa de judicializar el caso consista en recrudecer la violencia, o bien porque la gravedad de la violencia que la llevó a la instancia judicial pudiera tener en sí misma la muerte como resultado.
- La atención a las víctimas de violación y abuso sexual no era la adecuada. Las víctimas tenían que

⁷⁵ Este diagnóstico fue realizado para la Secretaría de Estado de la Mujer por las investigadoras Patricia Solano, Mildred Mata y María Jesús Pola Z.

⁷⁶ El fenómeno de los acuerdos y las negociaciones en materia de violencia de género se vuelve más complejo y problemático con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal puesto que el mismo tiende a favorecer los mecanismos alternativos de resolución de disputas como la conciliación y la mediación. Esto, sumado a las dificultades por parte de los actores del sistema para comprender la gravedad del tema de la violencia de género, ha traído más confusión dada la existencia de dos normas con disposiciones contradictorias en materia de acuerdos: el Código Procesal Penal que los propicia y la Ley 24-97 que los dificulta.

ir al departamento de Homicidios de la Policía Nacional, donde funcionaba el Departamento de Abuso Sexual y donde la querellante recibía una muy precaria atención.

Ante esta evaluación de la primera etapa de entrada en vigencia de la Ley 24-97, la Dra. María Jesús Pola Zapico concluye con la siguiente acotación:

“Esta visión de una justicia comprometida con la violencia de género, llevó el fenómeno de la violencia contra las mujeres a los litorales policiales y del Ministerio Público y se crearon Destacamentos y Departamentos especiales, dirigidos por una persona ayudante fiscal a cargo, junto con una dotación policial que recibieron un entrenamiento mínimo de parte de la Secretaría de Estado de la Mujer, así como de organizaciones no gubernamentales de mujeres. Estos Destacamentos/Departamentos funcionaron, desde 1997 hasta finales de 2004, como la triste puerta de entrada a la ruta crítica de las mujeres sobrevivientes a la justicia penal; un fracaso que pone en cuestionamiento a la Policía Nacional de esa época como la institución encargada de la contención e identificación del fenómeno de la violencia de género y también a la justicia, sobre todo al Ministerio Público”⁷⁷.

En otras palabras, los esfuerzos institucionales en materia de violencia contra la mujer se enfocaron desde una dimensión judicial, lo cual implica dos grandes deficiencias:

- La tramitación judicial de los casos de violencia de género se centra en la búsqueda del castigo del sujeto que lleva a cabo el crimen, descuidando lo relativo a la atención de la víctima, la cual incluye dimensiones que van desde la salud física y mental (tendientes a reducir los traumas resultantes de la experiencia de violencia), hasta la dimensión educativa, mediante la cual se deben llevar a cabo acciones efectivas de sensibilización a nivel de toda la sociedad acerca de las diversas causas de la violencia de género, como condición necesaria para la definición de políticas tendentes a su erradicación. Si bien la eficacia en la aplicación de la ley, mediante la imposición de las sanciones previstas puede tener un efecto disuasorio, ocurre que en muchos casos los culpables quedan impunes debido a las deficiencias del sistema de justicia⁷⁸. Entre las causas de impunidad en materia de violencia de género⁷⁹, reconocidas por representantes del Ministerio Público, se encuentran: el retiro de querellas, conciliación en violencia previamente denunciadas, la calificación como accidentes, los indultos, la mala instrumentación del expediente, falta de datos en el certificado médico legal, falta de testigos, entre otras⁸⁰.

⁷⁷ Pola Zapico 2006, p. 36.5

⁷⁸ El dato según el cual en más del 70% de los casos analizados para la evaluación de la implementación de la ley se propiciaban acuerdos extrajudiciales es más que revelador del sistema de impunidad al que se hace referencia. A esto hay que añadir que, según la Directora del Departamento de Atención de la Fiscalía del Distrito Nacional, entre el 2004 y los primeros meses de 2007 sólo se obtuvieron 23 sentencias en materia de violencia de género, ello a pesar de que, durante ese corto período de principios de 2007, ingresaron un total de 4,554 demandas y querellas. Entrevista a la Directora del Departamento de Atención de la Fiscalía del Distrito Nacional publicada por el Periódico Hoy el 9 de abril de 2007.

⁷⁹ Pola Zapico 2004. La autora obtiene estas informaciones a partir de una entrevista grupal formulada a un total de 51 fiscales de la Escuela Nacional del Ministerio Público.

⁸⁰ Tanto el certificado médico legal como los testigos constituyen elementos de prueba que deben ser debidamente recabados y presentados en juicio para fundamentar la acusación y los méritos de la sanción. El hecho de que los propios fiscales reconozcan que estos aspectos constituyen causas de impunidad en materia de feminicidio es un dato alarmante, toda vez que son estos funcionarios, en su calidad de directores del proceso de investigación, los responsables de hacer acopio de las pruebas necesarias para la sustanciación del caso y la obtención de las penas establecidas por la Ley. Este reconocimiento equivale a admitir las dificultades y limitaciones del Ministerio Público en la persecución de los perpetradores del crimen de feminicidio.

Como resultado de las limitaciones y deficiencias encontradas luego de la evaluación de la primera etapa de aplicación de la Ley 24-97, los Destacamentos Amigos de la Mujer fueron sustituidos por Unidades de atención integral, que se comenzaron a crear desde finales de 2004. Del mismo modo se crearon Fiscalías Barriales en la capital y en Santiago, así como la Casa de la Justicia, con la finalidad de descongestionar las entradas al sistema penal de atención. Sin embargo, “estas experiencias son limitadas, se encuentran centralizadas en la ciudad capital y en Santiago, sin que el resto del país pueda beneficiarse”⁸¹.

- Por lo general, las mujeres víctimas de violencia en proceso de lograr el castigo de sus agresores se ven sometidas a un tedioso y dilatado proceso en el que muchas veces terminan revictimizadas. Desde la denuncia ante el destacamento de policía⁸², pasando por la formalización de la querrela ante el representantes del Ministerio Público⁸³, las dificultades para tramitar la citación del agresor⁸⁴, hasta llegar al juicio, la ruta de la mujer víctima de violencia es una verdadera proeza que en muchas ocasiones la lleva a desistir de su intento, siendo comunes las ocasiones en que intervienen nuevas experiencias de violencia en su contra, cuando no la muerte.

En resumen, si bien se han producido cambios en la estructura normativa e institucional del país en materia de equidad y violencia de género, la experiencia demuestra que ello no es suficiente. Las resistencias culturales e ideológicas, la ausencia de una política integral y funcional de atención más allá de las instancias judiciales que además de la sanción al agresor ofrezca atención a las víctimas, la desinformación de los actores involucrados en los procesos, así como la poca garantía de continuidad de los procesos iniciados, son algunos de los principales problemas identificados.

VIII.6.3 Población inmigrante, ciudadanía y derechos

Entre la diversidad de aspectos que se analizan en el Capítulo IX sobre la Inmigración Haitiana de este informe, se examina el modelo dual de inclusión/exclusión que en materia de nacionalidad y ciudadanía ha tenido el país. La exclusión intergeneracional es relativamente reciente ya que desde la fundación de la República y a través de las diversas reformas constitucionales, con variación de matices, se ha consagrado el derecho de atribución de nacionalidad por nacimiento en el territorio (*jus solis*), lo cual ha sido una práctica común en los países abiertos a los flujos migratorios. En los hechos, ha funcionado un modelo dual, de integración/exclusión, que posibilita la inclusión de los descendientes de inmigrantes de las diferentes comunidades (españoles, italianos, norteamericanos,

⁸¹ Pola Zapico 2006, p. 83

⁸² A pesar de la existencia de instancias especializadas muchas mujeres siguen acudiendo en primer lugar a la Policía, entre otras razones porque, como se ha dicho más arriba, las instancias especializadas se limitan a las principales ciudades del país. Esto en sí mismo es un elemento que desnaturaliza el proceso puesto que la Policía no está en condiciones de dar respuesta satisfactoria a estas situaciones. Otra de las dificultades de acudir a la policía consiste en que, con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, la policía suele alegar que no tiene competencia para actuar hasta que no aparezca un fiscal, lo cual, en los casos de flagrancia no es más que una excusa pues el Código autoriza a los agentes policiales a intervenir en los casos en que el hecho acabe de suceder.

⁸³ Ya se ha establecido lo difícil que resulta en muchas ocasiones que la mujer pueda obtener una cita para acudir al Fiscal. El sistema de citas implica que a veces tengan que mediar varios días para que la víctima pueda acceder a este funcionario.

⁸⁴ Son comunes los casos en que la citación al agresor le es remitida con la propia víctima en razón de las dificultades para contar con el servicio de alguacil. Esto es la mejor manera de lograr que el proceso de paralice, puesto que por lo general la víctima tiene razones para temer que si su agresor se entera de que lo va a someter a la justicia, reaccione con mayores niveles de violencia.

etc.) que se radican en el país, mientras se obstaculiza la inclusión de una parte de los descendientes de inmigrantes haitianos⁸⁵.

La reforma constitucional realizada en 1929, incorporó un texto en la Constitución Dominicana que permaneció invariable hasta la última reforma de 2002 y que en la Ley Fundamental actual está recogido en el artículo 11, numeral 1: “Son dominicanos todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él”.

La primera condición para la adquisición de la nacionalidad dominicana es el derecho del suelo, es decir, por haber nacido en territorio nacional, disponiendo la Constitución sólo dos excepciones: cuando se trate de hijos legítimos de diplomáticos o cuando se trate de hijos de las personas en tránsito. Pese a haber sido objeto de un recurrente debate en la opinión pública nacional, la noción de tránsito fue definida por el Reglamento de la Ley de Migración adoptada por el Congreso Nacional en el año 1929. En la Sección V del Reglamento (el No. 279 de 12 de mayo de 1939), se dispone que el transeúnte tiene solamente la finalidad de pasar por el territorio, para lo cual se fija un límite temporal de no más de diez días. Hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migración (la No. 285-04 del año 2004) la definición del reglamento citado fue la única con que contó el sistema jurídico dominicano para aplicar en esta materia.

En la interpretación del sentido del texto constitucional, el Reglamento de aplicación de la Ley de Migración de 1929 relaciona el tránsito con el uso del territorio nacional como puerto de enlace de una persona con destino hacia otro territorio por un lado y con una ponderación racional del tiempo durante el cual, el que va hacia otro lugar, permanece en el país, por otro lado, siendo diez días el período máximo para tipificar la condición de transeúnte.

No obstante la legislación, el derecho a la nacionalidad de las personas de origen haitiano ha sido objeto de discusión y debate.

En 1998 organizaciones de derechos humanos⁸⁶ presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el caso de dos niñas nacidas en el país, de madre dominicana y padre haitiano, cuyas actas de nacimiento les habían sido negadas. El 8 de septiembre de 2005 la Corte Interamericana de Derechos Humanos evacuó una sentencia en la que condenaba al Estado Dominicano, por haber violado los derechos a la nacionalidad, de igualdad ante la ley, los derechos al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a la integridad personal (Recuadro VIII.10).

La aprobación de la nueva Ley General de Migración, No. 285-04 del año 2004, cambia totalmente el sentido del artículo 11.1 constitucional, al establecer que “los no residentes son considerados personas en tránsito para los fines de aplicación del artículo 11 de la Constitución de la República” (artículo 36 numeral 10).

⁸⁵ Este tema se discute más ampliamente en el Capítulo IX de este informe.

⁸⁶ El 28 de octubre de 1998 las niñas Yéan y Bosico, a través del señor Genaro Rincón Miesse y de la señora Solain Pierre, coordinadora general del Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas (MUDHA), presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana fundada en la “negación a las niñas Yéan y Bosico de sus actas de nacimiento que les permitieran tener una nacionalidad y un nombre; y cuya denegación coarta el derecho a la educación. Corte interamericana de derechos humanos. caso de las niñas Yéan y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia del 8 de septiembre de 2005.

**Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana.
Sentencia de 8 de septiembre de 2005**

- El Estado violó los derechos a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley, consagrados, respectivamente, en los artículos 20 y 24 de la Convención Americana (...) en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, (...).
- El Estado violó los derechos al nombre y al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica consagrados, respectivamente, en los artículos 3 y 18 de la Convención Americana, (...) en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, (...)
- El Estado violó el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, (...) en perjuicio de las señoras Leonidas Oliven Yean, Tiramén Bosico Cofi y Teresa Tucent Mena (...)

Y dispone por unanimidad, que:

- El Estado debe publicar la sentencia....
- El Estado debe hacer un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de petición de disculpas a las víctimas (...) en un plazo de seis meses, con la participación de autoridades estatales, de las víctimas y sus familiares, así como de los representantes y con difusión en los medios de comunicación (radio, prensa y televisión). El referido acto tendrá efectos de satisfacción y servirá como garantía de no repetición, (...)
- El Estado debe adoptar en su derecho interno, dentro de un plazo razonable, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para regular el procedimiento y los requisitos conducentes a adquirir la nacionalidad dominicana, mediante la declaración tardía de nacimiento. Dicho procedimiento debe ser sencillo, accesible y razonable, en consideración de que, de otra forma, los solicitantes pudieran quedar en condición de ser apátridas. Además, debe existir un recurso efectivo para los casos en que sea denegada la solicitud, en los términos de la Convención Americana, (...)
- El Estado debe pagar, por concepto de indemnización por daño inmaterial, (...)
- El Estado debe pagar, por concepto de las costas y gastos generados en el ámbito interno e internacional ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la cantidad fijada (...)
- La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, (...)

Fuente: [http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=23]. Consultado en 21 febrero 2009

Esta disposición de la Ley de Migración (285-04) provocó reacciones inmediatas, habiendo sido calificada de inconstitucional⁸⁷ en la medida en que la misma establece la condición de irregularidad como causa para la no adquisición de la nacionalidad. El hijo o hija nacido en territorio dominicano de una persona que a partir de la interpretación que la Ley de Migración del 2004 hace del artículo 11.1 constitucional, es considerada “no residente” por estar en “tránsito”, no tiene derecho a la nacionalidad dominicana. El razonamiento de quienes defienden la inconstitucionalidad es simple: si la Constitución no establece la irregularidad jurídica de los padres como condición para la no adjudicación de la nacionalidad a sus descendientes nacidos en territorio nacional, el legislador no puede

⁸⁷ La acción de inconstitucionalidad fue iniciada por: el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SIRM), el Centro Cultural Dominicano-Haitiano, Inc. (CCDH), el Movimiento Socio Cultural de Trabajadores Haitianos, Inc. (MOSCTHA), la Asociación Pro Desarrollo de la Mujer y Medio Ambiente, Inc. (APRODEMA), el Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas, Inc. (MUDHA), el Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Amnistía Internacional Grupo Santo Domingo, el Comité Dominicano de Derechos Humanos (CDDH), la Pastoral Cristiana de los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo SJ (CES Montalvo), la Colectiva Mujer y Salud, el Instituto de Derechos Humanos Santo Domingo (IDHSD), el Comité de Seguimiento del Foro Ciudadano, y la Caribbean Association for Feminist Research and Action (CAFRA), instituciones incorporadas según la Ley núm. 520 de Asociaciones sin Fines de Lucro de la República Dominicana.

hacerlo, pues con ello está creando una tercera categoría como eximente para la adquisición de la nacionalidad (la de los descendientes de ilegales) cuando la Constitución sólo ha establecido dos: la de los hijos de diplomáticos y la de los hijos de aquellos que están en tránsito.

Apoderada de un recurso de inconstitucionalidad⁸⁸ en el que se le solicitaba que declarara la nulidad del numeral 10 del artículo 36 de la Ley 285-04 por la razón anterior, la Corte Suprema de Justicia consideró que el mismo no era contrario a la Constitución y que no procedía declarar su nulidad. Se ratificaba la interpretación de tránsito asumida por el Congreso Nacional, derogando de esa manera el concepto que sobre este particular había primado desde la reforma constitucional de 1929, la aprobación de la Ley de Migración de ese mismo año y la adopción de su Reglamento de aplicación de 1939.

Pese a las críticas de que fue objeto el fallo de la Corte Suprema, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Migración (agosto de 2004) y de la decisión que considera conforme a la Constitución, su artículo 36.10, (diciembre de 2005), los descendientes de inmigrantes ilegales, no son dominicanos aunque nazcan en el país. Se puede estar de acuerdo o no con la decisión de la Suprema, pero la única opción válida en el marco de un Estado de derecho es acatarla⁸⁹.

Consecuente con esa decisión, en abril de 2007 la Junta Central Electoral dispuso un procedimiento especial para los partos de las mujeres que no cuenten con la documentación que la acredite como residente legal en República Dominicana. En efecto, los centros de salud que ofrezcan asistencia de parto a una mujer extranjera que no cuente con la documentación que la acredite como residente legal, deberán expedir una Constancia de Nacimiento de “color rosado” diferente a la Constancia de Nacimiento Oficial, según la Ley de Migración en su artículo 28⁹⁰. Esta constancia se emite con cuatro originales: para los padres, para el centro de salud y SESPAS, para el Delegado de la Oficialía o al Oficial del Estado Civil; y para la embajada o sede consular del país de origen de la madre vía la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. También los médicos que hayan intervenido en un parto, tienen la obligación de reportarlo al Oficial del Estado Civil de la jurisdicción correspondiente en un plazo de nueve días, según el Código Penal (artículo 346).

⁸⁸ De conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido por el artículo 46 de la Constitución dominicana, y según el cual son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, reglamento, resolución o acto que le sean contrarios. La declaratoria de esta nulidad es competencia atribuida a la Corte Suprema de Justicia por el artículo 67.1 constitucional.

⁸⁹ Existen dos mecanismos para revertir esta decisión: una reforma constitucional que disponga lo contrario, o que nuevos jueces del máximo tribunal vuelvan a darle al artículo 11 constitucional el sentido en que había sido interpretado durante más de 70 años.

⁹⁰ Ley de Migración 285-04. **Art.28:** Las extranjeras no residentes que durante su estancia en el país den a luz a un niño (a), deben conducirse al Consulado de su nacionalidad a los fines de registrar allí a su hijo (a). En los casos en que el padre de la criatura sea dominicano, podrá registrar la misma ante la correspondiente oficialía del estado civil dominicana conforme disponen las Leyes de la materia.

1. Todo centro de salud que al momento de ofrecer su asistencia de parto a una mujer extranjera que no cuente con la documentación que la acredita como residente legal, expedirá una Constancia de Nacimiento Oficial, con todas las referencias personales de la madre.

2. Todo centro de salud entregará a la Junta Central Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores constancia del nacimiento de niño(a) de toda madre extranjera, la que se registrará en un libro para extranjeros, si no le corresponde la nacionalidad dominicana. La Secretaría de Relaciones Exteriores notificará el hecho a la embajada del país que corresponde a la madre extranjera para fines de lugar.

3. Toda Delegación de Oficialía tiene la obligación de notificar a la Dirección General de Migración, el nacimiento de niño o niña, cuya madre extranjera no posea la documentación requerida.

Los casos de solicitudes de Registro del Libro de Extranjero para nacimientos anteriores a la fecha de la Resolución, deberán ser sometidos al Pleno de la Junta Central Electoral, para su estudio y decisión de acuerdo a las leyes y las regulaciones internas. Por otra parte, se faculta a los Oficiales del Estado Civil la inscripción en el “Libro Registro para Extranjeros”, de todos los hijos e hijas de madre extranjera no residente en el país, que hayan nacido en el territorio nacional con posterioridad a la puesta en vigencia de la Resolución, previa presentación de la constancia de nacimiento expedida por el centro de salud.

No obstante los procedimientos establecidos por la Junta Central Electoral y el esfuerzo por mejorar el Registro Civil queda un vacío para los dominicanos y dominicanas descendientes de haitianos que han disfrutado de la nacionalidad dominicana y que hoy se mueven hacia un “limbo jurídico”.

Al amparo de la Ley de Migración y la sentencia que declara la constitucionalidad de su contenido, se está despojando de la nacionalidad dominicana a un cantidad indeterminada de personas⁹¹ que, al amparo de las normas jurídicas vigentes con anterioridad a la reforma de la Ley de Migración en el año 2004, habían adquirido la nacionalidad dominicana, al tiempo que se impide que sus descendientes la adquieran.

Las prácticas lesivas de los derechos asociados a la nacionalidad y a la personalidad jurídica que resultan de la nueva interpretación de la Constitución son tres:

- La negativa a emitir copias certificadas inextensas o extractos de las actas de nacimiento a ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana⁹²;
- Negativa a inscribir en el registro civil a sus descendientes por considerar que no tienen derecho a tener la nacionalidad dominicana y
- Negativa a dotar de la Cédula de Identidad y Electoral a los hijos de ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana, aún cuando éstos cumplen con el doble requisito de ser hijos de dominicanos y de haber nacido en territorio nacional.

Estas prácticas, contrarias a la Constitución Nacional y al sistema internacional de protección de los derechos humanos expresado en los pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el Estado dominicano, se están llevando a cabo desde las Oficialías del Estado Civil, en cumplimiento de la Circular No. 017⁹³ del 29 de marzo de 2007, emitida por el Presidente de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral, la cual fue ratificada por la Resolución No. 12/2007 del 10 de diciembre del 2007 del Pleno de la JCE, la cual tiene mayor jerarquía jurídica.

Para este informe se han consultado directamente y documentado más de 30 casos en los que ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana o sus hijos que no pueden acceder a los documentos de identidad y personalidad jurídica. No es posible establecer la cifra total de personas que serán afectadas por la aplicación de la Circular 017/Resolución No. 12/2007, pero dado su carácter de ins-

⁹¹ Se habla de miles, pero no hay una medición precisa.

⁹² La condición de nacionales dominicanos de estas personas está debidamente acreditada por las actas de nacimiento que en su momento les fueron emitidas, por las Cédulas de Identidad y Electoral de que, en su condición de nacionales dominicanos, son portadores, por haber ejercido el sufragio, etc.

⁹³ Los dos párrafos más relevantes son: *“Esta Cámara Administrativa ha recibido denuncias de que en algunas Oficialías del Estado Civil fueron expedidas en tiempo pasado Actas de Nacimiento de forma irregular con padres extranjeros que no han probado su residencia o status legal en la República Dominicana.*

Cualquier irregularidad que se presente en los Actos del Estado Civil supraindicados, los Oficiales del Estado Civil deben abstenerse de expedir, firmar copia y de inmediato deben remitir el expediente a esta Cámara Administrativa, quien procederá de acuerdo a la ley”.

trucción general y los flujos migratorios sostenidos por décadas por el Estado para el corte de la caña, podría ser un número apreciable de ciudadanos y ciudadanas dominicanos de ascendencia haitiana.

Para ilustrar la situación se ha reconstruido en el Recuadro VIII.11 el caso de una persona, dominicana de origen haitiano en los últimos 34 años, y que ahora se le desconoce la nacionalidad porque sus padres al momento declararlo en 1975, utilizaron, según la Junta Central Electoral, una cédula falsificada, traspasando un delito de padres al hijo.

La historia de la pérdida de nacionalidad de un dominicano de origen haitiano

Recuadro VIII.11

Según consta en el acta de nacimiento registrada en la Oficialía del Estado Civil del municipio de Esperanza, Provincia Valverde, identificado número, libro y folio del año 1975, en el mes de julio compareció ante el Oficial del Estado Civil del Municipio de Esperanza un Señor, soltero, bracero, haitiano, portador de una cédula y declaró el nacimiento de un niño, hijo de una madre haitiana portadora de cédula.

Desde su nacimiento en el Municipio de Esperanza, Provincia Valverde y hasta la actualidad, casi 34 años, ese niño que se hizo adulto, ha ostentado y ejercido los derechos y deberes que le son inherentes a su condición de nacional de República Dominicana, tales como el derecho al sufragio, el derecho a la educación, el deber de pagar impuestos, el derecho al trabajo, etc. A la edad correspondiente gestionó y obtuvo la emisión de la cédula de identidad y electoral del cual es portador, votó en las elecciones, en octubre de 2006, gestionó su pasaporte dominicano, solicitó y obtuvo en varias ocasiones visas para ir a Haití en calidad de turista. Además, como parte de su desarrollo personal, en el año 2004 ingresó a la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA) y en 2003 adquirió una propiedad para fines de construir eventualmente una vivienda familiar.

Esta persona ha desarrollado su vida y los proyectos que la han orientado en el plano personal, académico y laboral, ejerciendo los atributos propios de su condición de nacional de la República Dominicana, reconocida por distintas autoridades e instituciones responsables de los actos del Estado Civil, así como de la expedición de documentos de identidad y migratorios, tal y como ha sido indicado más arriba.

La búsqueda de una copia Certificada Inextensa de su Acta de Nacimiento

En julio de 2006 se casó ante el Oficial del estado Civil del Municipio de Villa Altigracia, debidamente asentado por el Oficial del Estado Civil de Villa Altigracia. En 2007 solicitó un original o copia certificada del Acta de Nacimiento In Extenso para documentar la identidad y nacionalidad dominicana para fines personales. Para esos fines se dirigió a la Oficialía del Estado Civil del Municipio de Esperanza, y se le informó que no le era posible emitir el acta solicitada, debido a que por instrucciones de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral, las solicitudes de actas correspondientes a personas cuyos padres son nacionales de Haití no podían ser ejecutadas y debían ser referidas a la Oficina Central del Estado Civil para fines de análisis. Dicho Señor solicitó que se le otorgara por escrito la respuesta, a lo que el Oficial del Estado Civil actuante se rehusó. Después de un largo periplo que incluyó visitas al Municipio de Esperanza, a la Oficina Central del Estado Civil y a la Dirección General de Registro Civil, dependencia de la Junta Central Electoral no obtuvo resultados. Este proceso fue documentado mediante un acta notarial para dejar constancia de la negativa de otorgarle la copia solicitada.

En el mes de febrero de 2009, la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) recibió copia del expediente completo elaborado por la Junta Central Electoral del caso descrito arriba, como parte de la discusión de este capítulo. Según el "Informe de la investigación sobre la solicitud de acta de nacimiento", las cédulas de identidad que presentaron el padre y la madre del niño hace casi 35 años eran falsas, por lo tanto, todos los actos que se desprendieron de ese eran ilegales. En la lógica de la JCE un acto ilegal no podía generar un acto legal.

Aún en el escenario de que eso fuera cierto, la determinación de los vicios de las actas del estado civil es materia de decisión judicial. Dado que estas actas están revestidas de fe pública, su contenido se presume veraz hasta que no intervenga una sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. La JCE al retirarles los documentos de identidad e impedirle obtener su acta de nacimiento se ha convertido en Juez de la causa en que ella es parte. Por otra parte, la Constitución Dominicana lo único que establece para recibir la nacionalidad dominicana es haber nacido en territorio nacional. Lo único a considerar es el hecho del nacimiento. La Constitución no dice nada con relación a los hijos de las personas que han permanecido de manera irregular en territorio dominicano.

Aún más al amparo de la Constitución de la República Dominicana vigente en el año 1975, el Estado dominicano reconoce los derechos y atributos de la personalidad jurídica, así como el derecho a la nacionalidad del entonces infante. En virtud de ese reconocimiento de sus derechos por parte del Estado, desarrolla su proyecto de vida en ejercicio de sus libertades. Se educa, incursiona en relaciones contractuales, tras adquirir la edad reglamentaria, obtiene su Cédula de Identidad Electoral, posteriormente adquiere su pasaporte dominicano, se matricula en la universidad, contrae matrimonio, ejerce el derecho al sufragio, viaja al exterior, en fin, ejerce sus derechos civiles y políticos. Como se comprende, la mayoría de estas actividades ameritaron que presentara extractos o copias de su Acta de Nacimiento, las cuales le fueron oportunamente entregadas, a lo largo de su vida, en por lo menos 9 ocasiones. Pero resulta que sorpresivamente, todos los derechos adquiridos, como dispone la norma del artículo 47 de la Constitución, al amparo de normas constitucionales vigentes al momento de su nacimiento, se ven desconocidos, negados y vulnerados a consecuencia de hacer retroactivas normas que no estaban vigentes al momento del nacimiento o hacerlo responsables de ilegalidades cometidas por sus padres.

En ese caso la JCE debe demostrar ante un Tribunal que esa persona no nació en territorio Dominicano, lo que da la calidad de nacionalidad, y hasta que no medie una sentencia, no lo puede despojar de sus documentos de identidad. La JCE no puede desconocer el carácter de fe pública que tienen los actos del Estado Civil en virtud de las leyes existentes, sin que medie una sentencia firme⁹⁴.

Las consecuencias de no tener acceso al acta de nacimiento completa implica que no se puede establecer la nacionalidad, pero además el Estado Dominicano está desconociendo un conjunto de documentos que previamente otorgó como el acta de nacimiento, el pasaporte y la cédula de identidad a una persona a quien se le reconocía la nacionalidad dominicana. Este ciudadano fue dominicano por 34 años, pero ahora no puede probar satisfactoriamente su identidad y que es nacional de la República Dominicana. En derecho interno como en derecho internacional público, lo que no se puede probar satisfactoriamente, no existe.

Lo que origina la nacionalidad, es haber nacido en el territorio dominicano con la excepción de ser hijo o hija de diplomático o estar en tránsito, existe una definición de lo que significa estar en tránsito desde 1939. Y a partir de agosto de 2004, con la Ley de Migración y posteriormente con la sentencia de la Suprema Corte de diciembre de 2005, que cambia la concepción de tránsito. Pero además en las excepciones, para que una persona nacida en el territorio dominicano no pueda recibir la nacionalidad, no se incluye el ser hijo de un inmigrante irregular. Pero todavía, aun aceptando como buena y válida, que lo es por el orden jurídico establecido en República Dominicana, la norma instituida en la Ley de Migración y en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, esta operaría a partir de agosto de 2004 y no puede aplicarse retroactivamente.

Se ha argumentado que esa persona, nacida en República Dominicana de origen haitiano, no queda sin nacionalidad, puesto que la nacionalidad haitiana se transmite por el “jus sanguini”, debe preguntarse: ¿cómo un país define su legislación en función de otro? ¿qué pasaría con esos ciudadanos si mañana Haití cambia su legislación? ¿Cuántas personas nacidas en República Dominicana se quedarían sin nacionalidad?

Consideraciones jurídicas

La no entrega del documento del Estado Civil solicitado por el ciudadano dominicano de origen haitiano, compromete una serie de derechos consagrados tanto en la Constitución dominicana como en una serie de pactos y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado dominicano. Entre los derechos efectivamente vulnerados están:

- Personalidad jurídica⁹⁵

⁹⁴ En virtud de las disposiciones del Artículo 31 de la Ley No. 659 de 1944, las actas del estado civil válidamente instrumentadas, se presumen fehacientes, tienen fe pública, mientras no haya sido declarada la falsedad de las mismas. Existe un procedimiento establecido en la Ley no.659 para destruir la condición fedataria, quedando establecida la competencia de atribución a los tribunales ordinarios. En el artículo 31, 88,89, 91 y 94 se establece el procedimiento a seguir. Es de notar que el Art. 94 señala: “No se puede proceder a rectificar o anotar un acta en virtud de una sentencia, si ésta no ha adquirido la autoridad de la cosa juzgada”.

En relación con la capacidad de modificar o afectar en cualquier forma por vía administrativa los derechos relacionados con el estado civil de las personas, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que ninguna afección del estado civil puede ser producto de una decisión administrativa (SCJ: B.J. 815.1890).

⁹⁵ La personalidad jurídica está constituida por una serie de atributos que permiten al individuo entablar relaciones jurídicas tanto con el Estado como con los particulares. Entre los principales atributos se encuentran: el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la filiación etc.

- Derecho a probar su nombre, su nacionalidad y filiación⁹⁶
- Derecho a la igualdad y a no recibir tratamiento discriminatorio⁹⁷
- Derecho al libre tránsito⁹⁸
- Derecho al libre desarrollo de la personalidad
- Derecho a la dignidad⁹⁹
- Principio de irretroactividad de las normas jurídicas¹⁰⁰, entre otros derechos de igual importancia y reconocimiento constitucional.

Los efectos de la reiterada negativa de emisión de acta de nacimiento, en el caso analizado no solamente implica la violación del derecho a la identidad, la nacionalidad y el libre tránsito, en el curso de una petición de residencia en un país extranjero, sino que constituye un atentado contra su existencia jurídica.

La Suprema Corte de Justicia reconoció la constitucionalidad de la Ley de Migración en lo relativo a la cuestión de la nacionalidad y la noción de tránsito, y mientras ese precedente no sea derogado, las autoridades responsables de la custodia del Estado Civil, están en el deber de negar la nacionalidad a todos aquellos que, con posterioridad a la Sentencia¹⁰¹ nazcan en territorio dominicano si sus padres no están en situación migratoria regular. Pero eso es muy distinto a aplicarles la Ley y la Sentencia, a los nacidos al amparo de disposiciones normativas que no consideraban la irregularidad migratoria de los padres como condición para negar la nacionalidad a sus hijos nacidos en el país¹⁰².

⁹⁶ No basta tener nombre, nacionalidad y filiación, hay circunstancias en que estos atributos deben ser probados y ello sólo es posible mediante el acta de nacimiento que a tales fines debe emitir el Oficial del Estado Civil que corresponda.

⁹⁷ En la medida en que otros nacionales dominicanos pueden recibir copias y extractos de actas de nacimiento a la primera solicitud, negársela al ciudadano dominicano de origen haitiano equivale a otorgarle un tratamiento desigual y discriminatorio.

⁹⁸ En la medida en que, sin el acta de nacimiento, no le es posible trasladarse a los Estados Unidos a reunirse con su esposa.

⁹⁹ En la medida en que la no entrega del acta de nacimiento quebranta cuestiones sensiblemente unidas a su personalidad, como es el hecho de reconocerlo como persona jurídica, la dignidad humana del señor Bueno Oguis está comprometida.

¹⁰⁰ La Circular 017 se produce para dar cumplimiento a la Ley de Migración 285-04, del año 2004. Esta ley, por primera vez en el país, que define la noción de tránsito asimilándola a la condición de ilegalidad. De esta manera, los descendientes de inmigrantes en condición de ilegalidad, no pueden adquirir la nacionalidad dominicana, dado que el artículo 11 de la constitución establece que los hijos de los que están en tránsito no pueden disfrutar de este derecho. Dado que en el ejemplo discutido el ciudadano dominicano de origen haitiano nació en 1974, al amparo de una Constitución, de un reglamento de la ley migratoria vigente entonces, que no asimilaba la condición de ilegal a la de transeúnte, negarle el acta de nacimiento porque sus padres estaban en situación de regularidad equivale a aplicarle una ley del año 2004 a una situación jurídica consolidada más de 35 años atrás, en 1974. Equivale a aplicarle retroactivamente la ley, contrariando lo que dispone el artículo 47 de la Constitución nacional según el cual las leyes solo disponen y se aplican para el porvenir, no pudiendo desconocer una ley posterior la seguridad jurídica adquirida al amparo de una legislación anterior.

¹⁰¹ Esta decisión fue dada por la Corte Suprema en diciembre de 2004.

¹⁰² El texto que, desde 1939 hasta 2004 regulaba la situación es la Sección V del Reglamento de Migración de la República Dominicana No. 279 de 12 de mayo de 1939. Según esta norma, (único texto que ha dado noción de tránsito hasta 2004) la condición de tránsito se refiere a la persona que está en el país solamente "con la finalidad de pasar por el territorio, para lo cual se fija un límite temporal de no más de diez días."

Llegados a este punto conviene recordar que la Corte Suprema de Justicia ha establecido en su Resolución 1920-03 que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen rango constitucional en República Dominicana, razón por la cual, en virtud del denominado bloque de constitucionalidad, las mismas deben ser acatadas por todos los poderes públicos nacionales. ¿Qué ha dicho la Corte Interamericana sobre el tema de la nacionalidad y el tránsito en República Dominicana?

“De acuerdo con lo señalado, y en consideración del derecho a la nacionalidad de los hijos de personas migrantes en la República Dominicana en relación con la norma constitucional pertinente y los principios internacionales de protección de los migrantes, la Corte considera que: a) el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos; b) el estatus migratorio de una persona no se trasmite a sus hijos, y c) la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron”.

Otro señalamiento importante de la decisión de la Corte, es cuando indica que “Además de lo anterior, el Tribunal considera oportuno remitirse a la Sección V del Reglamento de Migración de la República Dominicana No. 279 de 12 de mayo de 1939, (único texto que ha dado noción de tránsito)... es clara al establecer que el transeúnte tiene solamente la finalidad de pasar por el territorio, para lo cual se fija un límite temporal de no más de diez días. La Corte observa que, para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito, independientemente de la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado a un transeúnte o a una persona en tránsito”.

El Estado dominicano, expresado en la Junta Central Electoral, está llevando a cabo una masiva e indiscriminada acción de despojar de nacionalidad dominicana, que a pesar de haber nacido en el territorio nacional son hijos de inmigrantes irregulares, además de aplicar normativas de manera retroactiva. En estas condiciones el Estado Dominicano podría quedar expuesto internacionalmente pues su actuación entra en contradicción con una serie de convenios y pactos internacionales de derechos, entre los que se encuentran la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José, el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

VIII.6.4 Reforma del sector justicia y percepción ciudadana

El proceso de reforma del sistema de administración de justicia en el país lleva poco más de 10 años de iniciado. Son muchas y variadas las iniciativas que se han llevado a cabo en distintos ámbitos del sector. A pesar de los progresos constatados en áreas como el Código Procesal Penal, estos cambios no son percibidos con el nivel de aceptación que debía esperar la ciudadanía. Hoy existen modernas edificaciones que alojan a los funcionarios de los distintos órganos de la justicia, en algunos casos, se cuenta con sofisticados equipos y plataformas tecnológicas que sirven de herramientas de apoyo a la labor de dichos órganos. Sin embargo, la ciudadanía que es el juez y que acude día a día a las distintas dependencias de la administración de justicia en búsqueda de soluciones a sus problemas, no percibe los cambios modernización, ni recibe la satisfacción de los castigos al delincuente. Campean una impunidad sistémica¹⁰³, la ineficiencia, elevados niveles de inequidad en el

¹⁰³ ODH/PNUD 2008 y 2005

acceso a la justicia, falta de independencia de los órganos y percepciones de elevados estándares de corrupción.

En lo que sigue se analizan los resultados de estudios de percepción ciudadana sobre la justicia a partir de tres aspectos: percepción del desempeño de los actores, de corrupción en los órganos del sistema y de inequidad en el acceso a la justicia.

Percepción del desempeño de los actores

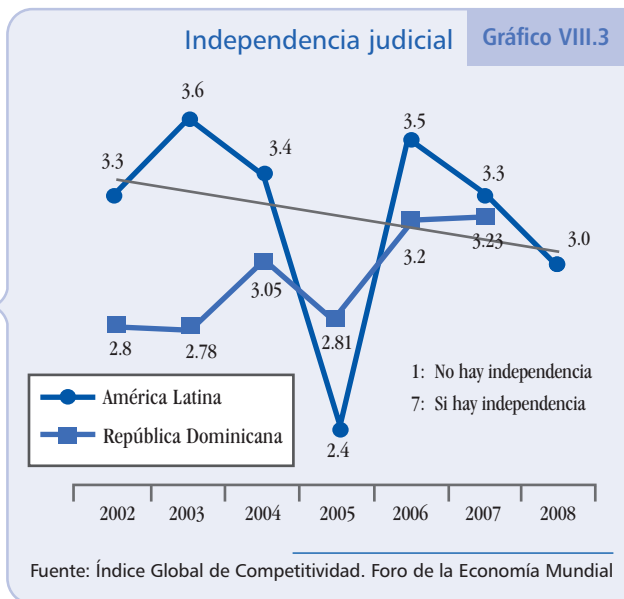
El Foro de Economía Mundial¹⁰⁴ mide la percepción de la “independencia del Poder Judicial” en empresarios ejecutivos como parte del índice de competitividad global. Para los años 2008-2009, República Dominicana era valorada en la posición 103 de 134 países, en situación peor que Costa Rica (31), Guatemala (90), Honduras (91) y El Salvador (97), pero mejor que Panamá (115) y Nicaragua (131). Además, la independencia judicial cuando se observó entre 2002 y 2008 fue percibida como menos independiente, mientras que el promedio de América Latina tiende a ser más independiente, aunque el país está mejor colocado que el promedio regional (Gráfico VIII.3).

Según Latinobarómetro, la igualdad ante la Ley, medida como el porcentaje de los encuestados que dicen que en el país hay, en un mayor grado o en una medida justa, igualdad ante la ley, indica

que República Dominicana está peor que el promedio regional. Los datos para 2005 indican que el porcentaje de la población que considera que hay igualdad ante la justicia es 21.9% mientras que el promedio de América Latina es 26.2%¹⁰⁵.

La confianza en el sistema de justicia ha disminuido. La cantidad de personas que considera que si fuera víctima de un crimen no confiaría en el sistema judicial para castigar a los culpables aumentó significativamente de 2004 a 2006, de manera, que mientras aumenta el número de víctimas de actos delincuenciales, la percepción de la capacidad del sistema judicial para confrontar el problema del crimen se reduce. En 2004 el 51.1% de la población confiaba en el sistema de justicia para castigar al delincuente, en 2006 se redujo a 41.1%¹⁰⁶.

Según los resultados de la IV Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia (DEMOS 2004), en el período comprendido entre 2001 y 2004 se produjo un aumento significativo de la percepción de ineficacia en el desempeño de las funciones de los diversos actores del sistema judicial. Revela el estudio que, mientras en 2001 el 51% consideró como poco eficaz el desempeño de los actores judiciales, para el 2004 la cifra sobre mal desempeño se elevó a un 65% para una diferencia de 14 puntos porcentuales en apenas 3 años¹⁰⁷.



¹⁰⁴ World Economic Forum. [<http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>]

¹⁰⁵ DataGov del Banco Interamericano de Desarrollo [<http://www.iadb.org/datagob/>]

¹⁰⁶ Morgan, Espinal y Seligson 2006, p. 99

¹⁰⁷ DEMOS 2004, p. 125

Estos niveles de ineficacia se expresan en la lentitud de los procesos judiciales, en la calidad técnica de muchas de las decisiones, en los bajos estándares de formación que se expresan entre funcionarios de los distintos estamentos del sistema, en la cultura de la impunidad y de inobservancia de la ley que ha venido a convertirse en uno de los elementos distintivos de la sociedad dominicana¹⁰⁸.

Las diferentes mediciones realizadas a lo largo de la década del 2000, indican que la percepción sobre la independencia de la justicia, la percepción de la igualdad ante la ley y la ineficiencia del sistema de justicia se ha deteriorado o están por debajo del promedio regional.

Percepción de la corrupción y confianza en los órganos del sistema

El Barómetro de Corrupción Global de Transparencia Internacional¹⁰⁹ preguntó: ¿En una escala del 1 (no es para nada corrupto) al 5 (es extremadamente corrupto), hasta qué punto usted percibe que el sistema legal, o el poder Judicial, es afectado por la corrupción? La respuesta muestra un nivel elevado de percepción de corrupción, por debajo de América Latina pero mejora entre 2006 y 2007. En efecto, pasa de 4.09 en 2006 a 3.7 en 2007, mientras que América Latina registró 4.09 y 3.84 respectivamente.

La Encuesta de Opinión del Foro Económico Mundial conducida por el Informe Global de Competitividad¹¹⁰, sobre la percepción de corrupción en el sistema judicial preguntó: ¿qué tan frecuentemente podría estimar usted que las empresas hacen pagos no documentados o sobornos en conexión con la obtención de decisiones judiciales favorables? Siendo 1= comúnmente y 7= nunca ocurre, el resultado indica que República Dominicana está en el promedio de 3.5, con tendencia a mejorar entre 2003 y 2006, y ligeramente por debajo del promedio de América Latina.

La encuesta de opinión Barómetro de Corrupción Global¹¹¹ de Transparencia Internacional realizó la siguiente pregunta: ¿En los pasados 12 meses, usted, o alguien en su hogar, ha tenido contacto con el sistema legal, o poder Judicial? Y si es así ¿ha pagado en alguna forma a esta institución algún soborno? El indicador es el porcentaje de las personas que entre las que han tenido contacto, han contestado que sí han pagado un soborno. El resultado indica una disminución entre 2006 y 2007, pero por encima del promedio de América Latina. En 2006 el 30% pagaba soborno y en 2007 era el 17%, frente a al promedio regional que era 21% y 13% para los mismos años.

De acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas para la DEMOS 2004, apenas el 20% de los dominicanos considera que los actores del sistema judicial son íntegros, mientras el 80% considera que son corruptos. Llama la atención la encuesta en el sentido de que, si sólo se tomara en

¹⁰⁸ ODH/PNUD 2008

¹⁰⁹ Es una encuesta de opinión a nivel mundial, realizada por el grupo Gallup International, de un total de 59 661 encuestados en 62 países para la edición del 2006. El tamaño de la muestra para cada país es entre 500 y 2000 encuestados, 1000 en promedio. Transparency International. Global Corruption Barometer. Germany. [http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb].

¹¹⁰ Consultado a través de DataGob. Base de datos de indicadores de gobernabilidad. <http://www.iadb.org/datagob/>

¹¹¹ El Barómetro de Corrupción Global de Transparencia Internacional es una encuesta de opinión a nivel mundial, realizada por el grupo Gallup International, de un total de 59,661 encuestados en 62 países para la edición del 2006. El tamaño de la muestra para cada país es entre 500 y 2000 encuestados, 1000 en promedio. A través de DataGob, base de datos de indicadores de gobernabilidad [<http://www.iadb.org/datagob/>].

consideración la evaluación de muy corruptos, los jueces y policías encabezan el nivel más bajo de integridad, considerando el 54% que ambos actores son muy corruptos¹¹².

La conclusión más llamativa de esta encuesta sobre Cultura Política y Democracia es que, pese a que cabía esperar mejoras en la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de la justicia tras el inicio de la reforma del sector en 1997, la realidad demuestra lo contrario:

“Sin embargo, el grado de confianza en el funcionamiento de la justicia no ha mejorado luego de 7 años de iniciados estos cambios; al contrario, los datos de DEMOS 2004 indican que empeoró. En efecto, la cifra correspondiente a 2004 de sólo un 14% de mucha confianza en la justicia representa el nivel más bajo de credibilidad que se registra en la década considerada, un descrédito mayor que el que tenía la justicia dominicana antes de las reformas citadas. Es relevante destacar que es durante los últimos 3 años que se produce una mayor desconfianza en la justicia dominicana. En efecto, mientras el 30% de la población entrevistada en 2001 expresó total desconfianza en la justicia, ese porcentaje se eleva a 47% en la DEMOS 2004”¹¹³.

Acceso, equidad, reforma judicial y percepción ciudadana

Un estudio elaborado por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y Participación Ciudadana, contenido en el documento Memoria del Proyecto Justicia y Ciudadanía 2002-2007, y en el que participaron un total 693 organizaciones, divididas en cuatro regiones: Región Sureste, el Cibao, Suroeste y Santo Domingo, se analiza el problema de la justicia desde el punto de vista del acceso, concluyendo el estudio que el 83% de la población considera que la justicia funciona mal, el 12% considera que funciona bien y el 6% que funciona regular. Según este informe, los aspectos percibidos como debilidades del sistema de justicia nacional son: a) desigualdad en los procesos (16%), la corrupción (14%), ausencia de funcionamiento de la justicia en general (12%). Por su parte, el clientelismo político, la mala administración de la justicia y la falta de independencia del Poder Judicial ocupan porcentajes 4, 3 y 2 respectivamente.

Si bien ha habido sustanciales progresos en la reforma de la justicia en los últimos 10 años, todavía no ha dado los frutos necesarios para que amplios sectores de la ciudadanía se sientan beneficiarios de ese proceso. De la información y experiencias hasta al momento analizadas, una de las conclusiones es que la reforma se ha llevado a cabo con un elevado déficit de participación ciudadana que ha contribuido a mantener, cuando no a afianzar el tradicional divorcio entre justicia y ciudadanía. Esto explica la falta de identificación de la gente con lo que se ha logrado. Y no se trata sólo de que la gente no se siente partícipe de la definición e implementación de las iniciativas de reforma que se han llevado a cabo, se trata además de que cuando tiene que acudir al sistema tras la búsqueda de servicios para la solución de un problema, los costos, las dificultades de acceso, las moras y la distancia de los funcionarios se traducen más en una retranca que en la solución esperada.

La conclusión es que la reforma se ha llevado a cabo con un elevado déficit de institucionalidad que propicia prácticas y comportamientos a veces reñidos con las expectativas de la gente. La precariedad institucional de un actor tan fundamental como el Ministerio Público, y los riesgos que implica la integración tan decididamente política del Consejo Nacional de la Magistratura, son dos ejemplos a recordar.

¹¹² DEMOS 2004, p. 126

¹¹³ DEMOS 2004, p. 131

No obstante los avances, es mucho lo que falta por recorrer para convertir la justicia en un servicio ciudadano pronto, eficaz y equitativo. Es tiempo de asumir las responsabilidades que impone la realidad para que en un futuro no lejano se produzca un reencuentro entre el ideal de justicia que anima las esperanzas de la ciudadanía, y el funcionamiento real de los órganos del sistema de administración de justicia de nuestro país. Se trata sobre todo de ciudadanizar e institucionalizar el proceso.

VIII.7 Derecho a la información. ¿Existe una política pública? ¿Se cumple?

En el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 se constata que una de las condiciones esenciales para el empoderamiento de la población es la transparencia y la rendición de cuentas. El derecho a la información tiene una naturaleza de configuración autónoma cuya importancia se expresa de múltiples formas, ve reforzada su trascendencia en la medida en que es un instrumento para la realización de una serie de valores asociados a la construcción de ciudadanía, al reforzamiento del sistema democrático y al ejercicio de las libertades políticas necesarias para lograr el desarrollo institucional. Con ello se contribuye a desmontar el “secretismo de Estado” que en ocasiones esconde acciones indebidas de funcionarios públicos.

Una muestra de la relevancia que ha cobrado el derecho a la información y la exigencia de la transparencia en el discurso y la práctica de la reforma institucional en América Latina se encuentra en el hecho de que, entre 1985 y 2005 se promulgó un total de 14 normas nacionales para regular el acceso a la información en otros tantos países latinoamericanos¹¹⁴, la mayoría de las cuales tuvo lugar a partir del año 1999.

En la medida en que el derecho a la información pretende ser un instrumento de control de la actividad del Estado y, por ende, una vía para evitar los excesos y arbitrariedades del poder, se ha convertido en uno de los elementos más importantes para la vigencia del Estado de derecho.

Conviene destacar que en República Dominicana esta cuestión adquiere una especial relevancia pues el derecho de acceso a la información pública va de la mano con las exigencias de transparencia en la gestión del Gobierno, coadyuvando así a mejorar los dispositivos de control en lo que tiene que ver con el gasto público. Según un informe publicado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, República Dominicana es el país latinoamericano donde con mayor discrecionalidad y menos controles se manejan los recursos públicos¹¹⁵. Y como ya ha sido referido en distintas partes de este informe, el índice de competitividad mundial 2008-2009 publicado por el World Economic Forum se señala que el país ocupa la posición 132 de 134 en materia de “favoritismo en las decisiones de los funcionarios públicos”, la posición 124 de 134 países en la “Confianza pública en los políticos”, la 127 de 134 países en la “Desviación de fondos” y la 80 en la “Falta de transparencia en los hacedores de políticas”¹¹⁶. Los datos anteriores justifican la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos a la ciudadanía a fin de construir una sociedad más democrática y participativa.

¹¹⁴ Darbshire 2006

¹¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo 2006b.

¹¹⁶ World Economic Forum 2008 [<http://www.weforum.org/>].

Normas internacionales que garantizan el derecho a la información

Recuadro VIII.12

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Por su lado, el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José dispone que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley".

Del mismo modo, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección..."

VIII.7.1 Marco jurídico del derecho a la información en República Dominicana

Según lo establecido por la Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución 1920-2003, existe lo que en la teoría constitucional comparada se ha denominado "bloque de constitucionalidad". Este concepto hace referencia al hecho de que el sistema constitucional dominicano no está conformado sólo por las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional, sino que forman parte del mismo, con jerarquía normativa equivalente, los pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por los poderes públicos correspondientes, la interpretación que de estas normas realizan los órganos internacionales de protección de los derechos humanos,¹¹⁷ así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia cuando actúa como Tribunal Constitucional y los principios generales del derecho (Recuadro VIII.12). En otras palabras, no sólo por lo establecido en la Constitución sino por las normas de derecho internacional debidamente adoptadas por el Estado dominicano, al formar parte del ordenamiento constitucional, tienen carácter suprallegal, son de aplicabilidad inmediata y vinculan con carácter de obligatoriedad a todas las ramas y dependencias del poder público. De esta manera, el derecho de acceso a la información en poder del Estado cuenta con un importante abanico de disposiciones jurídicas orientadas a garantizar su ejercicio.

La libertad de expresión está consagrada en el acápite 6 del artículo 8 de la Constitución dominicana. Del mismo modo, el inciso 10 del mismo artículo establece que todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas. Aunque la redacción de esta cláusula constitucional da la impresión de que el constituyente sólo tuvo la intención de facilitar el acceso de los medios de comunicación a las fuentes oficiales de información, una interpretación extensiva del contenido y alcance del derecho de acceso a la información no deja lugar a dudas de que el mismo se extiende a todas las personas¹¹⁸.

Pero el derecho de acceso a la información en poder del Estado no sólo cuenta con protección constitucional, sino que hay una ley nacional que tradujo en disposiciones concretas el espíritu de las cláusulas de convenciones y de las constitucionales citadas, mediante la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (200-04), la cual es acompañada del Decreto número 130-05, de

¹¹⁷ En este caso se trata de las decisiones y las opiniones consultivas emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹¹⁸ Un criterio de interpretación constitucional de aceptación general hace referencia a que las disposiciones de la Constitución deben ser interpretadas en el sentido en que mejor favorezcan la expansión y desarrollo de los derechos fundamentales, cuya protección y garantía, según la parte capital del artículo 8 de la Constitución dominicana, constituye la finalidad principal del Estado. Si a esto le sumamos que, como ha establecido la Suprema Corte de Justicia, el país cuenta con un bloque ampliado de constitucionalidad, y las normas de derecho internacional debidamente adoptadas por los poderes públicos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana deben ser tomadas como parámetros de interpretación de las disposiciones constitucionales, entonces no hay dudas de que el derecho de acceso a la información se encuentra constitucionalmente tutelado en el ordenamiento jurídico.

fecha 25 de febrero de 2005, que instituye el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.

No obstante todos estos dispositivos legales, a cuatro años de aprobación y promulgación de la ley 200-04, y a tres de la entrada en vigencia de su reglamento de aplicación, existen serios cuestionamientos sobre su eficacia. En el tercer informe del Observatorio de Acceso de la Información, elaborado por Participación Ciudadana entre enero y julio de 2007, se llega a la siguiente conclusión: "...existen serios cuestionamientos en cuanto a la disposición y voluntad política para garantizar la efectiva implementación de la Ley y el cabal ejercicio del Derecho de Acceso a la Información"¹¹⁹.

Análisis de la eficacia del derecho a la información en RD

El 10 de julio de 2007, Participación Ciudadana concluyó el proceso de levantamiento de información para la realización del Tercer Informe del Observatorio de Acceso a la Información. Un total de 105 instituciones fueron objeto del monitoreo sobre distintos aspectos de la implementación de la Ley 200-04 y de su Reglamento de aplicación. Entre estas instituciones se encuentran secretarías de Estado y organismos con categoría de secretarías de Estado, direcciones generales y oficinas nacionales e instituciones dependientes de las secretarías de Estado, el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, organismos descentralizados, organismos adscritos a la Presidencia de la República, la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral, el Congreso Nacional y el Poder Judicial¹²⁰.

El artículo 6 del Reglamento de aplicación de la ley de libre acceso a la información pública establece que las instituciones públicas deben designar a un Responsable de Acceso a la Información pública (RAI) y organizar las respectivas Oficinas de Acceso a la Información (OAI), siendo estos funcionarios los canales a través de los cuales se satisfacen los requerimientos ciudadanos sobre la información administrada por el Estado. Tanto las RAI como las OAI se han establecido siguiendo las pautas de la legislación comparada, en el entendido de que son mecanismos que contribuyen a operativizar y, por tanto, a hacer efectivo el mandato de la ley.

Según el informe de Participación Ciudadana con base en datos proporcionados por CONARE al 10 de julio de 2007, de un total de 22 secretarías de Estado u órganos con categoría de tales, sólo 10 habían designado sus Responsables de Acceso a la Información, lo que equivale a un 45%. Además, la verificación realizada por Participación Ciudadana sobre la información obtenida de la CONARE, concluyó que ni la Secretaría de la Mujer ni la Secretaría de la Juventud, pese a que estaban en la lista suministrada por la CONARE, habían realizado designación oficial, al tiempo que "se observaba confusión de roles y no se han establecido procesos de organización de sus funciones y atribuciones"¹²¹.

En el ámbito de las direcciones generales y las oficinas nacionales, el resultado del informe es todavía más desalentador. De las 19 instituciones monitoreadas, sólo 7 contaban con Responsables de Acceso a la Información Pública, lo cual equivale apenas a un 32% sobre el total. Finalmente, de

¹¹⁹ Participación Ciudadana 2007

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ Ídem.

Cuadro VIII.2

Responsable de Accesos a la Información (RAI), julio de 2007

RAIs registrados en el Listado de CONARE que no están en nóminas	4%
RAIs registrados en el Listado de CONARE sin función dentro de la institución	7%
RAIs con múltiples funciones	52%
RAIs con exclusividad de funciones	37%
Total	100%
Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAI) a julio 2007	
OAI con estructuras físicas de conformidad con la Ley	20%
OAI estructuras físicas por debajo de los requerimientos de la Ley	19%
OAI sin estructuras físicas	61%
Total	100%
Fuente: Participación Ciudadana con base en CONARE	

los 15 órganos descentralizados objeto del monitoreo, sólo 8 habían realizado las designaciones correspondientes, para un 54% sobre el total. Es importante destacar que a la fecha del monitoreo, el informe deja constancia de que la Cámara de Cuentas no había designado su RAI.

Pero si bien son notorios los bajos porcentajes de instituciones que han designado sus Responsables de Acceso a la Información, lo más lamentable es que parte de las entidades que han producido dichas designaciones no cumplieron con los procedimientos establecidos por la CONARE, en muchos casos las personas no se ajustan a los perfiles y requerimientos técnicos, ni se convocaron los concursos de oposición, o

no están incorporadas en la nómina o, simplemente, no tienen funciones dentro de la institución, tal y como se evidencia en el Cuadro VIII.2 ¹²².

El artículo 6 del Reglamento de Aplicación manda la creación de las Oficinas de Acceso a la Información, las cuales deben hacer efectivo el derecho de acceso a la información y deberán contar con los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones¹²³. Conforme al informe de Participación Ciudadana, de 47 instituciones monitoreadas sólo 18 poseían esta oficina, y de esas sólo 9 cumplían con los requisitos en cuanto a su estructura física, ubicación e identificación.

Para verificar la adecuada satisfacción de las solicitudes de información, se analizaron 79 solicitudes, tanto a título institucional como personal. Desagregando los datos por categoría institucional y por la oportunidad con que la información fue suministrada, los resultados fueron los siguientes: de 45 solicitudes de información sometidas a 22 secretarías de Estado y a otros organismos de ese nivel, se recibieron respuestas en 21 casos. De los casos en que se obtuvieron respuestas, 13 fueron entregadas dentro del plazo y 8 fuera del plazo. Es decir, más de la mitad de las informaciones solicitadas no fueron suministradas por las secretarías de Estado u órganos equivalentes.

También se cursaron 37 solicitudes de información a 15 organismos descentralizados, en el Distrito Nacional y en algunas provincias de la Región Sur incluidas en el monitoreo para la realización del informe. En este rango de instituciones, la conclusión del informe es la siguiente:

“El nivel de cumplimiento a las solicitudes realizadas fue penoso, expresándose en un muy alto

¹²² Ídem. En los casos de la Contraloría General de la República y el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), los supuestos Responsables de Acceso a la Información no figuran en las nóminas de dichas instituciones. Otros tres (3) casos anómalos resaltados por el informe fueron el de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Lotería Nacional y la Secretaría de Estado de Turismo, en los cuales las personas citadas como designadas no están ejerciendo esa función, en razón de otras responsabilidades que, al momento de la realización del monitoreo, estaban cumpliendo en la institución. El informe concluye que del total de RAIs designados, sólo 16 cumplen el requisito establecido por ley.

¹²³ Ver artículo 8 del Reglamento de Aplicación de la Ley 200-04.

porcentaje el silencio administrativo, en clara violación a la Ley No. 200-04. Las respuestas fueron mínimas o escasas por parte de la mayoría de las instituciones a lo largo de todo el proceso de solicitud, específicamente por parte de los ayuntamientos y gobernaciones, tanto del Distrito Nacional como de las provincias y municipios señalados. Con relación a las solicitudes de información a los ayuntamientos, se efectuaron un total de 16 pedidos. No se recibió respuesta en ninguno de los casos, de los ayuntamientos del Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Haina, San Cristóbal, Baní, Azua, San José de Ocoa y Barahona”.

Entre las informaciones que fueron solicitadas a los ayuntamientos se encuentran cuestiones de especial sensibilidad y respecto de las cuales la ciudadanía tiene especiales motivos para querer conocerlas, las cuales están relacionadas con el manejo del presupuesto y de los recursos en general. Entre dichas solicitudes destacan:

- Declaraciones juradas de bienes del síndico y de los regidores.
- El Plan de obras programadas para el año 2007 y detalles de su ejecución.
- La nómina del ayuntamiento.
- Presupuesto del año 2007 y la ejecución presupuestaria.
- Sobre el plan de arborización urbano (procedimiento general del plan y sus ejecuciones).

En el renglón de las gobernaciones provinciales, según el informe, se efectuaron 8 pedidos de información, de los cuales sólo se recibió respuesta en una ocasión, que fue la Gobernación de San José de Ocoa. Las gobernaciones de San Cristóbal, Peravia y Azua nunca respondieron a las solicitudes. El informe concluye que “de 30 solicitudes realizadas a gobernaciones provinciales, ayuntamientos, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Santo Domingo, y Oficina Supervisora de Obras del Estado, sólo se respondieron 4, de las cuales 3 fueron respondidas fuera de plazo y 1 dentro del plazo”¹²⁴.

El derecho de libre acceso de la información en República Dominicana, pese a contar con un reforzado nivel de regulación jurídica que comprende normas internacionales y de rango constitucional, no se ha traducido en el efectivo mecanismo de control ciudadano sobre las ejecutorias de los funcionarios públicos que constituye su principal razón de ser. Por un lado, las deficiencias en lo relativo a cumplir con el mandato de la ley como es la creación de las Oficinas de Acceso a la Información, la designación de los responsables de dichas oficinas y la negativa de muchas entidades públicas a satisfacer las solicitudes de información que se les plantean, ponen en evidencia la ausencia de una política impulsada con la determinación necesaria para que se pueda cumplir el cometido de la ley.

Por otro lado, la principal vía procesal para la reivindicación del derecho de acceso a la información en las ocasiones en que el mismo resulta vulnerado, implica una normativa no sujeta a plazos, ya que la decisión final depende de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, no se puede garantizar el cumplimiento de una justicia pronta y oportuna, cumpliéndose el aforismo según el cual justicia retardada es justicia denegada. (Recuadro VIII.13)

En otro orden, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública presenta elementos extraños con relación a la legislación comparada sobre la materia, en cuanto obliga a que los solici-

¹²⁴ Ídem.

La eficacia del marco jurídico que regula el derecho de acceso a la información pública en el país, comprende fundamentalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución dominicana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública y su Reglamento de Aplicación. Todas fueron sometidas a prueba en la controversia judicial que se suscitó cuando el periodista Luis Eduardo Lora solicitó a la Oficina Para el Reordenamiento del Transporte (OPRET) la documentación técnica conforme a la cual se había iniciado la construcción del Metro de Santo Domingo. Luego de que el periodista solicitante reclamara reiteradamente su solicitud, la misma le fue denegada bajo el alegato de que se trataba de información clasificada por razones de seguridad de Estado.

Ante la negativa de la OPRET a entregar la información solicitada, el señor Lora, haciendo uso de la ley 437-06 que establece la acción constitucional de amparo como mecanismo de garantía de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, demandó judicialmente a la mencionada entidad pública por violación del derecho a la información. El Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo, que fue la instancia ante la que se interpuso la acción, emitió sentencia mediante la cual ordenaba a la OPRET la entrega inmediata de los documentos requeridos por el periodista. No obstante la intervención de una decisión judicial en su contra, el director de la OPRET se negó a acatarla bajo el alegato de que sus abogados consideraban que, en su sentencia, el Tribunal había hecho una interpretación equivocada de la ley.

Es importante destacar que en medio del proceso se puso en evidencia que la negativa a entregar los documentos no se debía realmente al hecho de que con ello se comprometiera la seguridad del Estado, sino que los documentos solicitados no existían por alegada impertinencia de los mismos. En otras palabras, la OPRET no sólo violó la Ley y la Constitución en detrimento del derecho del periodista Luis Eduardo Lora, sino que faltó públicamente a la verdad toda vez que presentó una excusa falsa para apoyar su negativa.

Por conducto de sus abogados, la OPRET interpuso una demanda en suspensión de la ejecución de la sentencia del Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo por ante la Suprema Corte de Justicia, la cual, si bien le dio ganancia de causa al señor Luis Eduardo Lora, tardó 7 meses en emitir sentencia con carácter definitivo. Esta dilación en la emisión de su fallo por parte de la Suprema Corte contraviene la naturaleza misma de la acción constitucional de amparo, cuya característica principal es la celeridad en los trámites dada la relevancia de los derechos e intereses jurídicos que normalmente ella envuelve. Aquí se llega a un problema técnico de mucha relevancia, que lesiona la eficacia en la reclamación de los derechos fundamentales por la vía de amparo, y que, en este caso, desnaturaliza el derecho de acceso a la información. El problema consiste en que la ley 437-06, que establece que las decisiones judiciales en materia de amparo se pueden recurrir ante la Suprema Corte de Justicia por vía de la casación, remite la regulación de este recurso al derecho común, el cual no prevé plazos a la Suprema Corte para que decida en derecho.

tantes de información expliquen las razones por las que hacen sus demandas, al tiempo que obligan a que las mismas se hagan por escrito. Esto debilita el derecho ciudadano por el hecho de que el principio de publicidad de toda información en manos del poder público obliga a que la misma esté disponible para todo aquel que quiera acceder a ella. Obligar a la ciudadanía a presentar razones para conocer información de la que todos son destinatarios naturales equivale a establecer una presunción de secreto que se puede obviar si las razones son lo suficientemente poderosas para ello. Además, en un país con los índices de analfabetismo, tanto absoluto como funcional, que se tienen en República Dominicana, obligar a presentar por escrito las solicitudes de información y las razones en que se fundamentan, equivale a excluir del goce de este derecho a un elevado porcentaje de la población, con lo cual se desconoce el carácter de universalidad que subyace en el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Finalmente, en el país no se cuenta con un órgano rector que se responsabilice de garantizar la definición e implementación de una política nacional de acceso a la información en consonancia con las disposiciones de los Tratados Internacionales, de la Constitución nacional y de la ley y su reglamento de aplicación. En algunas legislaciones esta función de garantía corresponde al Defensor del Pueblo. No obstante, con las dificultades que ha tenido el liderazgo político para la designación de este funcionario, no parece prudente otorgarle competencias en una materia tan sensible como la de acceso a la información pública.

VIII.8 Conclusiones

Este informe concluye que el poder debe ejercerse con arreglo a ciertos límites y sólo puede ser controlado por el poder. De esto deriva una estrecha relación entre dos de los elementos rectores del Estado de derecho: la separación de poderes y los derechos fundamentales. La eficacia de éstos, a su vez, sólo se puede garantizar mediante la estructuración de un sistema de administración de justicia que pueda controlar las actuaciones de la legislación y de la administración, lo cual reclama un Poder Judicial libre de interferencias e independiente. Adicionalmente, los objetivos del desarrollo humano, como las condiciones para un Estado de derecho, sólo son realizables allí donde está estructurado un sistema de justicia que garantice, por un lado, la limitación de los poderes y, por otro, la efectividad de las libertades, haciendo que el acceso equitativo a las oportunidades dependa de la estrategia de desarrollo humano y la exigibilidad de los mismos dependa del Estado de derecho.

Diagnóstico y perspectiva de la reforma del sector justicia

El sistema de justicia está integrado por la Suprema Corte de Justicia, la máxima autoridad, dividida en seis órganos jurisdiccionales e integrada por 16 jueces inamovibles. Funciona como Corte de Casación. El ordenamiento jurídico está dividido en 11 departamentos judiciales, en cada uno existe una Corte de Apelación ordinaria. Los tribunales de primera instancia por lo general son unipersonales, salvo en materia criminal. Los tribunales de segunda instancia son las cortes de apelación por regla general. Existen 34 distritos judiciales, donde hay un Juzgado de Primera Instancia Ordinario, que puede tener plenitud de jurisdicción o dividirse en cámaras Civil y/o Comercial y Penal.

El Ministerio Público representa los intereses del Estado y de la sociedad cuando son afectados. Tiene en la Procuraduría General de la República su máxima jerarquía y el Procurador General la representa ante la Suprema Corte de Justicia; el Procurador General de la Corte de Apelación y el Procurador Fiscal la representan ante las Cortes de Apelación y los Juzgados de Primera Instancia. En los Juzgados de Paz, el Estado estará representado por el fiscalizador.

La ley 64-97 le confirió autonomía administrativa y financiera, asignándole por lo menos el 4.10% de los ingresos internos (incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el presupuesto de ingresos), del cual el 65% corresponde a la Suprema Corte de Justicia y el restante 35% a la Procuraduría General de la República. En la práctica la transferencia de recursos aunque ha aumentado, ha estado muy por debajo de esa meta (2.2% de los ingresos internos).

El proceso de reforma del sector justicia

La reforma del sector justicia incluye el Poder Judicial, el Ministerio Público y sus dependencias, la Defensa Pública, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, las Escuelas de Derecho, las organizaciones de la Sociedad Civil (que de alguna manera trabajan por el fortalecimiento institucional del sector) y a la Policía Nacional, entre otras. Es en la reforma constitucional de 1994 donde se crean las bases de la reforma que incluyeron la creación del Consejo Nacional de la Magistratura para los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, al tiempo que la designación de los demás integrantes del Poder Judicial pasa a ser atribución de la Suprema Corte de Justicia.

Esta reforma creó la autonomía administrativa y financiera y la carrera judicial, amplió y mejoró la infraestructura, modificó el Ministerio Público, procurando mejorar la calidad de la persecución

del crimen y el delito; también se crearon nuevos departamentos ajustados a las exigencias del momento, se aprobó el Estatuto del Ministerio Público y se instituyó la Escuela Nacional del Ministerio Público.

Asimismo, se creó la Oficina Nacional de la Defensa Pública adscrita al Poder Judicial y se produjeron leyes y propuestas de reformas al Código Penal, el Procesal Penal, los códigos Civil y Procesal Civil y el Código de Comercio. También se promulgaron otras leyes como son: Ley de Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, el Estatuto del Ministerio Público, la Ley que crea la Oficina Nacional de la Defensa Pública, la Ley contra la violencia intrafamiliar y de género, para sólo mencionar algunas de las más importantes.

La reforma procesal penal buscó traducir el espíritu de la Constitución en lo que tiene que ver con los derechos y libertades fundamentales. Los resultados hasta el momento de la aplicación del Código Procesal Penal, en sus diferentes ámbitos, muestran una mejoría en los niveles de solución, pero todavía con altos niveles de aplazamiento, situación que afecta todo el sistema. Los tribunales unipersonales registran disminución en la productividad de los jueces y en las entradas, lo cual está asociado en parte a la organización territorial. Finalmente la efectividad del Ministerio Público ha mejorado, pero todavía es baja. Consigue condenas solamente en la mitad de los casos.

Quedan aspectos que deben ser mejorados, tales como: el poco aprovechamiento de los mecanismos alternativos de resolución de disputas, la representación de los intereses de la víctima por parte del Ministerio Público, la notoria disparidad entre los actores en el manejo de las técnicas de litigación oral, el poco desarrollo de los indicadores de gestión y desempeño y la excesiva duración de la audiencia para conocer medidas de coerción.

La dimensión institucional y la sostenibilidad de la reforma del sector justicia

Es mucho lo que se ha avanzado en el país en la administración de justicia. La cantidad de leyes aprobadas, las iniciativas de capacitación de los actores del sistema, la creación de la carrera judicial, el inicio de la carrera del Ministerio Público, la mejora sustancial de muchas de las instalaciones e infraestructuras físicas de tribunales y fiscalías, las disposiciones normativas contra la discriminación sexual y de género, entre otras muchas iniciativas, son ejemplos elocuentes del avance.

Sin embargo, hay que consolidar la independencia del Poder Judicial en lo referente a la presencia de los intereses políticos en el Consejo Nacional de la Magistratura. Por otro lado, la SCJ designa, evalúa y sanciona a los demás jueces lo que puede mediar su independencia. El Ministerio Público también puede estar influenciado por los intereses políticos, al estar sujeto a la voluntad del Poder Ejecutivo, afectando la persecución de casos como la corrupción administrativa. La carrera judicial y la carrera del Ministerio Público, que pueden mejorar la independencia judicial, tienen notables deficiencias.

Finalmente, lo característico de la construcción de instituciones es sustraer de la voluntad personal de los agentes y gestores públicos las decisiones y llevarlas a reglas impersonales y universalmente aplicables en igualdad de condiciones.

El acceso a la justicia: problemática general

Se comprobó que las personas pobres tienen dificultades para acceder al sistema de justicia, que en la equidad de género hay avances a niveles formales pero todavía insuficientes. Las resistencias culturales e ideológicas, la ausencia de una política integral y funcional de atención más allá de las

instancias judiciales que, además de la sanción al agresor, ofrezca atención a las víctimas; la desinformación de los actores involucrados en los procesos, así como la poca garantía de continuidad de los procesos iniciados, son algunos de los principales problemas identificados.

Con la interpretación que hace la Ley de Migración del artículo 11 de la Constitución dominicana en agosto de 2004 y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de diciembre de 2004 se ha hecho una aplicación retroactiva de una normativa que implica despojar de la nacionalidad dominicana a una gran cantidad de personas de ascendencia haitiana, además que dicha interpretación crea una nueva condición no especificada en la Constitución.

Las reformas en la percepción ciudadana muestran grandes déficits. Hay suficientes indicadores que demuestran que la población todavía no se siente beneficiada por los cambios y que muchos de ellos se realizaron al margen de la ciudadanía.

Derecho a la información

Todavía no se cumple cabalmente. Hay dificultades para hacer efectiva la Ley y para que el Estado sea transparente en sus acciones. Por un lado las oficinas públicas no satisfacen los procedimientos necesarios (creación de las Oficinas de Acceso a la Información, la designación de los responsables), además de que no responden a las solicitudes de la población. Por otro lado, la vía procesal para la reivindicación del derecho de acceso a la información no está sujeta a plazos, ya que la decisión final depende de la Suprema Corte de Justicia.

VIII.9 Recomendaciones

Se ha reiterado en que la independencia del sistema de justicia es una condición indispensable para la existencia de un verdadero Estado de derecho, entendiéndose por tal aquel en donde los derechos y libertades fundamentales se encuentran debidamente protegidos y donde la ley es el parámetro de actuación de las instancias de poder. En el terreno de la independencia se encuentran algunos de los más importantes desafíos de la reforma del sector justicia en el país.

El tema de la independencia está estrechamente relacionado con la problemática institucional, es decir, con el fortalecimiento de las normas de acción que rigen las distintas instancias que integran el sector justicia. Ambas cuestiones, independencia e institucionalidad, están en gran medida determinadas por la forma en que se estructuran las instituciones, los ámbitos de competencia que se les asigna, así como con ciertas permisividades legales que dejan a la discreción de determinados actores la adopción de decisiones importantes.

Tanto la propuesta del presidente de la Corte Suprema de Justicia sobre la necesidad de una segunda ola de reforma judicial, como la iniciativa del Poder Ejecutivo para llevar adelante un proceso de reforma constitucional, se presentan como ocasiones propicias para discutir una serie de propuestas tendentes a fortalecer la independencia judicial así como el marco institucional de actuación de los actores que interactúan en el sistema.

Queda de manifiesto que la efectividad de la ley demanda voluntad política y compromiso para garantizar su cumplimiento; de lo contrario se corre el riesgo de construir sociedades esquizofrénicas en las que la ley marcha por un camino y la realidad que ella pretende disciplinar normativamente va por otro distinto. Las normas jurídicas son importantes y necesarias sólo en la medida en que hay voluntad de cumplirlas.

A continuación se presenta una serie de propuestas para lograr que la ciudadanía reciba el servicio de justicia en las condiciones de equidad, acceso e independencia que la Constitución postula, pues si estos valores no están presentes es imposible hablar con propiedad de administración de justicia, sino de la administración de la arbitrariedad con base en la voluntad de quien tenga el poder para imponer sus criterios e intereses.

VIII.9.1 Los retos en el Poder Judicial

Esta primera parte propositiva se centra en las instituciones claves del sector justicia: la Suprema Corte de Justicia, como cabeza del Poder Judicial; el Consejo Nacional de la Magistratura, entendido como órgano de gobierno y administración de este poder del Estado; el Ministerio Público, en su condición de representante de los intereses del Estado y de la sociedad ante el sistema de justicia, y la jurisdicción constitucional, como medio efectivo para salvaguardar los derechos y libertades que en provecho de la persona reconocen la Constitución y los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado dominicano.

La Suprema Corte de Justicia (SCJ)

Como se ha dicho, la reforma constitucional de 1994 tuvo como principal resorte para su implementación la significativa transformación realizada en el seno de la Corte Suprema de Justicia, en 1997, con la designación de sus 16 nuevos integrantes.

Pese a que, como se ha indicado, la Corte Suprema ha protagonizado parte de los más importantes procesos de reforma que se han llevado a cabo en el ámbito del sector justicia en la última década, es importante detenerse en el análisis de las competencias extra – jurisdiccionales que le ha reconocido la Constitución, así como en la relación de los miembros del alto tribunal con la carrera judicial. Ambos aspectos, como se verá, están directamente relacionados con la cuestión de la independencia judicial y con los retos del fortalecimiento institucional del Poder Judicial.

Las funciones de la Suprema Corte de Justicia

La reforma constitucional de 1994, le atribuyó a la Suprema Corte de Justicia una serie de funciones adicionales a las que tenía desde 1966. Actualmente, ostenta, además de las funciones jurisdiccionales que le son propias, funciones de control disciplinario, administrativas del Poder Judicial, y de Tribunal Constitucional. Se considera que la Suprema Corte de Justicia tiene una alta concentración de funciones que deberían ser objeto de análisis en el marco del proceso de reforma constitucional y por lo tanto se propone que le sean reservadas funciones estrictamente jurisdiccionales y que el resto de las atribuciones que actualmente le reconoce la Constitución pasen a ser desempeñadas por una especie de Consejo General del Poder Judicial. Esta propuesta se basa en tres órdenes distintos y complementarios de consideraciones.

- Otorgar al máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial las funciones de control disciplinario, de evaluación de desempeño y de administración de la carrera judicial constituye una verdadera amenaza para una de las dimensiones de la independencia judicial que es la denominada independencia vertical o interna. La independencia, tanto interna como externa, es una condición para la imparcialidad de los jueces. Si a la alta concentración de funciones se añade la idea de rigidez jerárquica que la misma consolida, entonces resulta inevitable el temor de que los jueces inferiores se perciban subordinados, y si a la vez es la SCJ la que los evalúa y decide en mate-

Funciones de la SCJ con la constitución 1966	Funciones de la SCJ con la Constitución de 1966 más la reforma de 1994
Órgano de jurisdicción privilegiada Tribunal de Casación Tribunal de Apelación Órgano Disciplinario Instancia de Decisión sobre Traslado de los Jueces	Control de constitucionalidad de la ley Elección de todos los jueces de las distintas instancias del Poder Judicial Designación de los funcionarios y empleados del Poder Judicial Creación de los cargos administrativos para el Poder Judicial Definición de la política salarial

ria disciplinaria, se corre el riesgo de que el juez, al momento de decidir sobre las controversias, pondere en primer lugar cuál será el parecer o el interés del órgano supremo del Poder Judicial, antes que inquirir cuáles son las disposiciones legales y constitucionales que mejor fundamentan otorgan a la decisión que debe tomar.

- La concentración de funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial en manos de la Suprema Corte conlleva que sus miembros distraigan para las actividades propias de estas funciones parte del tiempo que el tribunal debe dedicar a decidir con base en el derecho las controversias que le son sometidas. Esto incide negativamente en la prontitud con que la justicia debe dar respuestas a los usuarios del sistema sobre sus intereses, derechos y pretensiones.

En resumen, concentrar las labores de administración del Poder Judicial en manos de la Suprema Corte, atenta contra los principios de independencia e imparcialidad, interfiere con el desempeño de la labor jurisdiccional y quebranta las exigencias de horizontalidad que en una sociedad democrática debe orientar la estructura judicial. Por estas razones hay que revisar y reducir las competencias administrativas a la Suprema Corte de Justicia, reservándole sólo el desempeño de funciones jurisdiccionales.

Carrera judicial, institucionalidad y suplencia de las vacantes en la SCJ

La persistente demanda de independencia del Poder Judicial como condición para que se pueda materializar el principio de imparcialidad del juez ha sido la principal bandera de lucha de la reforma del sector justicia en el país. En respuesta a este reclamo de independencia e imparcialidad, se establece la carrera judicial en la reforma constitucional de 1994. Como supuesto básico se integró adicionalmente el principio de inamovilidad de los jueces¹²⁵, en el entendido de que, si bien la inamovilidad no es condición suficiente para alcanzar la independencia, constituye al menos un requisito indispensable en el camino hacia su consecución.

Conforme la estructura constitucional vigente en el país, la carrera judicial culmina en la Corte Suprema de Justicia¹²⁶, lo cual implica que las vacantes que se presenten en dicho tribunal deben ser

¹²⁵ La consagración del principio de inamovilidad, que tiene sus límites jurídicos en la estricta observación de la ley, de las disposiciones disciplinarias y del ingreso al régimen de pensiones y jubilaciones, va de la mano de la implementación del Sistema de Carrera Judicial, para cuya reglamentación queda habilitado el legislador, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 63 de la Constitución.

¹²⁶ Las disposiciones constitucionales vigentes señalan que la carrera judicial incluye, en principio, a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, por cuanto ninguna disposición de la Ley Fundamental los exceptúa de la misma. Sin embargo, la práctica institucional para la suplencia de las vacantes han debilitado este mecanismo en la medida en que no se aplica a los jueces de la SCJ.

suplidas en observación del escalafón. La única manera de respetar la carrera es si los jueces supremos proceden de las cortes de apelación, al menos en el esquema actual.

Uno de los serios tropiezos del proceso de reforma y fortalecimiento institucional del Poder Judicial en el país fue el que tuvo lugar con la forma como se produjo la suplencia de las tres vacantes que se presentaron con posterioridad a la integración del tribunal supremo en el año 1997. El hecho de que no se seleccionaran magistrados provenientes del escalafón, sino a juristas provenientes del ejercicio profesional privado, ha trastocado sensiblemente la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales sobre la carrera y la inamovilidad. En efecto, en los hechos, a partir de esta forma de designación, la carrera judicial termina en la corte de apelación, no en la Suprema Corte de Justicia como dispone la Constitución dominicana.

En el marco de la reforma constitucional, esta situación ha planteado la cuestión de si deben o no ser de carrera los jueces del máximo tribunal. Antes de entrar en el contenido del debate es importante resaltar que, sea que se decida que procedan o no de la carrera, ninguna designación debe hacerse al margen de lo que sobre el particular disponga la Constitución. Es necesario transparentar la relación de los jueces supremos con la carrera judicial a nivel constitucional y generar compromiso entre los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre el tema, en el sentido de que para preservar la institucionalidad es necesario cumplir la Constitución.

Este informe entiende que en la reforma constitucional se deben abordar los criterios de composición de la Suprema Corte de Justicia. Se propone reservar una parte de la matrícula del pleno para jueces provenientes del sistema de carrera y la otra parte de la matrícula quedaría para ser completada con juristas provenientes del ejercicio privado o del mundo académico, siempre sobre la base de un proceso en el que los criterios de selección queden debidamente establecidos. De manera concreta, se sugiere que dos terceras partes de los miembros de la Suprema Corte de Justicia sean magistrados de carrera, y una tercera parte quede reservada para magistrados seleccionados de fuera de la carrera por un período de nueve años de duración en sus funciones.

Esta propuesta de integración mixta del máximo tribunal se basa en las siguientes consideraciones:

- Mantiene la función de Juez Supremo como un importante incentivo para los magistrados que forman parte de la carrera en los distintos niveles del escalafón judicial.
- Permite que puedan ser miembros de la Suprema Corte juristas que, aunque no provengan del sistema de carrera, tienen sobrados méritos para desempeñar funciones en el alto tribunal, al tiempo que podrían, con sus aportes, conocimientos y nuevas ideas contribuir a conjurar el peligro del corporativismo y la endogamia que a veces se critica en estos casos.
- Contribuye a transparentar y a controlar la participación de los factores políticos en la composición de la Suprema Corte de Justicia, y ello evitaría que se desnaturalice la carrera judicial tal y como ha sucedido.

En resumen, sobre los cambios en la Corte Suprema de Justicia, se propone:

1. Sustraer todas las funciones administrativas y de gobierno que actualmente tiene.
2. Reformar la composición de la Suprema Corte de manera que dos tercios de sus integrantes provengan del sistema de carrera y un tercio provenga del mundo académico y del ejercicio privado.

El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)

El Consejo Nacional de la Magistratura es otra de las novedades introducidas por la reforma constitucional de 1994. De conformidad con la Constitución este órgano tiene como atribución única la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, atribución que antes de la indicada reforma correspondía al Senado de la República. Si bien el CNM es un progreso frente al mecanismo anterior, mantiene debilidades por cuanto su composición¹²⁷ no evita la influencia de la política partidaria en el Poder Judicial, toda vez que son representantes de partidos políticos quienes mayoritariamente forman parte de dicho órgano, es decir, en cierta forma se preserva la injerencia política en las cuestiones judiciales. Sobre este asunto advierte Zaffaroni:

“El reparto de la arbitrariedad no es sinónimo de reducción de la arbitrariedad. El reparto del poder de nominación entre varios no implica que la nominación sea menos arbitraria, sino que deben ponerse de acuerdo entre varios para incurrir en las mismas arbitrariedades: ya no será el presidente que nombre a sus amigos, sino que deberá permitir que también se nombre un amigo del presidente de la Corte, de un diputado o senador o del presidente de una organización de abogados¹²⁸.”

Con relación al Consejo, se propone su reforma en dos sentidos: ampliar su composición y extender sus atribuciones. En cuanto al primer punto, resulta esencial para relativizar la incidencia de la política partidaria en la decisión sobre quiénes integran la Corte Suprema. De este modo, se propone que el Consejo esté integrado en dos terceras partes por jueces provenientes de las distintas instancias, los cuales deberán ser elegidos entre sus pares en procesos organizados para tales fines. La otra tercera parte la integrarán los funcionarios que actualmente lo componen, más algún representante de la academia o del gremio de los abogados.

En cuanto a sus atribuciones, se propone que le sean asignadas las siguientes que actualmente ostenta la Suprema Corte:

- Administrar la Carrera Judicial y designar todos los jueces del país y funcionarios del Poder Judicial.
- Administrar el control disciplinario sobre todos los jueces y funcionarios del Poder Judicial.
- Administrar financiera y presupuestariamente el Poder Judicial.
- Definir y ejecutar la política salarial de los funcionarios y empleados del Poder Judicial. Definir, aplicar y ejecutar los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.

Los retos en el Ministerio Público

El Ministerio Público es una de las instituciones que acusa mayores niveles de rezago en el proceso de fortalecimiento del sistema de justicia en el país. La dependencia orgánica y funcional que históricamente ha tenido respecto del Poder Ejecutivo, la práctica clientelar en la designación de los magistrados de la institución, el sesgo institucional que ha hecho de los fiscales representantes de

¹²⁷ Recuérdese que el CNM está integrado por el Presidente de la República, que lo preside, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado que sea miembro de un partido distinto al del presidente de dicha cámara, el presidente del Senado y un senador que sea miembro de un partido político distinto al del presidente del Senado y un juez de la Suprema Corte de Justicia, electo por sus pares, quien hace las veces de secretario del CNM.

¹²⁸ Zaffaroni 2007, pp. 261 y 162

los gobiernos de turno y no del interés de la sociedad y del Estado, son algunos de los lastres que lastiman sensiblemente las posibilidades de su independencia y autonomía, con todo lo que ello implica para el entorpecimiento de la labor de persecución de la criminalidad y el efectivo combate contra la corrupción y la impunidad.

La entrada en vigencia del Código Procesal Penal y el cambio de paradigma que el mismo ha supuesto, -desde un modelo mixto hacia un modelo acusatorio de tipo de adversarios- la relevancia del principio de la separación de funciones, la idea de que el juicio penal se resuelve en base al debate sobre las pruebas presentadas en audiencia y el fortalecimiento del sistema de derechos y garantías constitucionales, son sólo algunos de los elementos que con mayor elocuencia hablan de la necesidad de fortalecer institucionalmente el Ministerio Público. Se puede decir que el futuro de la reforma procesal penal y del mejoramiento del sistema de administración de justicia en su conjunto, depende en gran medida del éxito que tengan los esfuerzos por transformar esta institución para que pueda responder a las exigencias de una sociedad que, como la dominicana, demanda mejorar la calidad de su sistema democrático y de su Estado de derecho.

La adecuada implementación de la reforma procesal penal exige un entendimiento armónico entre dos dimensiones de la lucha contra la criminalidad: la dimensión garantista, que permite que la acción de los agentes e instituciones del Estado sea en todo momento respetuosa de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía, y la dimensión de la eficacia, que demanda que la actividad de persecución del crimen alcance los resultados en el tiempo y mediante los procedimientos propios de una sociedad democrática. En la observancia de esta doble dimensión el Ministerio Público tiene un rol, pero sólo podrá lograrlo en la medida en que la institución se fortalezca debidamente, se capacite a sus funcionarios y se rediseñen los procesos de su designación y permanencia en el cargo.

En consonancia con lo anterior, la reforma del Ministerio Público debe comenzar por:

- Reconocer la dignidad constitucional que se merece, dándole un rango constitucional a la definición de su misión, consistente en promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.
- Establecer la Ley Fundamental del estatuto de Carrera del Ministerio Público, a fin de garantizar la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones. El sistema de carrera resulta indispensable para lograr la profesionalización y el respeto por la función de los fiscales.
- Designar el Procurador General de la República. Se sugiere que dicho funcionario sea designado por el Senado, de una terna que a tales fines le someterá el Presidente de la República, por un período igual al del mandato presidencial.

VIII.9.2 Hacia el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional como garantía de eficacia de los derechos fundamentales

La reforma constitucional de 1994 otorgó a la Suprema Corte de Justicia la competencia para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes a instancias del Poder Ejecutivo, de los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada¹²⁹. Se restableció con ello el denomina-

¹²⁹ Ver artículo 67, numeral 1, parte final de la constitución dominicana.

do control concentrado de constitucionalidad, que en el derecho dominicano tiene su antecedente en la reforma constitucional de 1924. A partir de 1994 en el país existe lo que se ha dado en llamar un sistema mixto de control: el modelo de control difuso, que persiste en virtud de la disposición contenida en el artículo 46 de la Constitución, y el modelo concentrado de control instituido por el citado artículo 67.

Para una eventual reforma del mecanismo de garantía de la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales se han planteado dos propuestas centrales que dominan la discusión al respecto:

- Crear una Sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia.
- Crear un Tribunal Constitucional, independiente y autónomo del Poder Judicial.

Se considera importante la creación de un órgano especializado de control de constitucionalidad de las normas jurídicas por vía de acción directa. Esto en el entendido de que dicho órgano contribuiría a garantizar la efectiva realización del principio de supremacía constitucional, los supuestos básicos del sistema democrático y el orden de valores que conforman el Estado de derecho en los sistemas constitucionales del mundo actual.

¿Cuál es el modelo de jurisdicción constitucional más conveniente a la particular evolución de la experiencia jurídica y política en República Dominicana?: ¿Una Sala Constitucional adicional integrada de la Suprema Corte de Justicia o un Tribunal Constitucional independiente y autónomo?

Este informe se inclina por un Tribunal Constitucional Autónomo por varias razones. En primer lugar, está el hecho de que la labor de control de constitucionalidad de las leyes por lo general es un foco de conflicto y contradicciones entre la instancia controladora y las instancias cuyos actos son objeto de control. Se entiende que la creación de una Sala Especializada al interior de la Suprema Corte de Justicia abre la posibilidad de fricciones entre dicha sala y las demás instancias del máximo tribunal, incluido el pleno, cuando la misma tenga que pronunciarse sobre alguna decisión lesiva de derechos fundamentales o principios constitucionales.

Dada la fragilidad institucional del Poder Judicial, lo anterior podría erosionar los niveles de unidad y cohesión que su consolidación demanda. Con un Tribunal Constitucional independiente este conflicto no pasará de la típica pugna interpoderees que con frecuencia protagonizan, por ejemplo, el Tribunal Constitucional y el Congreso, sin que la unidad de ninguna de las instancias en pugna se vea afectada.

Otra razón para proponer la creación de un Tribunal Constitucional independiente del judicial es la necesidad de una instancia última que interpele los actos de cada uno de los diferentes niveles judiciales, incluida la Corte Suprema de Justicia. Es importante recordar que una de las críticas que se formularon al máximo tribunal cuando declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Carrera Judicial y reconoció el estatuto de carrera sin sujeción a límites temporales para los jueces, fue que la Suprema había actuado como juez y parte, puesto que sus miembros tenían intereses comprometidos en esa decisión¹³⁰. Situaciones de esta naturaleza se evitarían con un Tribunal ubicado institucionalmente fuera del Poder Judicial.

¹³⁰ Se trata de la sentencia dada por la Corte Suprema el 30 de septiembre de 1998, mediante la cual declaró inconstitucionales varios artículos de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Uno de los artículos declarados inconstitucionales establecía que los jueces debían ser inamovibles por cuatro años, argumento que la Corte consideró contrario al espíritu de la carrera judicial y la independencia e imparcialidad de los jueces.

Una tercera razón consiste en la necesidad de evitar al máximo la concentración de poder en los organismos jurisdiccionales. La precaria institucionalidad del país se afecta cuando una instancia como la Suprema Corte de Justicia, además de las funciones que tiene como tribunal de casación, como tribunal de jurisdicción privilegiada para el conocimiento de ciertos casos de especial envergadura y como máxima instancia del Poder Judicial, se le retiene competencia en materia de control de constitucionalidad. Se considera que este grado de concentración de poder es incompatible con la lógica de control, balance y equilibrios entre los poderes públicos que plantea la Constitución.

Anexo VIII.I Departamentos judiciales

- 1 **Distrito Nacional**, comprende el distrito judicial del Distrito Nacional.
- 2 **Provincia de Santo Domingo**, comprende los distritos judiciales de Santo Domingo y Monte Plata.
- 3 **Santiago**, con los distritos judiciales de Santiago y Valverde.
- 4 **La Vega** con los distritos judiciales de La Vega, Espaillat (Moca), Constanza, Sánchez Ramírez y Monseñor Nouel.
- 5 **San Francisco de Macorís**, con los distritos judiciales de Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná.
- 6 **San Pedro de Macorís**, con los distritos judiciales de San Pedro de Macorís, El Seybo, Hato Mayor, La Romana y La Altagracia.
- 7 **San Cristóbal**, con los distritos judiciales de San Cristóbal, Peravia y Azua.
- 8 **Barahona** con los distritos judiciales de Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales.
- 9 **San Juan de la Maguana**, con plenitud de jurisdicción, con los distritos judiciales de San Juan de la Maguana y Elías Piña.
- 10 **Montecristi**, con plenitud de jurisdicción, con los distritos judiciales de Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez.
- 11 **Puerto Plata**, con plenitud de jurisdicción.

El territorio está dividido en 12 departamentos judiciales, 11 de ellos en funcionamiento. En cada departamento judicial existe una corte de apelación ordinaria que puede tener plenitud de jurisdicción o estar dividida en cámaras o salas civiles y/o comerciales y en cámaras o salas penales de la corte de apelación. La Ley ha extendido el número de los tribunales y ha creado jurisdicciones especializadas, por esto hay departamentos judiciales que tienen cortes de trabajo y cortes de apelación de niños, niñas y adolescentes y tribunales superiores de tierras.

En resumen, existen 33 tribunales de segundo grado, o cortes de apelación, en funcionamiento.

Los departamentos judiciales se componen de distritos judiciales determinados por la ley, donde existe por norma un tribunal de primera instancia por cada distrito judicial, que puede ser dividido en salas o cámaras y son tribunales unipersonales.

Fuente: Suprema Corte de Justicia

[<http://www.suprema.gov.do/departamentos/deptjudc.htm>]

seguridad social
empleo justicias
asistenciasocial
desarrollo humano
justiciasaludeducación
políticacasocial
inmigraciónhaitiana
cohesiónsocial
asentamientos humanos
justiciasaludempleo
derechoseducació
asistenciasocial
desarrollo humano

Capítulo IX

Inmigración
haitiana

inmigración haitiana
cohesión social
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencias social
seguridad social
empleo justicias
asistencias social
desarrollo humano
justicias salud educación
políticas social
desarrollo humano

IX.1 Introducción

Este informe ha insistido en que el desarrollo humano es una cuestión de derechos¹, aunque en República Dominicana se ha convertido en una cuestión de poder. Las preguntas que se han intentado responder son: ¿Cómo crear las condiciones para pasar de una cuestión de poder a una cuestión de derechos? ¿Cuáles son las políticas que pueden lograr ese objetivo? ¿Cuáles son las políticas sociales que deben aplicarse en esa dirección? El asunto haitiano en República Dominicana² está atravesado medularmente por los temas de pobreza, derechos y soberanía. La pobreza y la situación de ingobernabilidad de un país que expulsa a su población sometiéndola a condiciones de sobre explotación; la violación de normas y leyes de un flujo de inmigración irregular que crea una situación de desventaja en materia de derechos y, finalmente, el derecho que tiene un Estado de hacer cumplir sus leyes y ejercer la soberanía plena sobre su territorio, pero al mismo tiempo con una práctica de aplicación defectuosa de las leyes y las normas³.

El presente capítulo persigue explicar la problemática de la inmigración haitiana, brindar un diagnóstico a partir del enfoque de capacidades y de derechos⁴ así como un conjunto de recomendaciones tendentes a definir un marco de políticas públicas que ayude a ordenar y regular este flujo migratorio. Igualmente se persigue articular una serie de políticas que permitan el fortalecimiento del sistema democrático de derecho con estricto apego al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

En función de estos objetivos, el capítulo se organiza en tres grandes apartados:

- El primero, permite contextualizar el debate teórico contemporáneo sobre las migraciones internacionales, con particular énfasis en las contribuciones del enfoque de capacidades de Amartya Sen.
- En el segundo y más extenso apartado se realiza un detallado diagnóstico de la migración haitiana en República Dominicana. En este apartado se presenta una minuciosa descripción de la dinámica de la inmigración haitiana contemporánea, sus principales flujos y características, el perfil socio demográfico de los inmigrantes, el proceso de absorción de mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo dominicano, así como un análisis de las relaciones entre la inmigración, la lógica de exclusión social y el proceso de asimilación migratoria.
- Finalmente, en un tercer apartado se presentan las recomendaciones para articular una política migratoria efectiva y consistente con los objetivos de la política social⁵.

¹ Véase el Capítulo I de este informe.

² El tema haitiano también se aborda en el Capítulo VIII de Justicia y Derecho, en donde se analiza la aplicación retroactiva de la norma para adquirir la nacionalidad dominicana y en el Capítulo X, de Cohesión Social, donde se analiza las relaciones interpersonales entre poblaciones haitiana y dominicana en algunas comunidades.

³ ODH/PNUD 2005 y 2008

⁴ Véase el Capítulo I de este informe

⁵ En el Capítulo I se discuten los propósitos de la política social: a) creación de capacidades para la materialización de los derechos y la protección social; b) creación de ciudadanía; c) creación de capacidades para la productividad y la expansión de la base material; d) acciones afirmativas para los más desfavorecidos; e) protección de riesgos en el ciclo de vida y vulnerabilidades en coyunturas difíciles; f) creación de capacidades para el empoderamiento, la participación y la institucionalidad.

IX.1.2 Migración y desarrollo humano

En los fundamentos del enfoque del desarrollo humano se destacan tres elementos centrales que son de importancia para la perspectiva analítica de las migraciones:

- La centralidad en las personas
- El énfasis en la libertad
- La amplitud analítica del enfoque, basado en el reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo.

El enfoque de desarrollo humano se sustenta en la noción del individuo como agente racional que decide y actúa a partir de sus capacidades y oportunidades reales, con el fin principal y último del desarrollo. Esta concepción se fundamenta en un compromiso orgánico con la expansión de la libertad humana, convirtiéndose en un enfoque normativo en donde la libertad es el fin y el principal medio para lograr el desarrollo. El énfasis en la libertad plantea una estrecha identificación del enfoque de desarrollo humano con el de derechos humanos, tal como ha sido discutido en el Capítulo I de este informe. El enfoque de desarrollo humano reconoce el carácter multidimensional del desarrollo (económico, social, político, cultural) y destaca la capacidad de agencia (empoderamiento) de las personas para actuar en la búsqueda de lo que “valoran en la vida”.

En este enfoque no hay supuestos predeterminados de conexiones ni de jerarquías de dimensiones que den primacía a una sobre otra, por ejemplo la económica⁶ sobre lo social o lo legal o viceversa. Esta perspectiva otorga al enfoque vitalidad y apertura, aunque introduce también posibilidades de variantes y de versiones dentro del enfoque general, así como tensiones y conflictos analíticos⁷.

Los fundamentos señalados plantean algunas implicaciones generales para el estudio de las migraciones.

- La diversidad de dimensiones y factores contemplados en el enfoque de capacidades compatible con el reconocimiento de las múltiples dimensiones de los fenómenos migratorios y la necesidad de esquemas amplios para su estudio.
- El enfoque de capacidades ofrece un marco de evaluación del bienestar individual y colectivo, referido a la desigualdad, la pobreza, y la calidad de vida de las personas, aunque no ofrece una “teoría” que explique la pobreza, la desigualdad o el bienestar, sino que sirve como herramienta y marco para conceptualizar y evaluar estos fenómenos. Por esta razón, la aplicación del enfoque de capacidades a las cuestiones de política y de cambio social requiere de teorías explicativas adicionales⁸. (Recuadro IX.1)

La centralidad en las personas y el énfasis en la agencia (empoderamiento) individual y colectiva permiten conectar con las corrientes contemporáneas que explican el fenómeno migratorio. Además de que el énfasis del enfoque de capacidades en la libertad plantea un compromiso del enfoque de desarrollo humano que extiende las libertades a la movilidad humana y los derechos de las personas migrantes.

⁶ Haq 1995, p. 16

⁷ Por ejemplo, el desarrollo humano se ha trabajado desde una matriz teórica neoclásica, se ha trabajado desde una matriz teórica de economía heterodoxa o crítica a la teoría neoclásica (como lo hace la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) en República Dominicana) y también se trabaja desde diferentes disciplinas como la política o la sociología.

⁸ Robeyns 2005

Recuadro IX.1 Migración y desarrollo: teorías y perspectivas

En los debates contemporáneos en torno a las migraciones pueden reconocerse dos grandes enfoques: la teoría neoclásica y el enfoque histórico-estructural.

La teoría neoclásica

El análisis neoclásico es individualista y desconoce la historia. Sostiene que la decisión de migrar es esencialmente individual y opera con una racionalidad de costo/beneficio, ponderando la maximización de opciones de ingreso, densidad poblacional y bienestar. Según esta teoría, las intervenciones del estado al restringir las migraciones se asumen como distorsiones del mercado que, de algún modo, pueden superarse. El concepto clave aquí es el de “capital humano”, que sintetiza las capacidades del sujeto y la operación racionalizadora costo/beneficio que define el proceso migratorio^a. Este argumento general vaticina que las personas tienden a desplazarse de las áreas más densamente pobladas a las menos densas, o desde las áreas de bajos ingresos a las de altos ingresos. Otros enfoques en esta misma perspectiva relacionan las migraciones con los ciclos económicos.

Las investigaciones empíricas, sin embargo, tienden en muchos sentidos a desmentir el punto de vista neoclásico. Hay investigaciones que muestran que los migrantes no son los más pobres de los países menos desarrollados hacia los más desarrollados, sino sobre todo los grupos intermedios que están dotados de los recursos monetarios y capital humano para hacerlo^b. La predicción de que se tenderá a migrar de las áreas más densamente pobladas a las menos densas es desmentida por los mismos procesos de urbanización, al menos en el análisis comparativo entre países. Este enfoque no puede explicar satisfactoriamente por qué se eligen determinados países y no otros; lo mismo puede decirse de las regiones.

Análisis contemporáneos demuestran que las migraciones están influidas por los procesos históricos, la dinámica familiar y la vida de las comunidades. Por otro lado, hoy queda claro que no se migra simplemente por los diferenciales de ingresos y salarios, sino también por las oportunidades de empleo, la seguridad laboral, los recursos de capital y el control de los riesgos económicos.

De manera que la idea de la acción individual del migrante como sujeto libre, tomador de decisiones que maximiza sus beneficios y minimiza sus costos es, por lo menos, de difícil demostración empírica. Autores como Zolberg^d proponen que se asuma la migración como un movimiento de trabajadores al interior de la dinámica del capitalismo internacional, siendo este último el que define las zonas de atracción y expulsión de mano de obra. Esto implica, naturalmente, que el fenómeno migratorio no es una sumatoria de decisiones individuales, sino una acción colectiva que constituye un subsistema de un macro-sistema global.

El enfoque histórico-estructural

En este enfoque las migraciones se asumen como el producto de la desigual distribución del poder a escala nacional y mundial, como un resultado histórico que refleja las dinámicas de la organización de la producción a escala internacional en donde se movilizan recursos laborales baratos en función de las demandas y necesidades de acumulación de capital. De esta forma, las migraciones se observan como un componente de un orden desigual entre países y regiones, siendo un componente esencial del dominio sobre las formaciones sociales de menor desarrollo relativo^e. Este enfoque histórico reconoce una estrecha relación entre las necesidades del desarrollo del capital y el papel del Estado; se concentra en las clases sociales, y da menor importancia a las motivaciones y acciones individuales.

En América Latina los estudios modernos sobre las migraciones no descuidaron el análisis de los factores y comportamientos individuales de las migraciones^f, aunque, en general, se concentraron en las migraciones internas, adoptaron el punto de vista histórico-estructural y asumieron un enfoque de clases, y en otros niveles de las unidades familiares.

A partir del enfoque histórico-estructural se desprenden otras perspectivas tales como el análisis de sistemas migratorios, el análisis de redes y el enfoque del sistema mundial. El enfoque de sistemas migratorios asume en el plano internacional que los sistemas se integran entre dos o más países en un continuo, reconociendo que las dinámicas migratorias se articulan como procesos de carácter político como vínculos de dominación militar o de relaciones culturales entre los estados^g. En este enfoque se presentan tres niveles de análisis: el macro estructural y las relaciones entre países, el nivel micro-estructural, donde destacan las relaciones sociales informales o no institucionalizadas, como el papel de las cadenas migratorias donde la familia y las comunidades constituyen ejes determinantes. Finalmente, las meso-estructuras que actúan como mediadores entre los migrantes -como sujetos individuales o como grupos sociales- y las instituciones políticas y económicas^h.

La decisión de migrar de un país a otro puede expresar la capacidad de elegir o una respuesta de empoderamiento frente a una situación de privación que en todo caso supera el simple cálculo de costos-beneficios para el traslado. Interviene un amplio conjunto de valoraciones tales como la solidaridad, el compromiso, las oportunidades de vida, etc. Desde la perspectiva del desarrollo humano las personas migran para “expandir las libertades reales”, para “poder llevar el tipo de vida

El enfoque de redes reconoce las dinámicas de articulación de los sistemas migratorios, privilegiando la acción de los migrantes en sus relaciones y mecanismos de interacciones sociales delimitados, a partir de la cual determina las causas y motivaciones.

El enfoque del sistema mundial o del transnacionalismo analiza los sistemas migratorios a partir de una dinámica social interactiva entre sujetos de al menos dos estados: el del Estado en que residen como migrantes y el del país de origen, lo cual conduce a la realidad de una nueva subjetividad política, social y económica articulada en la medida en que tras los sistemas migratorios a nivel global se definen diásporas en los países de recepción que mantienen fuertes lazos interactivos con los países de origen de sus miembros. En última instancia el transnacionalismo extiende las perspectivas reconocidas por los estudios de las unidades familiares (reciprocidad, confianza, valores compartidos, sentido de pertenencia) y de clase (interés, sentido de pertenencia a grupos de orden superior en el sentido de Ossowski, patrones culturales compartidos, sentido de identidad, etc.) a cadenas de relaciones sociales más amplias, que a su vez se encuentran atravesadas por condicionantes regionales y entre estados^l.

Notas:

- a Malgasini y otros 1998
- b Portes y Walton 1981, Malgasini y otros 1998
- c Portes y Borocz 1998
- d Zolberg 1989
- e Portes y Walton 1981
- f Balán, Browning y Jelín 1973
- g Portes y Borocz 1998
- h Gurak 1998
- i Op. Cit.
- j Portes, Guarnizo y Landolt 2003

que valoran”⁹. Es decir, desde una perspectiva individual es un acto de empoderamiento para buscar opciones en la vida, lo que podría ser una perspectiva micro del tema.

Otro enfoque estaría asociado a las condiciones que obligan a una emigración sistemática por la imposibilidad de lograr una vida digna. Este informe ha sostenido que el desarrollo humano genera cohesión social¹⁰, entendida como la fuerza de atracción de las partes (miembros) al todo (el colectivo). Esa fuerza de atracción se construye deliberadamente y resulta de la solidaridad y equidad que genera el colectivo con cada uno de sus miembros. Cuando la cohesión social es débil, la solidaridad es baja y la inequidad alta, entonces el colectivo es incapaz de ofrecer la posibilidad de una vida digna a una parte de sus miembros y viene la emigración¹¹. En cierta forma las argumentaciones planteadas a lo largo del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 (INDH 2005)¹² y en particular en el capítulo de emigraciones se inscribían en un análisis de este fenómeno a partir de la incapacidad del modelo de acumulación en Dominicana para ofrecer una vida digna a la ciudadanía, lo cual se traduce en diferentes formas de privaciones de libertades, en diversos grados de exclusiones e inequidades. El INDH 2005 también analizó la forma de cómo los emigrantes dominicanos se insertan en

⁹ Sen 1999

¹⁰ Véanse los Capítulos I y X de este informe. La cohesión social puede ser micro (local), resultado de relaciones primarias y también puede ser macro, resultado de la acción solidaria y equitativa del colectivo frente a los miembros; en este caso es deliberada mediante la acción pública.

¹¹ En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 (INDH 2005) se utilizó este enfoque para analizar el fenómeno de las emigraciones dominicanas. De hecho el capítulo V, que trataba sobre el tema se tituló: “Las migraciones: la incapacidad de ofrecer una vida digna”.

¹² ODH/PNUD 2005. Véase en particular el Capítulo V del INDH 2005.

Estados Unidos y en el capítulo sobre cultura¹³ se exploraron los efectos de la diáspora en la construcción de la cultura actual. En el INDH 2008 y en el INDH 2005 se analiza el proceso migratorio interno, sus determinantes, las características de quienes emigran y el impacto en la nueva ruralidad y en las ciudades. Se asocia el proceso migratorio interno a los cambios en la dinámica económica¹⁴.

Por lo tanto, en diferentes trabajos publicados por la ODH/PNUD el tema migratorio ha sido abordado desde diferentes perspectivas: el empoderamiento para buscar opciones de vida, la incapacidad de un modelo de acumulación para ofrecer una vida digna, la inserción en países receptores, desde la perspectiva cultural y las migraciones internas. En este capítulo se analiza la forma como se inserta la inmigración haitiana en República Dominicana. Los estudios sobre la incorporación de los migrantes en los países de recepción, resaltan tres vías de análisis:

- La de mayor antigüedad en dichos estudios, parte de los modos de incorporación de los migrantes que se han institucionalizado en los países de acogida. En este sentido se reconocen tres modelos de incorporación: el de exclusión, el de asimilación y el de pluralismo cultural o multiculturalismo¹⁵.
 - En el modelo de exclusión sólo se reconocen inmigrantes laborales de carácter temporal y no inmigrantes permanentes masivos.
 - En el modelo de asimilación los migrantes habrán de integrarse a la sociedad receptora y adoptar la cultura dominante, que se asume homogénea en la sociedad nacional.
 - El modelo pluralista reconoce la diversidad étnica, nacional o cultural y favorece la conservación de la diversidad cultural. Los inmigrantes adoptan una cultura cívica común que establece los nexos entre la ciudadanía.

Aunque se trata de modelos puros¹⁶ en la realidad aparecen con diversos grados de mezclas y no son lineales en el tiempo. Aún en los casos más “pluralistas” no excluye explosiones xenofóbicas.

- La segunda vía de análisis se centra en los contextos más específicos en que acontece la incorporación de los inmigrantes y las modalidades que esta incorporación asume. En esta vertiente pueden referirse los esquemas del enclave étnico y asimilación segmentada¹⁷. Algunas versiones de las diásporas, de otra parte, han sido esgrimidas para sustentar las predisposiciones u orientaciones a la no asimilación de parte de grupos étnicos específicos, como ha planteado Samuel Huntington en su obra reciente en torno a los latinos en Estados Unidos¹⁸.
- La tercera se ha ocupado en forma más específica y sistemática de la incorporación económica y de los mercados laborales, con énfasis en los enfoques sobre los mercados secundarios o segmentados en los que se incorporan los inmigrantes, y el enfoque de la economía étnica.

¹³ En el INDH 2005 el Capítulo VI se titulaba: “Identidad y cultura: la valorización de lo propio, el mayor desafío”.

¹⁴ En las décadas sesenta y setenta cambió el modelo industrial urbano, basado en la sustitución de importaciones y financiado por las exportaciones tradicionales, hacia un modelo basado en las exportaciones de zonas francas y el turismo. Esto abarcó desde la transición (ochenta) a la consolidación (en los noventa) y el inicio del declive (década del dos mil).

¹⁵ Castles y Miller 2004

¹⁶ Estos modelos estarían ilustrados por Alemania, Francia y Canadá, respectivamente

¹⁷ Portes 1998

¹⁸ Huntington 2005

A partir del enfoque de desarrollo humano se han efectuado algunos aportes analíticos sobre los inmigrantes y su incorporación en los países de recepción. Uno de relevancia, por su amplitud y temas analizados fue el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2004¹⁹: “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, que discutió el tema de las migraciones a partir de la diversidad cultural e integración de los inmigrantes. En este informe:

- Se analiza el multiculturalismo y las identidades múltiples desde la perspectiva del desarrollo humano y se aboga por el respeto a la diversidad y la creación de sociedades más incluyentes. Se analizan de modo crítico cinco mitos sobre la diversidad cultural y los grupos étnicos y se ponen de relieve los tipos de exclusión social prevalecientes (exclusión por el modo de vida y exclusión de participar). La idea de los cinco mitos se refiere, de manera resumida, a las falsas disyuntivas entre el reconocimiento de la diversidad y la unificación del Estado; entre respetar la diversidad y mantener la paz; entre reconocer la diversidad cultural y otras prioridades del desarrollo humano (la democracia y los derechos humanos); entre el respeto a la diversidad cultural y la promoción del desarrollo; y finalmente, entre acoger ciertas culturas y promover el desarrollo y la democracia (Anexo IX.1).
- Se examinan los tres modelos de integración de los inmigrantes antes referidos, y al primero se le denomina “de diferenciación”. Se señala que los que ven la inmigración como una amenaza se basan en tres argumentos, que son criticados: los inmigrantes no asimilan los valores fundamentales y más bien los rechazan, los inmigrantes generan conflicto social y fragmentación, y las culturas de los inmigrantes son inferiores.
- En el Informe sobre Desarrollo Humano 2004 se aboga por el reconocimiento de la diversidad y por sociedades más pluralistas. La integración con base en la diferenciación y la asimilación, “que resultaron eficaces en décadas anteriores, no son adecuadas para las sociedades diversas que necesitan desarrollar respeto por la diferencia y compromiso con la unidad”²⁰. Se discuten algunas alternativas en materia de políticas y desafíos, orientadas al reconocimiento de las identidades culturales, a abordar la exclusión socioeconómica y fomentar la participación cívica y derechos ciudadanos.

Más recientemente, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2009, “Superando barreras: movilidad y desarrollo humano” está dedicado íntegramente a analizar el tema de las migraciones y examina políticas más eficientes que podrían mejorar el desarrollo humano en la población migrante. “Expone las razones por las cuales los gobiernos deben reducir las restricciones al desplazamiento al interior y allende las fronteras, una manera de ampliar las alternativas y la libertad de sus habitantes”. Finalmente, “aboga por medidas prácticas que pueden mejorar la situación a la llegada, decisión que sería muy provechosa tanto para las comunidades de destino como para los lugares de origen”²¹. La propuesta del informe aborda, lo que considera son “las dos dimensiones más importantes de la agenda de movilidad humana donde hay cabida para mejores políticas: la admisión y el trato” para lo cual propone un conjunto de medidas esenciales; “los seis pilares” en donde “cada uno de ellos genera sus propios beneficios, pero en conjunto, constituyen la mejor alternativa para aprovechar al máximo los impactos de la migración en el desarrollo humano”:

¹⁹ Cuando se había concluido este capítulo sobre inmigración haitiana salió publicado el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2009, “Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos”, sobre las migraciones.

²⁰ PNUD 2004, p.102-103

²¹ PNUD 2009

- Liberalizar y simplificar los canales oficiales, a fin de permitir a las personas con poca calificación buscar trabajo en el extranjero;
- Garantizar derechos básicos para los migrantes;
- Reducir los costos de transacción asociados con la migración;
- Mejorar los resultados de los migrantes y las comunidades de destino;
- Permitir beneficios a partir de la movilidad interna;
- Transformar la movilidad en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.

En general, a partir de una estrategia de desarrollo humano basada en eficiencia, equidad y empoderamiento, ampliamente discutida en el primer capítulo de este informe, se pueden derivar algunos criterios generales de política desde este enfoque frente a la problemática de la inmigración en República Dominicana:

- **Equidad.** En los mercados de trabajo segmentados, la inserción laboral de los inmigrantes puede darse en circunstancias diferenciadas de las condiciones laborales (bajos salarios, labores pesadas, precarias condiciones laborales y bajo prestigio ocupacional) legales (en situación irregular), y socio demográficas (bajos perfiles educativos y de salud), las cuales generan exclusión socio-económica, inequidades, privaciones de derechos y prácticas discriminatorias. En estas circunstancias, las políticas de inclusión deben orientarse a garantizar la igualdad de oportunidades, protección de los derechos humanos y laborales. Así como corregir situaciones que se consideran social y moralmente inaceptables. La creación de capacidades como activos para el mundo del trabajo es otra vertiente de acción, sobre todo en términos intergeneracionales, es decir, alterar el patrón cultural de pobreza que se transmite de padres a hijos. Tales exclusiones, al acompañarse de situaciones de irregularidad migratoria, tornan más aguda la exclusión y vulnerabilidad, de modo que demandan acciones de políticas correctivas acordes con las normas legales e institucionales nacionales e internacionales.
- **Eficiencia.** Se refiere a la forma de utilizar los recursos para ser más eficaces en la creación de libertades. Se presentarían tres tipos de políticas orientadas a estas formas de exclusión laboral.
 - Derechos, protección y creación de capacidades.
 - Impulsar la creación de estándares laborales y mejoras en la eficiencia productiva en los sectores ocupacionales que demandan inmigrantes.
 - Fortalecer la eficiencia de la gestión pública en materia de la regulación de las corrientes migratorias, a fin de reducir la condición de irregularidad migratoria y tráfico de migrantes.
- **Empoderamiento y participación.** El “empoderamiento” es la capacidad y la materialización de las acciones que se expresa en realizaciones concretas de una persona. Los componentes de políticas en este sentido deben orientarse a la creación de capacidades para la participación social y como agente en el mundo del trabajo, prestar apoyo a las formas asociativas de los inmigrantes y crear un clima social de tolerancia, comprensión y respeto ante la diversidad étnica.

IX.2 Diagnóstico

El diagnóstico está orientado a presentar los principales aspectos de la dinámica, tendencias y situación actual de la inmigración haitiana en República Dominicana, para apoyar el diseño de políticas en base al enfoque de desarrollo humano. En tal sentido se presentan cuatro partes:

- Los cambios que se han producido en las corrientes inmigratorias y los debates y apreciaciones sobre sus magnitudes y los perfiles sociales de los inmigrantes.
- La incorporación económica y laboral de los inmigrantes y sus implicaciones.
- Las modalidades de integración social de los inmigrantes como minoría discriminada y excluida y las percepciones sobre los inmigrantes.
- La cuestión del Estado y las políticas de gestión de la inmigración, con énfasis en el análisis de la Ley de migración de 2004.

Además de la bibliografía disponible, para este análisis se ha tomado como una fuente de información importante la Encuesta sobre inmigrantes haitianos del 2002 (de ahora en adelante, encuesta IH), auspiciada por OIM-FLACSO, la cual es, hasta ahora, la fuente más importante de información sobre ese colectivo de inmigrantes²². También se han utilizado informaciones del censo de población de 2002, de algunas de las Encuestas Nacionales de Fuerza de Trabajo (ENFT) periódicas que realiza el Banco Central y de otras encuestas de cobertura nacional.

IX.2.1 Dinámica y características recientes de la inmigración haitiana

La inmigración de personas de nacionalidad haitiana hacia República Dominicana constituye uno de los flujos migratorios de carácter laboral más importantes y de mayor antigüedad entre los países limítrofes de América Latina y el Caribe. Aunque los movimientos transfronterizos entre ambos países tienen una historia más larga y compleja, la migración laboral haitiana masiva data de la segunda década del pasado siglo, en el contexto de la simultánea ocupación militar estadounidense de Haití (1915) y República Dominicana (1916) y la expansión agro-exportadora azucarera dominicana, sobre todo en la modalidad de migración temporal agraria hacia los centrales azucareros privados y públicos. En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005²³ se presentó un análisis de las diferentes etapas por las que han atravesado las migraciones en República Dominicana, el cual destacaba la reestructuración de las mismas, en particular desde el desmonte de la industria azucarera a mediados de la década de los ochenta.

Con el declive de la industria azucarera, las corrientes migratorias haitianas no disminuyen sino que se recomponen y se hacen más visibles en la sociedad dominicana, lo que ha revitalizado los debates²⁴ sobre su presencia y las críticas sobre la situación y derechos humanos de las personas migrantes²⁵.

En el INDH 2005²⁶ se especifica un conjunto de factores que han condicionado las transformaciones de las migraciones laborales haitianas, entre ellos están:

- La aguda crisis económica y socio-política de Haití y la agudización de las disparidades de desarrollo entre los dos países en el contexto insular. Por ejemplo, en 2007 la República Dominicana tenía una distancia de 77 posiciones de Haití en el desarrollo humano. La esperanza de vida de

²² En el diagnóstico de este informe se han utilizado informaciones y análisis de una encuesta contenida en un trabajo reciente de los autores (Báez y Lozano, 2007, todavía inédito), auspiciado por FLACSO y organizaciones sociales dedicadas al trabajo social con inmigrantes.

²³ ODH/PNUD 2005. Véase el Capítulo V.

²⁴ Silié, Segura 2002, Núñez 2001, Alexander 2001, Wooding y Mosley-Williams 2005, Ferguson 2006, Achieng 2006

²⁵ Human Rights Watch 2002, Amnistía Internacional 2003

²⁶ ODH/PNUD 2005

Haití era el 84.3% de la dominicana que a su vez era el 91.5% de EEUU. La tasa de alfabetización de adultos de Haití era el 70% de la dominicana y la de este país era el 90% de EEUU. El PIB per cápita (PPA) de Haití era el 17% del dominicano, casi igual a lo que representa el PIB dominicano con relación al de EEUU. En síntesis los indicadores sociales y económicos entre República Dominicana y Haití muestran una distancia igual o mayor a la que existe entre República Dominicana y EEUU (Anexo IX.2).

- Los procesos de transición económica de República Dominicana hacia los nuevos ejes dinámicos, el desarrollo de la industria de la construcción y la expansión de la economía de servicios.
- Los cambios en el sistema de regulación estatal de las migraciones a partir del derrumbe del antiguo sistema institucionalizado de contratación de braceros para la industria azucarera.

Desde finales de los años ochenta se ha revitalizado la discusión pública nacional en torno a la presencia de la inmigración haitiana, paralelamente a las transformaciones que se producían en la misma. La cuestión de la magnitud de esta inmigración ha sido objeto de debate y preocupación, que reflejan en algunos casos discursos extremos²⁷ y a menudo se traducen en estimaciones exageradas, sin ningún fundamento empírico (Recuadro IX.2 y Anexo IX.3), alentadas por carencias de informaciones oficiales fiables. No obstante, se debe reconocer que la preocupación de la opinión pública dominicana por el volumen de la inmigración ha tenido sólidas bases objetivas, al considerar la reactivación de la dinámica migratoria haitiana impulsada por las crisis económicas y socio-políticas en Haití.

²⁷ Cortén y Duarte 1994

Recuadro IX.2 El debate sobre las cifras de la inmigración haitiana

Hay diferentes estimaciones de la emigración haitiana al resto del mundo. Esta información es importante porque establecería un techo a cualquier cálculo que se realice de la presencia haitiana en República Dominicana. A principios de los ochenta, estimados moderados fundamentados colocan la emigración haitiana total a todos los destinos en 500-600 mil^a. En la actualidad los estimados moderados de CELADE calculan 1.4 millones en 2005^b y la OIM calcula entre 1.5 y 2 millones^c. Este cálculo sugiere que entre el 18% y 24% de la población haitiana en 2005 estaba radicada fuera, lo cual es muy elevado, ya que CELADE estimaba un 6.4% en 2000^d.

En estas condiciones parece más razonable utilizar el techo 1.5 millones que sería el 18% de la población de Haití en 2005.

¿Si hay 1.5 millones de haitianos emigrados, cuántos pueden vivir en República Dominicana?

Antes de discutir la cifra es importante reconocer que el número en sí muchas veces es manipulado sin ninguna base empírica, por lo tanto es necesario explorar las posibilidades con bases ciertas de cuántos haitianos hay en República Dominicana.

Veamos algunas cifras: el censo de EEUU del 2000 indica que en ese país había 419,315^d personas nacidas en Haití y el censo de Canadá tenía registrado 135,000^e personas nacidas en Haití en 2006. Si el flujo de haitianos hacia EEUU entre 2000 y 2005 crece a una tasa de 4% anual, que es igual a la tasa de crecimiento entre 1980-1989, la más alta registrada, entonces en 2005 debería haber alrededor de 500 mil haitianos. Con cierta certeza podemos decir que hay 635 mil haitianos en Canadá y EEUU, los cuales hay que descontarlos al número total de emigrados, lo que da un techo que estaría por debajo de los 850 mil si se asume la cifra de 1.5 millones de emigrados, para todos los destinos, descontado Canadá y EEUU.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM): en 2006, estima en un millón el número de haitianos y haitianas emigrados al Caribe, de los cuales 800 mil estarían en la República Dominicana y el resto en otros destinos caribeños. Otro millón estaría en América del Norte (800 mil en los Estados Unidos y 150 mil en Canadá) y en Europa (60 mil en Francia y otros países europeos)^f. En un informe mundial, la OIM había indicado la cifra de 500 mil inmigrantes haitianos en el país.

Sin embargo, las cifras de emigración hacia los Estados Unidos y República Dominicana parecen sobreestimadas. Por ejemplo, para Estados Unidos, del total referido, sólo 467,183 nacieron en Haití; el resto son descendientes nacidos en los Estados Unidos^g. En consecuencia, del anterior intervalo en la estimación de la emigración de población haitiana total de entre 1.5 y 2 millones de personas resultarían más fiables las cifras alrededor de la primera cantidad.

La National Coalition for Haitian Rights planteó a mediados de los noventa una estimación que situaba entre 500 mil y 600 mil los inmigrantes haitianos en República Dominicana, con desagregaciones imputadas^h, estimación a la que aún se refieren algunos autores en años recientesⁱ.

Human Rights Watch estimó entre 500 mil y 700 mil la población de haitianos en el país en uno de sus informes^j.

El Banco Mundial en el informe sobre la pobreza en República Dominicana utilizó el estimado de 500 mil haitianos^k.

En su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD presentó, a partir de varias fuentes y supuestos, tres escenarios de la población nacida en Haití y radicada en el país para el 2003: el primero de 115 mil (bajo), el segundo de 416 mil (moderado) y de 833 mil (alto)^l.

La proyección de inmigrantes haitianos que resultó a partir de la encuesta OIM-FLACSO (encuesta IH), la más abarcadora sobre este colectivo, situó en 266 mil el número de inmigrantes nacidos en Haití de 18 años y más para el 2002.

Este estimado se aproximaría al escenario estimativo moderado de la ODH/PNUD, particularmente si se considera que éste es para el año siguiente y sobre todo que se referiría a la población total en el país nacida en Haití, mientras aquella proyección de la encuesta IH no incluye los descendientes menores de 18 años que residían en el país. Si se consideran éstos, en base a los parámetros de la encuesta, se tendría una suma total de alrededor de 510 mil, aunque esta cifra estaría incluyendo hijos de inmigrantes que nacieron en el país. Al efectuar las debidas desagregaciones se tendría una población estimada de 315 mil inmigrantes haitianos y de 195 mil descendientes nacidos en la República Dominicana.

Conforme a este escenario de estimación, se tendría que la población total de origen haitiano estaría conformada por un 61.8% de inmigrantes haitianos y el restante 38.2% por nativos de origen haitiano. Según estos datos, la población de inmigrantes haitianos representa el 3.7% de la población total del país en el 2002 y la población total de origen haitiano (inmigrantes y descendientes nativos), representa el 6% de la población total en ese año. Mientras, esta cifra estimada de inmigrantes es cuatro veces más elevada que la cifra del censo de ese año, resulta moderada frente a los volúmenes señalados de 800 mil, 1.5 millones y 2 millones, que alcanzarían el 9.4%, 17.6% y 23.5% respectivamente de la población total en el 2002.

Estas cifras contrastan con las opiniones que, sin ningún fundamento fáctico, se difunden usualmente por los medios de comunicación dominicanos, que establecen en un millón, dos millones y aún más el número de inmigrantes haitianos en República Dominicana.

A manera de síntesis, el examen de las informaciones disponibles apunta a considerar los escenarios de estimación moderada, de entre el 3% y el 6% de la población total nacional en el 2002 (255 mil a 510 mil) como los más verosímiles. Otros parámetros indirectos tienden a robustecer esta apreciación, como se verá más adelante. En todo caso, los vacíos y carencias de informaciones fidedignas sobre esta materia y la ausencia de un eficiente sistema de producción y difusión pública de informaciones contribuyen al desconcierto, acentúan un debate público desproporcionado al respecto y limitan las capacidades del Estado para la gestión eficaz y gobernabilidad transparente del fenómeno migratorio.

Notas:

- a Allman, 1981; Báez 1986
- b CELADE y Dr. Paulo Campanario
- c OIM 2003 y 2006
- d CELADE 2006
- d US Census Bureau. Censo 2000 [<http://www.census.gov/>]
- e Statistics Canada. Censo 2006 [<http://www12.statcan.ca/>]
- f OIM 2003 y 2006
- g US Census Bureau, American Community Survey, 2006
- h NCHR 1995
- i Ferguson 2006
- j HRW, 2002
- k BM Phillippe Aufrett, 2002
- l ODH/PNUD 2005

IX.2.2 Procedencia, distribución urbano-rural y regional y circularidad migratoria

La inmigración haitiana actual se caracteriza por ser cada vez más urbana y con mayor circularidad, en contraste con el antiguo predominio de la migración temporal agraria. También es cada vez más diversa geográficamente, tanto en las regiones de origen en Haití como en su distribución regional en República Dominicana.

De acuerdo con las informaciones de la encuesta IH, el 55% de los inmigrantes se localizaba en la zona urbana y el restante 45% en la rural, lo cual es un cambio apreciable en los patrones tradicionales de asentamiento. Esta tendencia se consolida en el tiempo, ya que el asentamiento urbano era casi el doble entre los que habían inmigrado en 2002 comparado con los de antes de 1995 (Cuadro IX.1).

Por otra parte, la “urbanización de la inmigración” se ha reflejado a su vez, en una nueva distribución regional en República Dominicana: de los ingenios azucareros (principalmente en el Este y Sur) hacia el Distrito Nacional-Santo Domingo y el Norte del país. Las encuestas de fuerza de trabajo del Banco Central también apuntan en esta dirección aunque a niveles menores (Cuadro IX. 2).

Paralela a la diversificación de los asentamientos en República Dominicana ha ocurrido una diversificación del origen regional de los inmigrantes de Haití. Se registra una pérdida de importancia del Departamento del Sudeste y en particular de Jacques, tradicional emisor²⁸, y un aumento en la participación como emisores de los departamentos Norte, Artibonite y Oeste. También se evidencia un aumento de la procedencia urbana de las personas inmigrantes.

Cabe destacar la intensificación de la circulación migratoria de la inmigración haitiana contemporánea. La encuesta IH revela que del total de entrevistados:

- El 53% reportó haber migrado al país dos o más veces para trabajar o vivir.
- Un 20% habían migrado cinco o más veces.
- Más de la mitad de los migrantes había participado en más de un ciclo migratorio (excluyendo las visitas periódicas), constituyendo una población que circula o flota entre ambos países.

Cuadro IX.1				
Distribución de los inmigrantes por períodos de radicación en la República Dominicana según zona de residencia, distribución por regiones y departamentos de procedencia en Haití (en porcentajes)				
Concepto	Tiempo en la RD			
Zona de residencia	2002	1995-2001	Antes de 1995	Total
Urbano	68.8	51.6	31.5	55
Rural	31.2	48.4	68.5	45
Total	100	100	100	100
Región	2002	1995-2001	Antes de 1995	Total
D.N. y Sto. Dgo.	37.4	25.4	15.3	28.5
Norte	39.1	47.7	31.2	40.8
Este	13.7	15.1	40	19.4
Sur	9.8	11.8	13.5	11.3
Total	100	100	100	100
Regiones de Haití, Departamentos	2002	1995-2001	Antes de 1995	Total
Norte	23.8	21.6	14.5	21.1
Noreste	3.7	4.2	4	3.9
Noroeste	1.7	2.8	1.8	2.1
Artibonite	19.9	18.5	5.7	16.6
Centro	7.6	6.2	7.5	7
Oeste	16.3	14.7	15.3	15.5
Sur	2.9	3.6	6.2	3.8
Sureste	8.1	11.4	20.9	11.8
Grand'Anse	0.2	0.6	0.9	0.5
No respuesta	12.6	12.8	18.3	13.8
No clasificado	3.5	3.6	4.7	3.8
Total	100	100	100	100

FUENTE: ODH/PNUD. Base de datos encuesta IH, OIM- FLACSO, 2002

Cuadro IX.2						
Distribución de los inmigrantes haitianos por regiones según los resultados del censo de 2002 y las encuestas de fuerza de trabajo (en porcentaje)						
Regiones	Censo 2002	ENFT 2000	ENFT 2002	ENFT 2004	ENFT 2006	ENFT 2007
DN-Sto. Dgo.	23.6	8.7	13.4	16.9	23.6	25.9
Norte	28.2	18.9	24.2	30.6	30.9	26.0
Sur	21.3	11.4	13.4	14.5	16.3	18.1
Este	26.9	61	49.1	38.1	29.2	30.0
Total	100	100	100	100	100	100.0

Fuentes: ODH/PNUD con informaciones de ONE, base datos Censo 2002 y ENFT del Banco Central (2000, 2002, 2004, 2006 y 2007)

²⁸ Cortén 1974, Moya et al 1985, Báez 1985, Murphy 1990, Martínez 1995, Lozano y Báez 1990.

- El 43% de los inmigrantes tenía menos de un año en el país, lo que reta la visión convencional lineal de entrada y radicación.
- El 61% de este conjunto de inmigrantes estaba formado por personas con previas experiencias migratorias al país y sólo el restante 39% era constituido por migrantes que por primera vez venía a trabajar o vivir.

Aunque estos patrones de circulación no son del todo nuevos si se considera el sistema de inmigración temporal agraria prevaleciente desde fines del Siglo XIX, lo nuevo es el dominio progresivo de las migraciones hacia zonas urbanas, en la que es dominante la migración individualizada (clandestina o documentada) y el tráfico transfronterizo de migrantes²⁹ vinculado a los mercados de trabajo, la integración social y el reforzamiento de los roles de la familia y las redes sociales de migración.

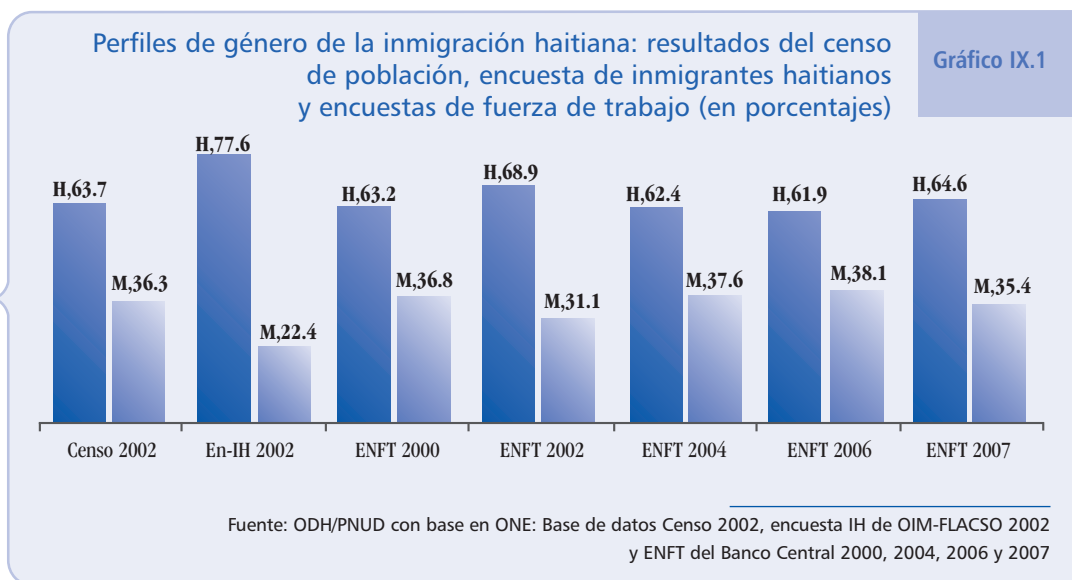
IX.2.3 Perfiles socio-demográficos de los inmigrantes

La inmigración haitiana está compuesta mayoritariamente por hombres jóvenes, característica que se ha mantenido en el tiempo. De acuerdo a las cifras del censo de población de 2002 el 64% de los nacidos en Haití eran hombres y el 36% mujeres, con un elevado porcentaje de inmigrantes en edad económicamente activa, muy baja proporción de población infantil y reducido porcentaje de envejecientes.

La encuesta IH indica un perfil de masculinización de la inmigración aún más acentuado: el 77.6% de hombres frente al 22.4% de mujeres, con una composición aún mayor de hombres en las corrientes más recientes (82%). Las ENFT proporcionan cifras de una composición con un predominio masculino algo menor y una tendencia moderada al ascenso de la participación femenina entre 2002-2007 (Gráfico IX. 1).

Edad

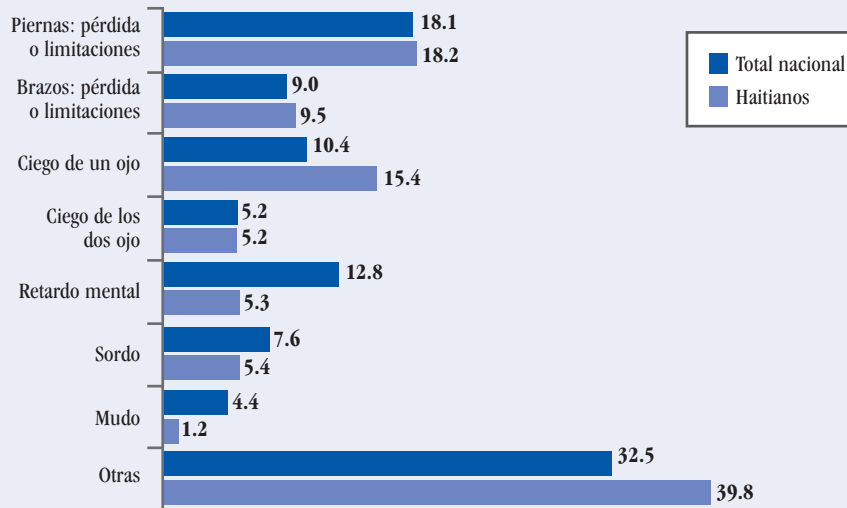
Predominio de población joven adulta, entre 20 y 39 años de edad (57%), y una reducida población de envejecientes de 65 años y más (4.7%) (Cuadro IX.3 y Anexo IX.4). Lo que resulta más des-



²⁹ ODH/PNUD 2005

Gráfico IX.2

Distribución porcentual de la población nacional y de inmigrantes haitianos con discapacidades, según los tipos de discapacidad, 2002



Fuente: ODH/PNUD con base en datos del Censo 2002

tacado es la muy reducida proporción de población infantil menor de 15 años, que llega apenas al 8.5% del total. Esto se debe al patrón de migración de circulación con abundancia de jóvenes solteros y de casados o unidos que migran pero dejan atrás a la familia³⁰.

Perfiles de discapacidad³¹

De acuerdo con los datos del Censo de 2002, el 4.2% de la población haitiana presentaba alguna discapacidad, con patrones semejantes por tipos de discapacidad, que resultó más elevada para mujeres que para hombres (Gráfico IX.2 y Anexo IX.5).

Entre las tres principales causas de discapacidad para los inmigrantes están las diferentes enfermedades, la edad avanzada y los accidentes laborales. La primera afecta a uno de cada diez hombres mientras que a las mujeres alcanza a cuatro de cada diez. La discapacidad por edad avanzada afecta por igual a hombres y mujeres, mientras que las causadas por accidentes laborales son reportadas con mayor frecuencia entre los hombres, lo que remite a los procesos de incorporación de inmigrantes en trabajos de baja calificación, precarios, pesados y peligrosos.

Las formas de convivencia doméstica: estado civil e hijos

Las formas de convivencia doméstica y la residencia o no en el país de la pareja de las personas inmigrantes proporcionan una idea de las formas de sociabilidad. Las informaciones de la encuesta IH muestran que si bien la convivencia en familia rige de forma dominante la vida doméstica de los migrantes, las modalidades de convivencia en grupos de amistad desempeñan roles decisivos para un amplio sector de los mismos y en menor medida los patrones de vida doméstica solitaria.

³⁰ A esto hay que agregar el hecho de que en la encuesta la población extranjera se definió a partir del país de nacimiento, excluyendo a los nacidos en la República Dominicana.

³¹ La situación de las personas con discapacidad es un eje transversal de este informe.

Cuadro IX.3

Distribución de los inmigrantes haitianos por género y períodos de permanencia según estado civil, país en que nacieron los hijos, formas de convivencia en RD y país en que reside el cónyuge, 2002

Concepto		Sexo		Períodos de permanencia en RD			Total
		Hombre	Mujer	2002	1995/2001	Antes de 1995	
Estado conyugal	NR	0.1		0.0	0.1	0.0	0.1
	Casado/a	18.9	22.6	19.2	17.6	25.0	19.8
	Unido /a.	31.7	65.9	33.5	40.6	49.5	39.3
	Viudo/a.	0.7	2.0	0.5	0.8	2.4	1.0
	Soltero/a	48.6	9.6	46.7	40.8	23.0	39.8
	Total	100	100	100	100	100	100
País de nacimiento de los hijos	NR	1.5	0.9	1.5	1.2	1.2	1.3
	Todos en Haití	58.8	32.6	70.8	49.8	24.2	50.8
	Todos en la RD	28.6	39.2	16.9	28.8	56.8	31.8
	Una parte en Haití y otra en RD	11.1	27.3	10.8	20.1	17.8	16.1
	Total	100	100	100	100	100	100
País de residencia de los hijos	NR	1.6	1.8	2.0	1.4	1.5	1.6
	Todos en Haití	57.6	22.8	64.9	48.1	20.4	47.0
	Todos en la RD	29.6	48.0	19.0	33.6	60.2	35.2
	Una parte en Haití y otra en RD	11.0	27.3	13.7	16.8	17.9	16.0
	Otro país	0.2	0.1	0.4	0.1		0.2
	Total	100	100	100	100	100	100
Dónde vive cónyuge	En Haití	53.4	6.9	51.9	34.9	20.7	37.7
	En la R.D.	46.6	93.1	48.1	65.1	79.3	62.3
	Total	100	100	100	100	100	100
Modalidad de vida domiciliaria	Familiares	41.6	93.2	48.0	51.2	68.3	53.2
	Amigos	44.0	2.5	44.4	35.3	12.4	34.6
	Solo	13.9	3.4	7.3	12.3	19.0	11.5
	Otro	0.5	0.8	0.3	1.1	0.3	0.6
	Total	100	100	100	100	100	100

NR: No respuesta
Fuente: ODH/PNUD con base en la encuesta IH, OIM-FLACSO 2002

Las mujeres vivían fundamentalmente con familiares, resultado de los conocidos procesos de migración familiar, reunificación familiar o formación de familias propias en el país, en tanto que en los hombres habría un relativo equilibrio en estas formas de vida doméstica bajo convivencia en grupos de amistad, que se registró ligeramente más frecuente.

Algunas cifras a este respecto (Cuadro IX.3):

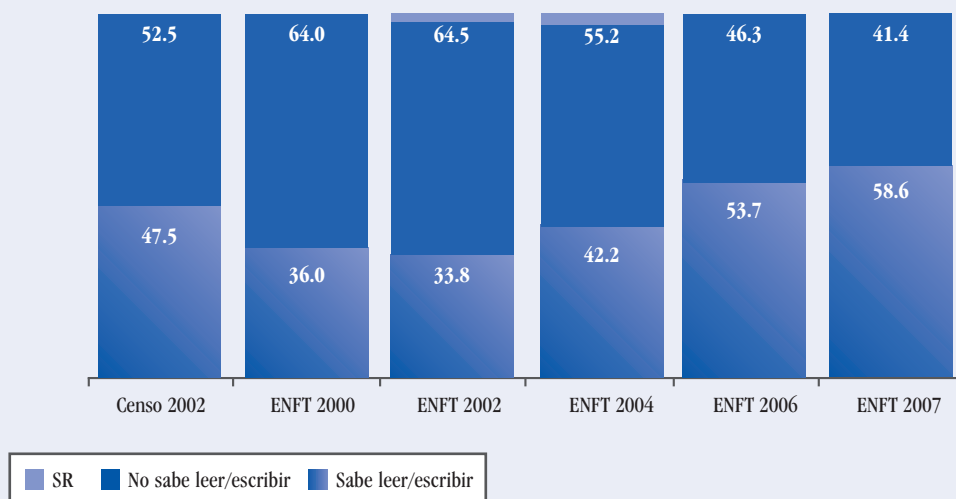
- Cerca del 60% de los inmigrantes mantenía relación de pareja y el 40% estaba soltero.
- Entre los hombres solamente el 51% estaba unido o casado y entre las mujeres el 88%.
- La proporción de casados o unidos entre los inmigrantes aumenta según el período de permanencia en el país. A menor permanencia más soltería.
- Predominan las uniones entre haitianos. Suman el 85% de los cónyuges del total de casados o unidos.
- El 62% de los cónyuges vive en República Dominicana, principalmente los de las mujeres (93%), más que para hombres.
- Las uniones con cónyuges nacidos en República Dominicana son ligeramente más frecuentes entre las mujeres (15.8%) que entre los hombres (10.3%).

El 51% de los hijos nacieron en Haití, lo cual es más intenso entre hombres que entre mujeres y aumenta en relación directa a la cercanía de la fecha de inmigración.

- El 53% vive con familiares, el 35% con amigos y solamente el 11.5% solo. Entre las mujeres el 93% vive con familiares mientras que entre hombres el 42% vivía con familiares y el 44% con amigos.
- Vivir solo es más frecuente entre hombres (14%) que entre mujeres.
- La fecundidad de las haitianas inmigrantes en República Dominicana es casi el doble de la tasa promedio de las dominicanas y un 20% superior al segmento de población más pobre dominicana. Según ENDESA 2007 las tasas específicas de fecundidad media para los tres años que pre-

Gráfico IX.3

Niveles de alfabetismo de los inmigrantes haitianos registrados por el censo de 2002 y encuestas de fuerza de trabajo (en porcentajes)



Fuente: ODH/PNUD con información de ONE: Base de datos Censo 2002 y ENFT (años señalados).

cedieron la encuesta son: 2.4 para las dominicanas, 4.6 para las haitianas y 3.8% para el 20% de la población más pobre³².

En resumen, un inmigrante en promedio tiene pareja de nacionalidad haitiana que vive en República Dominicana, con los hijos nacidos en Haití pero con una parte de ellos en República Dominicana; predominantemente reside con familiares y en menor medida con amigos. Además, tiene una tasa de fecundidad que duplica la dominicana.

Alfabetismo y nivel educativo³³

Del perfil educativo de los inmigrantes se destacan tres aspectos. En primer lugar, los niveles de analfabetismo se mantienen muy altos con relación a los niveles dominicanos, conforme ha sido registrado en estudios anteriores. De la población inmigrante de 18 años y más, el 41% del total no sabía leer ni escribir y dentro de ésta la proporción de mujeres analfabetas era más alta (53%) que la de los hombres (37%) (Cuadro IX.4). Estos datos contrastan con los niveles de analfabetismo entre los dominicanos que se sitúan en promedio alrededor del 13%. Según el Censo de 2002 el analfabetismo de la población haitiana en el país es todavía más elevado³⁴ y la ENFT señala una tasa de analfabetismo es superior al 50% hasta 2004, aunque descendiente en más de 20 puntos porcentuales en los años siguientes (Gráfico IX.3).

³² ODH/PNUD con base en ENDESA 2007

³³ Las características del sistema educativo dominicano se analizan en el Capítulo III.

³⁴ Los datos del Censo 2002 muestran una tasa de analfabetismo para la población de cinco años y más, de 52% para el total, 49% para los hombres y 59% entre las mujeres.

Cuadro IX.4

Distribución de los inmigrantes haitianos por género y períodos de permanencia según asistencia a la escuela, alfabetismo y nivel educativo (en porcentajes), 2002

Concepto		Género		Tiempo en la RD			Total
		Hombre	Mujer	2002	1995/2001	Antes de 1995	
Asistió a la escuela	NR	0.8	1.7	1.3	0.6	1.1	1
	Sí	60.4	47.1	62.1	60.8	40.9	57.4
	No	38.8	51.2	36.6	38.6	58	41.6
	Total	100	100	100	100	100	100
En qué país estudió	No estudio/ NR	40.6	53.7	38.3	41.1	59.7	43.6
	RD	3	3.9	1.3	4	5.7	3.2
	Haití	56.4	42.2	60.3	54.9	34.5	53.2
	Otro país	0	0.1	0	0	0.2	0.1
	Total	100	100	100	100	100	100
Alfabetismo	No lee ni escribe	37.5	53.1	35.8	37.2	59.8	41
	Lee y escribe español	1.6	0.7	0.8	1.3	2.7	1.4
	Lee y escribe creole	30.3	26.7	35.2	30.7	14.5	29.5
	Lee y escribe ambos	30.6	19.6	28.2	30.8	23	28.2
	Total	100	100	100	100	100	100
Nivel educativo	Ninguno	40.7	53.1	38.7	40.4	59.8	43.5
	Primaria	34.7	24.9	32.3	35.2	27.9	32.5
	Secundaria	16.8	16.9	20.4	16.8	9.1	16.8
	Superior	7.8	5.1	8.6	7.6	3.2	7.2
	Total	100	100	100	100	100	100

NR: No respuesta
Fuente: ODH/PNUD con base en la encuesta IH OIM-FLACSO 2002

A partir de ENDESA 2007 la ODH/PNUD desagregó la nacionalidad observándose que el analfabetismo promedio nacional era 10%, el de los haitianos inmigrantes era cuatro veces el promedio nacional y 1.5 superior al 20% más pobre de los dominicanos y dominicanas, mientras que en los bateyes era más bajo que el de los inmigrantes haitianos pero más alto que el quintil más pobre dominicano (Cuadro IX.5).

Aunque estas cifras comparadas no consideran dimensiones como el nivel de riqueza de los hogares o la zona de residencia, las cuales pueden en parte explicar las brechas existentes, revelan una disparidad de oportunidades entre la población inmigrante y el resto y un significativo rezago en capacidades humanas que compromete las posibilidades de contribución a la mejoría en la eficiencia, la expansión de la base material y las libertades.

En segundo lugar, una cuarta parte de los inmigrantes tenía una escolaridad de nivel secundario y

superior con una proporción relativamente igual entre hombres y mujeres. Además, la escolaridad mejora en la emigración más reciente y ello está asociado con los cambios en la procedencia en Haití, la distribución urbana en la República Dominicana, los flujos recientes de profesionales y sectores de los grupos medios³⁵ y de estudiantes haitianos que migran para asistir a las universidades dominicanas.

En tercer lugar, es notable la reducida proporción de inmigrantes que reportó haber asistido a la escuela en la República Dominicana, el 3.2% del total, lo cual confirma que los cambios en los perfiles educativos obedece sobre todo a las nuevas corrientes procedentes de Haití. Más aún,

estas cifras evidencian las limitaciones de la movilidad educativa de los inmigrantes haitianos en el país y sugiere importantes limitaciones en el acceso de esa población (por lo menos de la adulta) al sistema educativo, lo que podría estar contribuyendo a la perpetuación de las inequidades y la falta de oportunidades y capacidades de la población inmigrante.

³⁵ Alexandre 2001

Documentación de identidad

La inmigración haitiana se ha caracterizado por no tener documentos, tanto de identidad como migratorios. Desde el punto de vista del desarrollo humano, esto se traduce en menores oportunidades educativas y en el mercado de trabajo contribuye a su marginación y a la persistencia de elevados niveles de inequidad. A la vez contribuye a que la mayor parte de la población inmigrante haya estado menos protegida y haya sido más vulnerable al abuso (a través de las deportaciones indiscriminadas y con poco o ningún apego al derecho y al respeto de los derechos de las personas migrantes), a la corrupción, a la exclusión o a la explotación por parte de los empleadores, situaciones que perpetúan el estado de pobreza y exclusión social de la población inmigrante haitiana.

Ante los cambios verificados en la dinámica migratoria de haitianos hacia República Dominicana, cabe preguntarse si se han generado cambios paralelos en los perfiles de documentación de los inmigrantes. De los datos que provee la encuesta IH se destaca que la carencia de documentos de identidad no es tan crónica como las apreciaciones comunes sugieren: casi el 90% de los inmigrantes reportó tener acta de nacimiento haitiana, el 66% acta de bautismo, el 63% cédula de identidad haitiana y el 36% manifestó poseer pasaporte haitiano. Otro estudio³⁶ realizado en 2008 sobre la base de unas 498 entrevistas a inmigrantes haitianos, trabajadores de la construcción, determinó que el 66% de los trabajadores inmigrantes tiene un certificado de nacimiento de Haití, “lo que significa que estos trabajadores no son completamente indocumentados” sino que carecen de un formato de documentación legal de trabajo de República Dominicana”. En todo caso, este tema como muchos otros vinculados al fenómeno de la inmigración haitiana amerita una investigación más amplia.

Sin embargo, el problema mayor está en la cuestión de la documentación migratoria (visado, permisos de estadía, residencia), asunto de vital importancia para el aprovechamiento de las oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos.

De acuerdo al anuario de migraciones, el primero y único hasta ahora publicado en las últimas décadas, en el registro de extranjeros residentes legales para 1998-2000 apenas aparecen 1,867 haitianos³⁷. En ese mismo anuario se consignan, además, cifras sobre migrantes documentados (“carnetizados”) para trabajar en los ingenios azucareros, para aquellos años, lo que se referiría a los permisos de permanencia temporal (de un año) y renovaciones, según la legislación entonces vigente. En 1998 fueron “carnetizados” 16,180 haitianos, en 1999 12,390 y en el 2000 (hasta mayo) 9,797.

No se han hecho publicaciones sobre estos aspectos desde entonces ni son conocidas tampoco las estadísticas de visas y sus tipos, emitidas por los consulados dominicanos en Haití. Las carencias o falta de difusión pública de informaciones oficiales periódicas sobre esta situación migratoria impiden un examen objetivo y contribuyen a la confusión y especulación imperantes. Todo parece indicar que los perfiles de indocumentados, de “sin papeles”, aún dominan entre los inmigrantes haitianos. Sin embargo, la diferenciación progresiva que se observa en la inmigración haitiana contemporánea y el sustancial incremento en el movimiento registrado de entradas y salidas por la frontera (reflejo de la circulación migratoria, pero sujeto a controles migratorios de posesión de visados u otros documentos) lleva a pensar que ha ido en aumento un sector de inmigrantes debidamente documentado, aunque se ignoren las proporciones de éste.

³⁶ CNUS, Solidarity Center, Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción (FENTICOMMC) 2008.

³⁷ DGM 2000

Cuadro IX.6

Acceso de los hombres (15 a 59 años) a los medios de comunicación, según lugar de nacimiento y para hombres en bateyes, 2007

Dónde nació	Lee el periódico por lo menos una vez a la semana	Mira televisión por lo menos una vez a la semana	Escucha la radio por lo menos una vez a la semana	Los tres medios por lo menos una vez a la semana	Ningún medio
Rep. Dom.	51.5%	91.0%	87.6%	46.2%	2.7%
Haití	18.8%	56.4%	74.2%	14.2%	19.6%
Otro	52.5%	90.2%	86.6%	46.3%	2.6%
Total	50.4%	89.9%	87.1%	45.2%	3.3%
20% más pobre	28.1%	74.0%	80.4%	22.9%	9.5%
Bateyes	29.1%	77.2%	80.1%	25.6%	9.9%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007 y encuesta de bateyes 2007

Acceso a los medios de comunicación

Un indicador del nivel de integración de la población haitiana a la sociedad dominicana es su acceso a los medios de comunicación, comparado con la población dominicana. En general, aproximadamente la mitad de la población dominicana lee periódicos, más de nueve de cada diez ve televisión, más del 80% escucha radio y casi las dos quintas partes tiene acceso a los tres medios por lo menos una vez a la semana. No hay diferencia por sexo entre la población dominicana.

La población masculina haitiana inmigrante tiene en general poco acceso a los medios. El 18.8% lee los periódicos al menos una vez a la semana mientras el 52% de los dominicanos lo hace. Los inmigrantes haitianos miran la televisión en una magnitud que es casi las dos terceras partes de los dominicanos, escucha radio en una proporción que es el 84% de los dominicanos y tiene acceso a los tres medios por lo menos una vez a la semana en una proporción que es menos de una tercera parte de los dominicanos. La población masculina de inmigrantes haitianos que no tiene acceso a ninguno de los medios de comunicación es un 19.6%, casi siete veces la proporción de dominicanos. Esta situación de acceso a los medios de los inmigrantes haitianos es más baja que la masculina que reside en los bateyes y que forma parte del 20% más pobre (Cuadro IX.6).

La situación de acceso a los medios de comunicación de las mujeres haitianas de 15 a 49 años está por debajo de las mujeres dominicanas, pero en algunos renglones está por encima de los hombres haitianos, como leer periódicos por lo menos una vez a la semana y mirar televisión, aunque escuchan menos radio. En el Cuadro IX.7 se puede apreciar que las mujeres de los bateyes y del estrato de ingreso que corresponde al 20% más pobre de la población tienen más acceso a los medios de comunicación que las mujeres inmigrantes haitianas.

Cuadro IX.7

Acceso de las mujeres (15 a 49 años) a los medios de comunicación, según lugar de nacimiento y para mujeres en bateyes, 2007

Dónde nació	Lee el periódico por lo menos una vez a la semana	Mira televisión por lo menos una vez a la semana	Escucha la radio por lo menos una vez a la semana	Los tres medios por lo menos una vez a la semana	Ningún medio
Rep. Dom.	51.8%	91.3%	80.7%	43.7%	3.0%
Haití	21.9%	64.8%	64.4%	17.9%	20.8%
Otro	62.6%	91.6%	80.4%	55.2%	3.2%
Total	51.4%	90.9%	80.4%	43.3%	3.3%
20% más pobre	29.4%	71.8%	67.6%	20.1%	12.3%
Bateyes	30.1%	77.2%	80.1%	25.6%	9.9%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007 y encuesta de bateyes 2007

IX.3 Inmigración y mercado de trabajo

En general, las migraciones de tipo laboral pueden insertarse en mercados segmentados caracterizados por condiciones diferenciadas y por un escenario dual:

- Condiciones relativamente buenas, posibilidades de movilidad, reglas claras y negociadas, y estabilidad.
- Otro mercado con salarios bajos, nulas posibilidades de movilidad, relaciones jerárquicas autoritarias y escasa estabilidad.

Una segmentación mayor se produce cuando las partes están definidas en función de culturas laborales, relaciones de poder entre segmentos, factores institucionales, factores políticos y de clase que condicionan además la durabilidad e institucionalización de los segmentos. En ese sentido el análisis del sector informal no es ajeno a estas conceptualizaciones y debates. Este sector se caracteriza por la facilidad de entrada, alta rotación, y especialmente la ausencia de regulaciones³⁸.

La inmigración haitiana a República Dominicana es casi exclusivamente de tipo laboral³⁹. En este apartado se analizará la distribución de la población económicamente activa inmigrante según rama de actividad económica y grupos ocupacionales a fin de evaluar la demanda sectorial de mano de obra y la división del trabajo por tipo de actividad productiva, además se hacen comparaciones de las áreas rurales y urbanas, según género y edad de los inmigrantes.

IX.3.1 Participación económica y desempleo

Las estadísticas de empleo en general de los haitianos en República Dominicana son prácticamente inexistentes. Con la IH como referencia se puede determinar que los niveles de actividad económica de la población inmigrante son elevados. El 87.8% de la población inmigrante es económicamente activa (PEA) y las tasas de participación, es decir el porcentaje que representa la población económicamente activa de la población en edad de trabajar, alcanza entre los hombres el 97%, superior a la de mujeres (55.8%), con escasas diferencias urbano-rurales (Cuadro IX.8)

POBLACION ACTIVA E INACTIVA		Zona de residencia								
		Urbano			Rural			Total País		
		Sexo		Total	Sexo		Total	Sexo		Total
		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
NO PEA		1.9	43.9	10.4	4.5	44.5	14.5	3.0	44.2	12.2
PEA		98.1	56.1	89.6	95.5	55.5	85.5	97.0	55.8	87.8
TOTAL		100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tasa de desocupación ampliada	Población ocupada	86.4	61.1	83.2	78.5	56.6	75.0	83.1	58.9	79.6
	Desocupado	13.6	38.9	16.8	21.5	43.4	25.0	16.9	41.1	20.4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta IH de OIM-FLACSO 2002

³⁸ Portes y Borocz 1998

³⁹ Las características del mercado informal se analizan en el Capítulo V de este informe.

La desocupación ampliada de la población inmigrante haitiana asciende al 20.4%; la rural (16.8%) es menor que la urbana (25%) y la femenina es más del doble que la masculina. En las áreas rurales la femenina duplica prácticamente a la masculina (21.5%) y en la zona urbana es más del doble. Estas cifras comparadas de desocupación subrayan las inequidades que afectan a la población inmigrante haitiana, y dentro de ella a las mujeres, en este caso reflejadas en disparidades de oportunidades en el mercado de trabajo, las cuales contribuyen a perpetuar la desigualdad y a erosionar el desarrollo humano.

Distribución de la PEA ocupada haitiana inmigrada por rama de actividad económica y por edad (en porcentajes), 2002

Gráfico IX.4

Inserción sectorial de los trabajadores inmigrantes

Pese a los cambios ocurridos en la dinámica de la inmigración haitiana y aún cuando han surgido nuevos sectores que absorben la mano de obra, la agricultura todavía es el sector de mayor incorporación de trabajadores inmigrantes. Para el 2002 el 42% se concentraba en actividades agrícolas, ya fueran en el sector azucarero (16%) o en actividades agrícolas no azucareras (26%), aunque, el sector de la construcción era el de mayor concentración relativa (39%). La actividad comercial absorbe el 9% del empleo y los servicios el 8% (Gráfico IX.4).

Los más jóvenes se concentran en la construcción y en la agricultura no azucarera. Los adultos se reparten de manera más uniforme entre construcciones, agricultura y comercio; mientras que los mayores están ocupados básicamente en la agricultura azucarera, agricultura no azucarera y en los servicios.

En la zona rural la agricultura azucarera se mantiene como la principal fuente de empleo (35.3%), aunque el 28.9% se emplea en actividades agrícolas no azucareras. En 15.4% de la ocupación de esta zona se registra en la construcción, superior al empleo en comercio y servicios. Probablemente se trate de actividades vinculadas a la construcción de carreteras y caminos, acueductos rurales y obras de infraestructura. De cualquier manera, esto revela una diversificación del abanico de actividades ocupacionales de la inmigración en el mundo rural. Finalmente, el 17.3% en esta zona se concentra en actividades terciarias (comercio y servicios), lo que apoya el argumento sobre la diversificación ocupacional del trabajo inmigrante, pero también es indicativo de que el mercado laboral rural refleja la característica central del mercado laboral en su conjunto: la tercerización de sus actividades. Los jóvenes de área rural se emplean más en la construcción que los adultos y los mayores, mientras que estos últimos se emplean en la agricultura (Cuadro IX.9)

En el mundo rural la población ocupada masculina se concentra en la agricultura azucarera y no azucarera, pero un 17.4% se ocupa en actividades de construcción. En cambio, la mujer rural inmigrante se concentra en actividades de comercio y de servicios que juntas reúnen dos tercios de la

Ct: Construcción. Ana: Agricultura no azucarera
AA: Agricultura azucarera. Cm: Comercio
S: Servicio. I: Industria. O: Otros

Fuente: Encuesta IH de OIM-FLACSO 2002

Cuadro IX.9

Población ocupada por ramas de actividad económica según zona de residencia y grupos de edad, (en porcentajes), 2002

Ramas de actividad económica	Urbano				Rural			
	Grupos de edad			Total	Grupos de edad			Total
	Jóvenes (menor 30)	Adultos (31 – 54)	Mayores (55+)		Jóvenes (menor 30)	Adultos (31 – 54)	Mayores (55+)	
0 SR	1.3	0.4	-	1.0	0.2	1.4	-	0.6
1 Agricultura Azucarera	0.2	3.6	18.1	1.4	30.8	38.9	52.6	35.3
2 Agricultura no-azucarera	22.7	25.2	38.1	23.6	31.3	25.9	24.1	28.9
3 Construcción	60.1	44.4	14.3	55.0	20.4	10	1.9	15.4
4 Industria	2.5	3.6	-	2.7	2.6	1.0	3.9	2.2
5 Comercio	5.9	14.3	13.5	8.4	6.5	13.8	4.5	8.8
6 Servicios	7.4	7.7	16	7.6	7.8	8.5	13	8.5
7 Otras	-	0.7	-	0.2	0.2	0.5	-	0.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta IH de OIM-FLACSO 2002

ocupación femenina rural y una quinta parte de mujeres inmigrantes laboran en actividades agrícolas no azucareras (Cuadro IX.10).

El mercado laboral urbano muestra un patrón de absorción de mano de obra diferente. Más de la mitad de dicha población se centra en actividades de la construcción y un 23.4% se dedica a actividades agrícolas no azucareras⁴⁰. Ese patrón se modifica al considerar la condición de género. La mujer inmigrante urbana se concentra, al igual que la rural, en actividades terciarias pero en un nivel mucho más significativo. En cambio, el patrón masculino es distinto: prácticamente el 60% se emplea en el sector construcción y un 24.1% en actividades agrícolas no azucareras.

Cuadro IX.10

Población ocupada por ramas de actividad económica según zona de residencia y género, (en porcentajes), 2002

Ramas de actividad económica	Zona de residencia								
	Urbano			Rural			Total País		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0 SR	1.0	0.6	1.0	0.5	1.1	0.6	0.8	0.8	0.8
1 Agricultura Azucarera	1.5	-	1.4	40.2	1.6	35.4	17.2	0.8	15.5
2 Agricultura no-azucarera	24.1	16.7	23.4	30.0	20.7	28.9	26.5	18.7	25.7
3 Construcción	59.8	7.8	55.0	17.4	1.1	15.4	44.0	4.6	39.8
4 Industria	2.9	1.4	2.7	2.5	-	2.2	1.3	0.7	1.2
5 Comercio	4.1	52.4	8.6	3.4	47.3	8.8	3.8	49.9	8.7
6 Servicios	6.3	21.1	7.7	5.7	28.2	8.5	6.2	24.2	8.1
7 Otras	0.2	-	0.2	0.4	-	0.3	0.3	0.3	0.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta IH de OIM-FLACSO 2002

⁴⁰ Muy probablemente se trate de jornaleros inmigrantes que residen en las ciudades pero laboran en campos aledaños, al estilo de los *boia fria* brasileños.

A la luz de lo afirmado podemos reconocer las siguientes características de la PEA ocupada por ramas de actividad y edades:

- En las zonas rurales las dos tercera parte de los inmigrantes jóvenes se concentra en tres sectores básicos: agricultura azucarera, agricultura no azucarera y construcciones rurales. En cambio dos de cada tres de los adultos mayores se concentran esencialmente en la agricultura azucarera y no azucarera; en este grupo de edad las actividades de comercio desplazan a las construcciones. Los envejecientes acentúan el patrón tradicional de concentración en la agricultura azucarera y no azucarera; representan tres de cada cuatro de los ocupados en dichas ramas, aunque en las actividades de servicios son importantes.
- En las zonas urbanas la distribución por edad de la PEA ocupada inmigrante es muy diferente a la distribución en zonas rurales. Los jóvenes se concentran significativamente en actividades de construcción. Los adultos se concentran también en las construcciones urbanas, pero en este caso se advierte el peso de las actividades comerciales. Los envejecientes urbanos tienen un patrón de mayor diversificación ocupacional, destacándose aquí varios aspectos: a) una gran proporción de los envejecientes urbanos continúan concentrándose en la agricultura, b) una baja proporción de los mismos se concentran en las construcciones y c) una parte importante se concentra en actividades terciarias.

Las ocupaciones

La descripción anterior del proceso de absorción de mano de obra inmigrante de acuerdo con su distribución por ramas de actividad debe completarse con el análisis de las ocupaciones (Cuadro IX.11).

Como era de esperarse el grueso de los trabajadores inmigrantes son jornaleros (41%), seguidos de obreros de la construcción (38.8%). Entre los jóvenes predominan sin embargo los obreros ligados a la construcción (45.8%), y entre los adultos y envejecientes los vinculados a las actividades agrícolas (41.6% y 63.5% respectivamente).

Cuadro IX.11 | Población ocupada por grupos ocupacionales según zona de residencia y grupos de edad, 2002

Grupos ocupacional	Zona de residencia											
	Urbano				Rural				Total País			
	Grupos de edad				Grupos de edad				Grupos de edad			
	Jóvenes	Adultos	Mayores	Total	Jóvenes	Adultos	Mayores	Total	Jóvenes	Adultos	Mayores	Total
0 No responde	1.3	0.4		1.0	0.3	1.4		0.6	1.0	0.8	-	0.8
Trabajador agrícola	22.9	27.5	39.7	24.9	64.6	58.6	74.3	63.8	38.0	41.6	63.5	41.0
Trabajador en la construcción	60.5	46.2	26.8	55.0	19.8	14.2	4.2	15.9	45.8	31.7	11.3	38.8
Trabajador en actividades industriales	0.7	1.4	-	0.8	0.5	0.4	0.8	0.5	0.6	0.9	0.5	0.7
Trabajador otras actividades manuales	2.1	3.0	-	2.3	1.1	.6	2.2	1.1	1.8	1.9	1.5	1.8
Pequeño comercio	5.9	13.2	18.1	8.6	6.2	15.1	4.4	9.0	6.1	14.1	8.7	8.8
Servicio doméstico	2.0	1.6		1.8	2.3	3.2	3.8	2.8	2.1	2.3	2.6	2.2
Trabajador servicios personales	3.4	4.4	11.2	4.0	4.3	4.9	5.5	4.7	3.7	4.6	7.2	4.3
Trabajador otros servicios	1.1	2.4	4.2	1.6	.8	1.6	4.8	1.6	1.0	2.0	4.6	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta IH de OIM-FLACSO 2002

En las zonas rurales el grueso de los jornaleros inmigrantes rurales son trabajadores o jornaleros dedicados a labores agrícolas (63.8%) y sólo el 15.9% son trabajadores de la construcción. En las zonas urbanas el 55% trabaja como jornaleros en las construcciones, mientras el 24.9% realiza actividades de tipo agrícolas como jornaleros.

El otro campo de actividades ocupacionales es el de tipo terciarias: el 9% de los trabajadores inmigrantes en las áreas rurales son pequeños comerciantes, el 2.8% trabaja en el servicio doméstico y el 4.7% realiza servicios personales. Estos tres grupos junto a “otros servicios” concentran en las áreas rurales un 18.1%. En las áreas urbanas el patrón se altera pues las ocupaciones terciarias sólo concentran el 16% de la PEA urbana inmigrante.

La distribución de las ocupaciones según condición de género aclara el alcance de estos resultados. Se aprecia que en las zonas urbanas y rurales las mujeres concentran sus actividades en labores de tipo terciarias en más del 70%.

Vale apreciar lo que ocurre con las ocupaciones según las edades:

- La mayoría de los jóvenes inmigrantes en las áreas rurales es de trabajadores agrícolas (64.6%), mientras que en las ciudades laboran como jornaleros en las construcciones (60.5%).
- Los adultos que laboran en las ciudades se concentran también en las construcciones pero en menor proporción que los jóvenes. En las zonas rurales es mayor la proporción que realiza trabajos agrícolas (58.6%), al igual que entre los jóvenes, pero a diferencia de éstos los adultos realizan actividades de pequeño comercio en proporción mayor (15.1%), lo mismo en las ciudades, donde un 13.2% de los trabajadores urbanos realiza actividades del pequeño comercio.
- Los envejecientes son los que tienden a concentrarse en mayor proporción en actividades agrícolas rurales (74.3%) y terciarias urbanas (33.5%).

El análisis realizado hasta aquí define un complejo patrón de absorción de mano de obra. Se observan las siguientes características del mercado laboral de mano de obra inmigrante:

- En la zona rural las actividades de tipo agrícola son las que más se demandan. La producción azucarera es la fuente principal de ocupación rural. Aún así, hay una importante concentración de mano de obra haitiana en actividades agrícolas no azucareras. Los estudios hasta los años ochenta establecieron que cultivos como el café y el arroz demandaban amplios volúmenes de mano de obra haitiana o de origen haitiano⁴¹.
- En el campo dominicano el mercado laboral tiene una gran diversificación productiva que ha afectado la naturaleza de la demanda de mano de obra inmigrante. Los trabajadores agrícolas inmigrantes haitianos han pasado a laborar en otros sectores no agrícolas como las construcciones y el pequeño comercio. Esta nueva realidad se encuentra íntimamente relacionada con la creciente “urbanización” de la actividad económica rural⁴² en función del acelerado proceso de tercerización del mercado de trabajo nacional y en términos más amplios de toda la economía dominicana.
- Las zonas urbanas han pasado a constituir las áreas de mayor atracción de mano de obra inmigrante, concentrándose en la construcción. En la agricultura se define un patrón más tradicional en torno a la producción agrícola azucarera y no azucarera. Mientras las mujeres han pasa-

⁴¹ Lozano y Báez 1990, Lozano 1998

⁴² Del Rosario 2008 y ODH/PNUD 2007b

do a ocupar un papel de cierta significación en actividades terciarias como el pequeño comercio, los servicios personales y el trabajo doméstico.

- Los jóvenes inmigrantes y las mujeres definen los nuevos patrones de concentración productiva de mano de obra en términos sectoriales. Se concentran en actividades de construcción y en labores terciarias. Las personas migrantes de mayor edad tienden a mantener un patrón tradicional en torno a la actividad agrícola y mientras más edad tienen más se orientan a la actividad azucarera tradicional.

Más allá de las áreas en las que se desarrollen laboralmente, no se puede perder de vista que la inmigración continúa constituida por una población que realiza labores de baja calificación, tanto en el mundo rural como en el urbano: corte de la caña, cosecha de café, labores manuales de baja calificación en las construcciones, pequeño comercio, servicios personales como vigilancia, servicio doméstico, etc.

IX.4 Inmigración haitiana y sociedad

Las personas migrantes haitianas y sus descendientes han conformado históricamente un grupo o minoría excluida y discriminada en República Dominicana. En el pasado reciente la mayoría de las personas inmigrantes estaba confinada en los bateyes de los centrales azucareros y fincas agrícolas y ganaderas, sometidas a precarias condiciones socioeconómicas y de vida en estos asentamientos de población y sus formas de sociabilidad se restringían al mundo de los cañaverales, bateyes agrícolas y fincas⁴³.

Las nuevas tendencias en los procesos migratorios contemporáneos y las modalidades de incorporación laboral han cambiado las condiciones, lo que ha aumentado la visibilidad de la inmigración haitiana y generado nuevos debates. Sin embargo, la situación básica de grupo vulnerable, desfavorecido, excluido y discriminado se mantiene en la inmigración contemporánea, ahora con nuevos rasgos y en un contexto más complejo. Hoy la inmigración haitiana procede de una mayor diversidad de lugares, adquiere más presencia en las zonas urbanas, se inserta en más sectores económicos, tiene mayor escolarización, se asienta cerca de sus lugares de actividad económica, está más relacionada con la población dominicana, tiende a aprender el español, su condición migratoria es mucho menos regulada, su condición laboral carece de formalidad legal y hay mayor presencia de mujeres.

Acceso a servicios socioeconómicos

Los inmigrantes haitianos no constituyen un grupo homogéneo en términos socio-económicos. Se encuentran relativamente diferenciados, aunque prevalecen elevados niveles de indigencia y pobreza. De acuerdo con las informaciones sobre distribución de ingreso de la encuesta IH-2002, el 20% más pobre de los inmigrantes disponía del 2.3 % del ingreso y el 20% más rico participaba del 44.4% del ingreso, lo que reflejaría una desigualdad que expresa ante todo los bajos ingresos del grupo más pobre⁴⁴.

⁴³ Véase, por ejemplo: Frank Moya Pons et al. 1986. El Batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Inc.

⁴⁴ Dado que la IH 2002 fue una encuesta a individuos y no a hogares, la distribución de ingreso se refiere al ingreso total obtenido por los entrevistados. Por la razón señalada tampoco se pueden hacer cálculos de la pobreza de ingresos a partir de dicha encuesta.

Si bien es ampliamente reconocido que existen elevados niveles de indigencia y pobreza entre los inmigrantes haitianos, las cuantificaciones al respecto a partir de los procedimientos basados en el ingreso monetario tienen dificultades, debido a la característica de circulación de los migrantes y sus efectos en la composición y tamaño de los hogares. En el Informe sobre pobreza en República Dominicana, del Banco Mundial, se estimó en un 61% la población de inmigrantes haitianos debajo del umbral de pobreza para 1998, a partir de los datos de la ENIGH y factores de ajuste con base en imputaciones del tamaño de las familias⁴⁵.

Estas informaciones, parciales e insuficientes, sobre pobreza e indigencia proporcionan apenas un panorama general de la situación de exclusión socio-económica de la inmigración haitiana, la cual puede ser caracterizada de modo más apropiado al analizar las condiciones imperantes y el acceso de éstos y sus hijos a la educación, vivienda y salud.

IX.4.1 Educación

Entre los inmigrantes haitianos se presentan elevados niveles de analfabetismo, tal como fue discutido más arriba, aún cuando se aprecia una diferenciación educativa importante en el colectivo. Parte de esta diferenciación educativa se vincula a la nueva composición de las corrientes migratorias procedentes de Haití. Sin embargo, es crucial conocer sobre el acceso a la educación de la población migrante en la República Dominicana, sobre todo de los niños y los jóvenes.

Las brechas o desigualdades aparecen notablemente acentuadas en lo que respecta a la asistencia escolar. Las informaciones del Censo del 2002 sobre matriculación en las escuelas (asistencia a centros educativos públicos y privados) revelan una muy reducida asistencia para el conjunto de la población haitiana de 5 a 24 años de la cual solo el 26.6% asiste a la escuela, frente al 75.6% de la población respectiva dominicana y el 83.5% de la población correspondiente de otros grupos de inmigrantes (Cuadro IX.12). Por sexo la asistencia es mayor en las mujeres que en los hombres.

Las cifras recientes sobre matriculación de estudiantes haitianos en centros escolares dominicanos de enseñanza básica y media para el año escolar 2005-2006, ofrecidas por la Secretaría de Estado de Educación, suman 20.7 mil estudiantes en las diversas regionales de educación del país (Anexo

Cuadro IX.12 Tasas de asistencia escolar de los inmigrantes haitianos, otros inmigrantes y dominicanos según grupos de edad y género (en porcentajes), 2002									
Grupos de Edad	Haitianos			Otros inmigrantes			Dominicanos		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
5 - 9	43.2	43.3	43.0	78.5	77.1	79.9	75.1	75.2	74.9
10 - 14	51.4	48.1	54.1	98.6	98.6	98.6	95.5	94.9	96.1
15 - 19	25.2	22.7	28.8	86.5	86.8	86.2	77.8	77.4	78.2
20 - 24	19.9	19.1	21.5	66.3	63.4	69.3	49.5	46.0	52.9
5 a 24	26.6	23.9	30.8	83.5	82.6	84.4	75.6	74.8	76.4

Fuente: ODH/PNUD con información de ONE, base de datos Censo 2002

⁴⁵ Banco Mundial 2002b, p.11

IX.6), lo que representa el 1.19% del total de estudiantes matriculados. Este total se refiere a estudiantes de nacionalidad haitiana y no incluye a los estudiantes de origen haitiano⁴⁶.

El 93.6% de los estudiantes haitianos asiste a centros públicos de enseñanza y 6.4% está matriculado en centros educativos privados o semi-oficiales⁴⁷. Aunque esta concentración en los centros públicos ha sido relativamente constante, las evidencias disponibles indican que en los últimos cinco años se ha acentuado. El 78% de los estudiantes haitianos matriculados que registró el Censo 2002 asistía a centros públicos de enseñanza y el 22% a centros privados (Anexos IX.6, IX.7 y IX.8).

El gasto público en educación generado por los inmigrantes matriculados en el sistema educativo puede establecerse a partir del gasto público total en educación y el costo promedio por estudiante estimado por la SEE. Así, si se considera el per cápita del gasto público promedio total en educación ejecutado en 2005 y 2006, de RD\$8,740.66 por estudiante matriculado en el año escolar 2005-06, resultaría un gasto público anual en educación de RD\$164.72 millones (US\$4.99 millones) generado por los estudiantes haitianos incorporados a los centros escolares públicos en ese período, lo cual significa un 0.99% del gasto total en educación ejecutado por la SEE para la media de esos años⁴⁸.

El precario acceso a la educación de una parte apreciable de los niños, niñas y jóvenes haitianos obedece a diversos factores, los más importantes se vinculan a la pobreza. Entre los motivos declarados de abandono o no asistencia a la escuela por parte de la población haitiana censadas en 2002 destacan (Anexo IX.9):

- “Tiene que trabajar” (40.3%) y “No tiene recursos económicos” (13.9%), proporciones que llegan al 48.6% y 14%, respectivamente, entre los hombres.
- Entre las mujeres a estos dos motivos básicos se suman los relacionados con la formación de uniones o casamiento (18.1%), procreación y embarazo (3.1%) y tareas domésticas como “atender hermanos menores” (2.9%).
- Los factores de no asistencia motivada por carencias del sistema escolar (no hay escuela, la escuela está lejos, no hay grados, falta de cupo) apenas conforman, en conjunto, el 1.6% de los motivos señalados.
- Es destacable, asimismo, el que apenas el 0.7% señalara como motivo de inasistencia escolar el que no poseyera acta de nacimiento.

Con respecto a los hijos e hijas nacidos en el país de inmigrantes haitianos, este motivo se constituye en un factor crucial de obstrucción en el acceso a la educación debido a las dificultades que afrontan para conseguir el acta de nacimiento dominicana⁴⁹. En 2001, la Secretaria de Educación declaró que en las escuelas no se exigiría a los alumnos la presentación de actas de nacimiento para

⁴⁶ La aclaración fue hecha por la secretaria de Educación, Alejandrina Germán, al ofrecer estas informaciones a la opinión pública dominicana. Véase “SEE valora a haitianos que estudian en el país”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 28 de diciembre de 2007.

⁴⁷ [http://www.see.gob.do/portalSEE/planificacion/documentos/estadisticas%202005-2006/Cuadros_Generales.pdf]

⁴⁸ El gasto total ejecutado por la SEE en el 2005 fue de RD\$15,353 millones y en el 2006 de 17,783 millones. Véase [<http://www.see.gob.do/portalSEE/planificacion/documentos/Nuevos%20Documentos/Secretaria%20de%20Estado%20de%20Educación%20Ejecuciones%201970-2009.pdf>]. Se ha tomado el promedio simple de ambos años como referencia.

⁴⁹ Véase el Capítulo VIII de este informe, sobre Justicia y Derecho. Se discute ampliamente la problemática de los dominicanos de origen haitiano a quienes se les ha negado la entrega de documentación.

la matriculación. De otra parte, la Constitución dominicana establece, por lo menos respecto a la educación primaria, el deber del Estado de proporcionar ésta “a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 8, numeral 16). En general, el sistema escolar público dominicano ha sido bastante flexible frente a esta problemática sobre todo en las escuelas de enseñanza básica, y con menor frecuencia en las escuelas secundarias. Sin embargo, pese a estas flexibilidades para el acceso y matriculación, una parte de estos dominicanos de origen haitiano sin actas de nacimiento eventualmente enfrentan dificultades con las pruebas nacionales y con los diplomas, al requerir de certificaciones, principalmente la de educación secundaria.

IX.4.2 Vivienda y servicios básicos⁵⁰

Las condiciones de vivienda de los inmigrantes haitianos han estado asociadas a la situación de los asentamientos y servicios sociales básicos en los bateyes azucareros, cuyas condiciones de deterioro han sido objeto de una larga y continua⁵¹ evaluación,

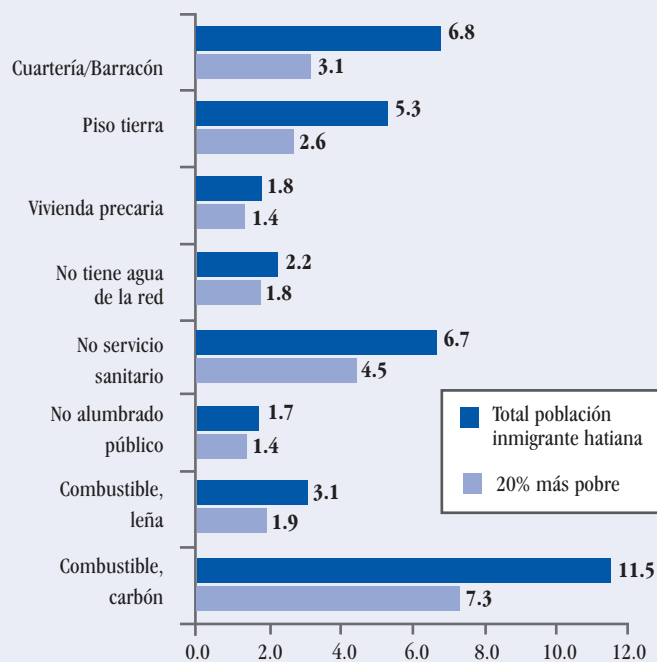
denuncia e intentos de correcciones con muy pocos logros, a excepción de situaciones y momentos puntuales. Los procesos de cierre de ingenios azucareros y de privatización, vía arrendamiento de los ingenios de propiedad estatal, deterioraron aún más esas condiciones, que quedaron desde entonces incluso sin algunos de los precarios servicios que suplía el Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Cabe señalar que la situación general de miseria de los bateyes continúa como foco de atención y una fuente de las críticas nacionales e internacionales sobre las duras realidades soportadas por los inmigrantes haitianos en el país, aunque ya una parte sustancial de éstos reside más allá de los bateyes agrícolas.

La nueva distribución territorial y cambios de actividad de los inmigrantes no ha conllevado transformaciones en las condiciones de vivienda para una parte apreciable de ellos, quienes padecen condiciones de hacinamiento, viviendas precarias, con carencias de servicios elementales, que reflejan exclusión socio-económica y vulnerabilidad social. Algunos indicadores relativos a vivienda y servicios básicos, elaborados a partir del Censo del 2002 y la ENFT 2004, permiten ponderar esta situación en comparación con la población dominicana y la situación de los otros grupos de inmigrantes radicados en el país (Anexos IX.10 y IX.11).

En el Gráfico IX.5 pueden ser apreciadas las brechas o desigualdades entre personas de nacionalidad haitiana y dominicanos, tanto del promedio nacional como del 20% más pobre, según datos

Gráfico IX.5

Desigualdades entre inmigrantes haitianos y el 20% más pobres dominicanos en indicadores seleccionados de viviendas y servicios (en porcentajes), 2007



Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT

⁵⁰ Véase el Capítulo VII de este informe, sobre asentamientos humanos. Se analiza la situación de la vivienda de toda la población y se hace una estimación de las necesidades cualitativas y cuantitativas de viviendas.

⁵¹ Moya 1985, Báez 1986

de la ENFT 2007 del Banco Central. El índice de desigualdad mide en este caso la proporción relativa de personas de origen haitiano y otros inmigrantes de nacionalidades diferentes respecto a personas de nacionalidad dominicana en situaciones similares en los indicadores seleccionados de vivienda y servicios.

Las desigualdades son en extremo notables entre el 20% más pobre de la población dominicana y la inmigración haitiana en lo que respecta a vivir en pieza de cuartería y en barracón, vivir en locales no destinados a habitación y en viviendas o piezas de un solo cuarto, en viviendas de piso de tierra, con techo de yagua o de cana. Destacan por igual las disparidades en cuanto a no disponer de ningún tipo de servicio sanitario, habitar en viviendas que carecen de abastecimiento regular de agua potable y en la falta de alumbrado público. También existen desigualdades importantes en el uso de combustible natural (leña y carbón), lo cual tiene efectos acumulados en el medio ambiente.

IX.4.3 Salud y seguridad social

Con respecto al acceso de los inmigrantes haitianos a los servicios de salud, se analizan tres grandes áreas:

- Los perfiles diferenciales de salud de los inmigrantes haitianos y sus hijos.
- La atención en salud.
- Las implicaciones de las reformas actuales en salud y seguridad social en los inmigrantes y sus descendientes.

Sobre estos tres temas las informaciones relativas a los inmigrantes son escasas, razón por la cual lo que sigue constituye un esbozo de algunas problemáticas. Vale indicar, de entrada, tal como fue discutido en el Capítulo IV que el acceso a los servicios básicos de salud constituye un instrumento fundamental para el ejercicio de un derecho humano básico, el derecho a una vida sana, y que la exclusión de estos servicios por razones de estatus migratorio o de otro tipo violenta este derecho, contribuyendo a profundizar la inequidad y la desigualdad de oportunidades, lo cual compromete el desarrollo humano.

La discusión tradicional sobre inmigrantes haitianos y salud se centró en la transmisión de enfermedades por vía de las corrientes migratorias, mientras la cuestión de los perfiles de salud de los inmigrantes radicados ha sido menos debatida. Al momento de la elaboración de este informe no se dispone de informaciones que permitan un examen de nivel nacional y comparado de los perfiles de salud de los inmigrantes y sus hijos, sobre todo de la población femenina e infantil. Las encuestas periódicas ENDESA no incluyen la variable “país de nacimiento” al igual que la ENHOGAR del 2006, que incluyó aspectos de salud. Algunos estudios han tratado las condiciones de salud a escala de los bateyes, como por ejemplo la encuesta auspiciada por la USAID sobre salud materno-infantil en los bateyes agrícolas del CEA en 1999.

Entre los resultados de esta encuesta destacan los referidos a la situación de desnutrición de la población infantil de niñas y niños menores de 5 años en los bateyes agrícolas de los ingenios estatales. El estudio estableció que los niveles de desnutrición severa y moderada entre los niños y niñas eran, en general, similares a los niveles nacionales, pero con diferencias apreciables de acuerdo a la etnia de las madres.

La desnutrición severa y moderada por bajo peso para la edad alcanzó el 14.4% entre los niños de madres haitianas frente al 5.8% de los niños de madres dominico-haitianas y 5.9% de los niños de madres dominicanas⁵².

Otros estudios han abordado la prevalencia de VIH-Sida en los bateyes azucareros y entre la población de origen haitiano. A partir de ENDESA 2007, la ODH/PNUD desagregó por nacionalidad y sexo la prevalencia de VIH en personas de 15 a 49 años y encontró que en haitianos es el doble que en los bateyes y casi cuatro veces la prevalencia en el 20% de la población más pobre (Cuadro IX.13).

Los debates sobre la situación de la demanda y recepción de servicios de salud por parte de la población inmigrante han tomado un lugar central y casi desplazan el tema de las implicaciones epidemiológicas de la inmigración haitiana. Un factor objetivo fundamental en este cambio de énfasis se vincula a los propios cambios de la inmigración relacionados con el aumento del volumen de inmigrantes y su asentamiento en ciudades y localidades diversas. La instalación en las áreas cañeras concentraba la demanda de servicios de salud en los precarios dispensarios médicos de los bateyes y en el sistema hospitalario público de las regiones azucareras, mientras que ahora dicha demanda es mayor y más dispersa geográficamente.

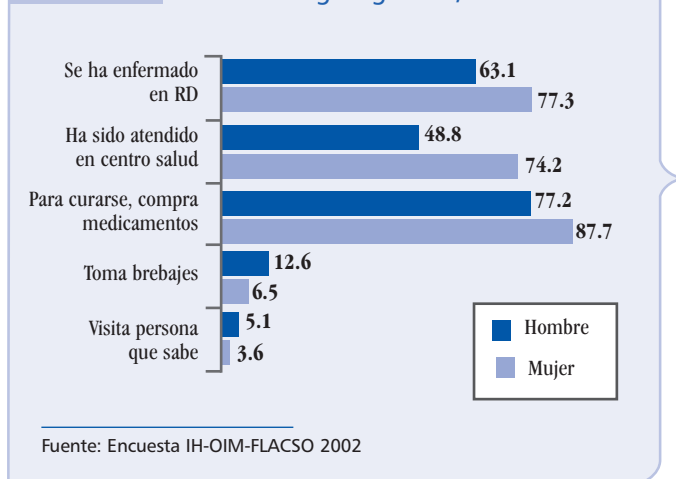
El aumento de la demanda de servicios de salud es un hecho básico, en el que cabe distinguir entre la demanda generada por los inmigrantes y la producida por una población que viaja desde Haití para fines específicos de salud. Algunos directores de hospitales públicos en ocasiones han ofrecido a la prensa datos sobre atención en salud a mujeres haitianas, sobre todo en hospitales de la zona fronteriza y de Santiago. La encuesta IH 2002 formuló algunas preguntas sobre salud cuyos resultados principales se presentan en el Gráfico IX.6. Como puede observarse las proporciones de inmigrantes que sufrieron alguna dolencia o enfermedad durante su estadía en República Dominicana son de 77.3% para mujeres y de 63.1% para hombres. Los que recibieron atenciones médicas en los centros de salud del país llegan a 74.2% y 48.8% respectivamente, a pesar de que ambas proporciones se refieren al total, sin distinguir el tiempo de residencia en el país⁵³. La encuesta indagó también por el nombre del centro de salud en que se recibieron las atenciones, y aunque el porcentaje de no res-

Cuadro IX.13 Prevalencia del VIH en personas de 15-49 años, por sexo y lugar de nacimiento, y para personas en bateyes, 2007

Dónde nació	Hombres	Mujeres	Total
Rep. Dom.	0.6%	0.6%	0.6%
Haití	5.6%	8.6%	6.6%
Otro	1.4%	1.3%	1.3%
Total	0.8%	0.8%	0.8%
20% más pobre	1.8%	1.7%	1.7%
Bateyes	3.3%	3.1%	3.2%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007 y encuesta de bateyes 2007

Gráfico IX.6 Distribución de los inmigrantes que reportan haberse enfermado en R. D. y haber recibido atención en centros de salud según género, 2002



⁵² USAID 2001

⁵³ Las acentuadas diferencias entre hombres y mujeres en ambas variables sin duda se deben a la forma en que fueron efectuadas las preguntas, de modo que puede asumirse que aparecen en “enfermedad” los estados de embarazo y las correspondientes atenciones regulares y asistencia médica en el parto.

Cuadro IX.14 | Condiciones generales de salud de la población por lugar de nacimiento, 2007

Dónde nació	Tuvo algún problema de salud últimos 30 días	Padece enfermedad(es) crónica(s) diagnosticada(s)	Tiene deficiencia o discapacidad	Con al menos una de las condiciones anteriores
Rep. Dom.	23.5%	14.5%	2.6%	33.9%
Haití	21.0%	9.7%	1.1%	27.2%
Otro	20.0%	8.8%	1.8%	27.3%
Total	23.4%	14.4%	2.6%	33.7%
20% más pobre	26.0%	12.3%	2.8%	34.5%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007

Cuadro IX.15 | Distribución de las personas con problemas de salud por nacionalidad

Nacionalidad	Tuvo algún problema de salud últimos 30 días	Padece enfermedad(es) crónica(s) diagnosticada(s)	Tiene deficiencia o discapacidad	Con al menos una de las condiciones anteriores
Rep. Dom.	97.9%	98.4%	98.8%	98.1%
Haití	1.5%	1.1%	0.7%	1.3%
Otro	0.7%	0.5%	0.6%	0.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007

puesta es alto (no sabe o no recuerda el nombre), el listado permite constatar la dispersión geográfica en las recepciones de servicios de salud por parte de los inmigrantes.

Datos más recientes de ENDESA 2007, reelaborados por la ODH/PNUD, desagregados por la variable “dónde nació”, indican que en promedio las personas de nacionalidad haitiana en República Dominicana tuvieron menos problemas de salud en los “últimos 30 días” a la realización de la encuesta, padecen menos enfermedades crónicas diagnosticadas y tienen menos deficiencia o discapacidad que el 20% de la población más pobre (Cuadro IX.14). Pero de todos los que tuvieron “algún problema de salud” en 2007, solamente el 1.5% corresponde a población haitiana y el 97.9% a población dominicana; mientras que de los que padecen enfermedades crónicas el 1.1% era población haitiana y solamente el 0.7% del total de personas que tienen deficiencia o discapacidad correspondió a esta población (Cuadro IX.15).

Un ejercicio similar se hizo para el tipo de consulta y se determinó que alrededor del 39.6% de la población total hizo una consulta en los 30 días previo a la encuesta en el año 2007, de los cuales el 98.4% fue a un médico, patrón que se mantiene tanto en la población haitiana como en otros extranjeros (Cuadro IX.16). Ahora bien de todos los que consultaron a un médico en el 2007, solamente el 1.3% era población haitiana y entre los que consultaron a un curandero el 95% era de nacionalidad dominicana y el 5% de nacionalidad haitiana. La distribución de las consultas por nacionalidad refleja un orden de magnitud que en el caso de la población haitiana es muy reducida con relación a las estimaciones que se han hecho en la opinión pública sin ninguna base empírica (Cuadro IX.17).

En general son escasas las informaciones y los registros administrativos conocidos sobre la prestación total de servicios de salud a los inmigrantes que permitan ponderar la incidencia relativa de esta población en el sector. En marzo de 2008 un reporte de prensa difundió cifras de atención en

Cuadro IX.16

Consultas en los últimos 30 días y personal consultado, por lugar de nacimiento, 2007

Dónde nació	Porcentaje de población que consultó	Tipo de persona consultada					
		Médico	Naturista	Farmacéutico	Curandero	Familiar	Otro
Rep. Dom.	39.6%	98.4%	0.1%	0.6%	0.0%	0.2%	0.6%
Haití	39.2%	99.9%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Otro	42.6%	97.9%	0.4%	1.7%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	39.6%	98.4%	0.1%	0.6%	0.0%	0.2%	0.6%
20% más pobre	41.4%	98.8%	0.1%	0.6%	0.0%	0.2%	0.5%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007

salud a inmigrantes haitianos durante el período 2004-2007⁵⁴; sin embargo, las cifras parciales de servicios y gasto en salud que se ofrecen resultan confusas e insuficientes.

A partir de algunas informaciones disponibles, se intenta presentar un panorama general sobre la prestación de servicios públicos de salud a los inmigrantes haitianos y la participación de estos servicios en el gasto social en salud.

En los Cuadros IX.18 y IX.19 se registran las intervenciones a partir de cifras oficiales: un levantamiento efectuado por CONAPOFA⁵⁵, entre enero y abril del 2001, en los hospitales y centros públicos de salud, cifras que se han proyectado al año, y de informaciones contenidas en la memoria anual de la SESPAS de 2005, sobre atención en salud a usuarios haitianos durante ese año.

A pesar de la debilidad de estos datos, los mismos indicarían un incremento apreciable en la recepción de servicios de salud de parte de usuarios de nacionalidad haitiana durante el 2005 con relación al 2001, multiplicándose por

Cuadro IX.17

Distribución del personal consultado en los últimos 30 días, por lugar de nacimiento, 2007

Dónde nació	Tipo de personal consultado					
	Médico	Naturista	Farmacéutico	Curandero	Familiar	Otro
Rep. Dom.	98.0%	98%	98%	95%	100%	100%
Haití	1.3%	0.0%	0.0%	5.0%	0.0%	0.0%
Otro	0.7%	1.9%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENDESA 2007

Cuadro IX.18

Total de servicios públicos en salud ofrecidos y recepción de servicios de salud por los inmigrantes haitianos, 2001 y 2005

Tipos de servicios de salud	Total Nacional		Usuarios Haitianos	
	2001	2005	2001**	2005
Consultas	4,704,743	4,700,451	87,000	107,611
Emergencias	2,857,484	3,561,909	25,228	84,706
Internamientos	653,761	495,348	2,580	14,044
Laboratorios	4,766,003	8,034,101	4,160	82,674
Vacunas e inyecciones		1,033,780***	1,724	60,033
Partos	903,485	92,973		7,672
Cesáreas	28,107	34,241		779
Cirugías	64,966	186,695		1,128
Otros*				33,887
Total de atenciones	13,168,549	18,139,498	120,692	392,534

* Incluyen transfusiones, control de embarazos y curaciones.

** Estimado al año a partir de las cifras correspondientes al período 15 enero al 15 abril del 2001

*** Número de niños vacunados (no dosis de vacunas) y no incluye los servicios de inyecciones.

Fuente: Elaborado con base en SESPAS, Anuario Estadístico 2003-2004; CONAPOFA, incidencia de la demanda de servicios de salud de extranjeros, 2001; y SESPAS, Memoria institucional 2005

⁵⁴ Pantaleón, Doris. "RD invierte US\$17 millones en atención médica haitianos". Listín Diario. Santo Domingo. Editora Listín Diario. 2 de marzo de 2008.

⁵⁵ Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) 2001 [http://www.conapofa.gov.do/investigaciones_sociodemograficas/Investigacion5.pdf]

3.3 el total de atenciones, especialmente en internamientos realizados, aunque es probable que los estimados al año 2001 estén subvaluados, en razón del subregistro de tipos de servicios y de la expansión al año a partir de las cifras de los meses del levantamiento.

De todos modos los indicadores permiten establecer varios aspectos:

- Una parte importante de los inmigrantes haitianos tiene acceso a los servicios básicos de salud provistos por los diversos centros públicos y este acceso es muy probable que haya aumentado en los últimos años.
- Las proporciones que resultan de la participación de pacientes de nacionalidad haitiana en el total de la atención en salud pública según tipos de servicios, si bien dan testimonio de una importante inclusión en servicios básicos de salud dentro de parámetros razonables sobre la presencia total de esta población, descartan definitivamente las evaluaciones exageradas que usualmente se difunden por los medios y que sitúan entre 20% y 30% la participación de pacientes haitianos en el total nacional de los servicios públicos de salud ofrecidos. Hay una concentración geográfica de los servicios de salud hacia la población haitiana. Como reveló el levantamiento del 2001, el 56% de las demandas de servicios de salud de los haitianos y haitianas se concentraba en provincias de la zona fronteriza y de la región Este, con cierta incidencia relativa también en Barahona, Puerto Plata, Valverde, Santiago y el Distrito Nacional.
- Por último, debe destacarse la frecuencia relativa más elevada en internamientos (hospitalización) y, sobre todo, en partos, respecto a la atención en consultas y emergencias, lo que refleja la situación de las visitas desde Haití para atención de parturientas y de pacientes que requieren hospitalización, incidencia que se sumaría a la participación de los inmigrantes establecidos en el país.

Cuadro IX.19 **Composición porcentual de los tipos de servicios de salud ofrecidos por la SESPAS para el total nacional y los inmigrantes haitianos y participación porcentual de los inmigrantes haitianos en la atención pública en servicios de salud, 2001 y 2005**

Tipos de servicios de salud	Composición en porcentaje					
	Total nacional		% del total haitianos		% participación de haitianos	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Consultas	35.7	25.9	72.1	27.4	1.85	2.29
Emergencias	21.7	19.6	20.9	21.6	0.88	2.38
Internamientos	5.0	2.7	2.1	3.6	0.39	2.84
Laboratorios	36.2	44.3	3.5	21.1	0.09	1.03
Vacunas e inyecciones	0.0	5.7	1.4	15.3		5.81
Partos	0.7	0.5	0.0	2.0	0.00	8.25
Cesáreas	0.2	0.2	0.0	0.2	0.00	2.28
Cirugías	0.5	1.0	0.0	0.3	0.00	0.60
Otros	0.0	0.0	0.0	8.6		
Total de atenciones	100	100	100	100	0.92	2.16

Fuentes: CONAPOFA
Incidencia de la demanda de servicios de salud de extranjeros, 2001
SESPAS, Memoria institucional 2005

Las informaciones examinadas sirven de marco de referencia para evaluar la estimación sobre el volumen de inmigrantes haitianos en el país. Arrojan indicios indirectos en favor de los cálculos más moderados realizados en este capítulo. En otros términos: las apreciaciones usuales que cifran el volumen de inmigrantes entre uno y dos millones son exageradas o las informaciones sobre atención básica en salud remitirían a una situación de exclusión e inequidad en servicios básicos de salud de proporciones alarmantes, que resultaría en situaciones de desastre en términos de defunciones. En todo caso, se reconoce la necesidad de desarrollar investigaciones empíricas más precisas que permitan determinar cuántos son y cómo viven los inmigrantes haitianos en República Dominicana.

Cuadro IX.20

Costos de los servicios de salud generados por los pacientes haitianos en los hospitales públicos dominicanos y participación en el total nacional, 2005

Tipos de servicios de salud	Tarifa (noviembre 2005)*	Total nacional, 2005		Haitianos, 2005		% del total
		RD\$ millones	US\$ millones	RD\$ millones	US\$ millones	
Consultas	250.6	1,178	39	27	0.9	2.29
Emergencias	835.94	2,978	99	71	2.4	2.38
Internamientos	4,058.39	2,010	67	57	1.9	2.84
Laboratorios	89.39	718	24	7	0.2	1.03
Vacunas e inyecciones	608.67	629	21	37	1.2	5.81
Partos	7,219.06	671	22	55	1.8	8.25
Cesáreas	16,495.79	565	19	13	0.4	2.28
Cirugías	10,500.00	1,960	65	12	0.4	0.6
Total		10,709	357	279	9.3	2.6

Fuente: Elaborado con base en los datos del Cuadro IX.18

* La tarifa de los servicios actualizada a noviembre. Véase el Capítulo IV sobre Salud de este informe.

En lo que respecta al gasto público en salud generado por los inmigrantes, el estudio referido de CONAPOFA realizado en el 2001 estimó en RD\$48.9 millones (US\$ 2.9 millones) para los pacientes haitianos, el 0.7% del gasto público total en salud en ese año. No existe un estudio similar posterior a esta fecha que permita establecer la evolución del peso de la atención a pacientes haitianos sobre el gasto público en salud, pero pueden proveerse cifras aproximadas para 2005 con las estimaciones sobre la participación de los pacientes haitianos en el total de servicios de salud provistos y el costo promedio de los distintos tipos de atención.

Una aproximación consiste simplemente en multiplicar el total de atenciones en cada renglón recibidas por pacientes haitianos por su costo promedio, con base en las tarifas del costo de los servicios de salud actualizadas a noviembre del 2005. Como puede observarse en el Cuadro IX.20, el costo de los servicios en salud ofrecidos a los inmigrantes haitianos sería de RD\$279 millones (US\$9.3 millones). Este monto equivale a un 2.6% del costo total de los servicios ofrecidos en ese año obtenido mediante el mismo método, un 2.1% del gasto en salud ejecutado por SESPAS, y un 2.0% del gasto público en salud⁵⁶.

Seguridad social

Dentro de las tradicionales condiciones migratorias dominantes y de recepción de servicios de salud, a los trabajadores azucareros se les descontaba el 2.5% de los salarios como cotización del Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS) para recibir atención en los dispensarios y centros de salud en caso de accidentes laborales u otros requerimientos de éstos y sus familiares. Eran contribuyentes para los fines de pensiones y jubilaciones. Hay que destacar que hasta mediados de los años ochenta alrededor del 80% de los accidentes de trabajo reportados por IDSS se producían en el sector azucarero, y dentro de éste el 83% ocurría en el área agrícola, sobre todo durante la cosecha cañera⁵⁷.

⁵⁶ El gasto total en salud ejecutado por SESPAS en 2005 fue de RD\$12,987.5 millones; ver, SESPAS, Memoria, 2005. El gasto público total en salud ascendió a RD\$13,886.0 millones; ver UAAES/SEEPyD, 2007.

⁵⁷ Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) 2001 [http://www.conapofa.gov.do/investigaciones_sociodemograficas/Investigacion5.pdf]

No hay informaciones sobre las cotizaciones a la seguridad social y acceso a pensiones por parte de inmigrantes haitianos. En una conferencia, el Secretario de Hacienda reveló que unos 3,000 haitianos que trabajaban en los ingenios y que recibían sus pensiones por vía del IDSS fueron transferidos a esa cartera. De acuerdo con el funcionario se presentaron problemas para pagar de modo electrónico a estas personas, por lo que el pago se continuó con cheques debido a que “son ilegales y no tienen cédula de identidad”⁵⁸. Resalta aquí, pues, una de las contradicciones del sistema migratorio prevaleciente: un inmigrante puede trabajar gran parte de su vida en el país, pagar regularmente al sistema institucional de seguridad social, acceder a una pensión por vejez o por motivos de incapacidad laboral, y ser siempre un “inmigrante ilegal”⁵⁹.

Con relación al número especificado de 3,000 pensionados se presume que correspondería al total de inmigrantes haitianos pensionados. Pero no estaría del todo claro si se trata sólo de personas que trabajaron en ingenios del CEA o si incluye también antiguos trabajadores de ingenios del sector privado o en otras áreas. El Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), por ejemplo, solicitó hace algunos años pensiones para un grupo de 80 ancianos haitianos en situación de extrema vulnerabilidad sin haber aún recibido respuesta alguna⁶⁰. Los montos de esas pensiones eran muy reducidos, regularmente de RD\$500 o menos por mes⁶¹, de modo que, con base en el anterior total de pensionados, hasta el 2007 se habrían erogado alrededor de RD\$1.5 millones por mes, unos RD\$18 millones al año. En el año 2007 las pensiones mínimas fueron elevadas a RD\$3,000, incluyendo, de acuerdo con el reporte citado, las de los haitianos pensionados, lo que significa un aumento de RD\$9 millones por mes y de RD\$108 millones al año. Por otra parte, es posible que un sector de los inmigrantes haitianos se beneficie de otros programas sociales públicos, pero el más importante de éstos, el de combate a la pobreza (Solidaridad en sus distintos componentes), no abarca a inmigrantes haitianos, aunque podría incluir algunas familias de origen haitiano.

IX.4.4 El monto del gasto social

Como evaluación general del gasto público social generado por la inmigración haitiana, podría establecerse de manera muy preliminar e indicativa que el gasto social (salud, pensiones y educación) del Estado Dominicano en la inmigración haitiana sería de unos RD\$461.5 millones (US\$15 millones) en 2005, lo que equivale a un 1.3% del gasto social si limitamos el mismo a las tres áreas antes mencionadas. Estas cifras serían relativamente apreciables si se ponderan a partir de dos criterios: un escenario moderado sobre el volumen de inmigrantes y la incidencia en el gasto en salud de una corriente de visitantes desde Haití, no inmigrantes, para fines de atención en salud, sobre todo de parturientas.

La evaluación ofrecida demuestra también que el gasto social en servicios públicos a los inmigrantes, aunque de cierta consideración, dista de ser de las dimensiones sugeridas por la imagen difundida en los medios sobre la “pesada carga” en el gasto público que provocan los inmigrantes. Para establecer el balance fiscal en esta materia en la manera en que el mismo es usualmente medi-

⁵⁸ Lugo 2007

⁵⁹ Véase el Capítulo VIII de este informe

⁶⁰ Reunión de grupo de discusión con la Red de encuentro dominico-haitiano Jacques Viau.

⁶¹ *Ibíd.* La representante de CEDAIL señaló que muchas de estas pensiones eran de RD\$400 y RD\$300.

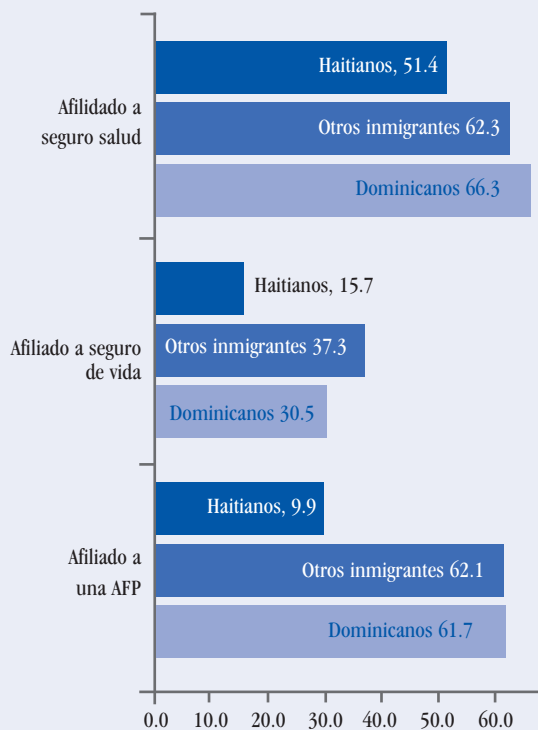
do en estudios sobre migración⁶² habría que determinar los ingresos aportados por los inmigrantes como contribuyentes en impuestos y cotizaciones de la seguridad social y compararlos con los gastos públicos en servicios sociales que benefician a los mismos, lo que requiere un estudio más específico con acceso a otras informaciones institucionales.

El análisis hasta aquí esbozado no aborda de modo directo las implicaciones de las reformas en el sistema de salud y seguridad social. ¿Cuáles implicaciones tendrán o han tenido las recientes reformas en el régimen de salud y seguridad social para los inmigrantes haitianos y sus familias? Sobre esta cuestión hay más preguntas que respuestas. Falta información para disponer de un panorama claro. En todo caso un hecho básico es que una parte importante de estos inmigrantes realiza trabajos temporales, sin contratos formales, o realiza actividades laborales del sector informal. Puede presumirse que los inmigrantes quedarán progresivamente excluidos de la recepción de los servicios de salud a los que accedían bajo el régimen anterior de salud, más flexible. A su vez, los inmigrantes haitianos más estabilizados e integrados estarían bajo condiciones relativamente similares en general a las de la población nacional en el nuevo régimen de salud. Este escenario genérico es sugerido

por los datos de la encuesta laboral de 2007 —que incluyó algunas preguntas sobre seguridad social— que aparecen en el Gráfico IX.7. Como muestra este gráfico, la mitad de los inmigrantes haitianos reportó estar afiliado a un seguro de salud y el 15.7% a un seguro de vida, mientras que alrededor de una tercera parte reportó estar afiliado a una administradora de fondos de pensiones.

Gráfico IX.7

Distribución de los inmigrantes haitianos, otros inmigrantes y los dominicanos según afiliación a seguro de salud, vida y a una administradora de fondos de pensiones (en porcentajes), 2007



Fuente: ENFT 2007

IX.5 Exclusión sociocultural y derechos humanos

Parte de los inmigrantes haitianos y sus descendientes nacidos en territorio dominicano ha sido víctima de prácticas que vulneran sus derechos humanos, especialmente sus derechos civiles y sociales como consecuencia de su situación de irregularidad migratoria, su origen nacional y de raza. Las dimensiones más prominentes a este respecto, y que han sido objeto de reiteradas críticas nacionales e internacionales, son las referidas a las deportaciones masivas indiscriminadas y la exclusión de la nacionalidad dominicana de personas de ascendencia haitiana nacidas en el país.

⁶² Ver a este respecto Aparicio y Tornos 2000 y Aparicio y Giménez 2003. En este resultado fiscal usualmente no se incluyen los gastos generados por el control migratorio y deportaciones, los cuales, aunque forman parte de las cuentas públicas en referencia a la inmigración, en rigor no constituyen un servicio al bienestar de los inmigrantes en el balance entre aportes de ingresos y gastos en servicios sociales. Dado lo examinado en este capítulo sobre los operativos de deportaciones sería un singular contrasentido referirlos como gastos en servicios a los inmigrantes.

IX.5.1 Deportaciones y derechos humanos

Aunque existe un protocolo para el proceso de deportación, en la práctica ha sido poco observado por el gobierno dominicano (Recuadro IX.3). En efecto, las deportaciones de inmigrantes haitianos frecuentes y en ocasiones masivas se han constituido en un elemento central de la política migratoria dominicana contemporánea. Sobre todo a partir del final del tradicional sistema institucionalizado de reclutamiento, contratación y repatriación de trabajadores migratorios. En coyunturas específicas de tensiones en las relaciones entre ambos países, se han desencadenado deportaciones masivas en pocas semanas o meses, tal como sucedió en 1991, 1997, 1999 y 2005. Según cifras oficiales, ofrecidas durante el presente siglo, se han deportado de modo regular entre 10,000 y 15,000 nacionales haitianos por año.

Las deportaciones de inmigrantes irregulares son un acto de soberanía de cualquier Estado y en el Estado dominicano está establecido en la Ley 286-04 en donde se indica que su aplicación deberá ser ejecutada con la garantía de los debidos procesos establecidos por las propias leyes del país.

La aplicación de la ley se verifica en el marco de grandes contradicciones del Estado dominicano. En efecto, durante décadas el Estado fue el principal importador de mano de obra para el corte de la caña de azúcar, así como los otros ingenios del sector privado. Entre los años setenta hasta finales de los noventa se transitó por diversas modalidades de acuerdo entre los dos países que fueron desde tratados internacionales hasta mecanismos más informales desde la propia industria azucarera. Muchos de esos braceros se quedaron en el país y sus hijos fueron reconocidos como dominicanos. Cuando se desmonta la industria azucarera y se redistribuye la inmigración haitiana, fueron

Protocolo de entendimiento sobre los mecanismo de repatriación

Recuadro IX.3

El Gobierno haitiano reconoce que el Gobierno dominicano tiene legítimo derecho a repatriar a los ciudadanos haitianos ilegales en el territorio dominicano, para lo cual ambas partes acuerdan lo siguiente para mejorar el procedimiento de dichas repatriaciones:

- Las autoridades dominicanas de Migración se comprometen a no realizar repatriaciones durante horas de la noche, es decir, entre 6:00 p.m. y 8:00 a.m., igualmente no harán repatriaciones durante los domingos y días feriados de los dos países, excepto entre las 8:00 a.m. - 12:00a.m.
- Las autoridades dominicanas de migración evitarán la separación de familias nucleadas (padres e hijos menores) en los procesos de las repatriaciones.
- Las autoridades dominicanas de Migración se comprometen a realizar las repatriaciones que se hagan hacia el territorio haitiano, exclusivamente a través de los puestos fronterizos de Jimaní/Malpasse, Dajabón/Ouanaminthe, Elías Piña/Belladere, y Pedernales/Anse-a-Pitre. Por su parte, el gobierno haitiano se compromete a reforzar y/o establecer puestos de inspección migratoria en esos lugares fronterizos que habrán de recibir a los repatriados.
- Las autoridades dominicanas de migración reconocen los derechos humanos inherentes a los repatriados y adoptarán medidas concretas para hacer acompañar a los repatriados de sus efectos personales, así como a no retener los documentos personales del repatriado, salvo que los mismos evidencien a juicio de dichas autoridades vicios de legalidad, en estos casos serán retenidos y posteriormente enviados a la misión diplomática haitiana en República Dominicana.
- Las autoridades dominicanas migratorias entregarán a cada repatriado una copia del formulario individual que contiene la orden de su repatriación.
- Las autoridades dominicanas de Migración se comprometen a comunicar previamente, dentro de un plazo razonable, a las autoridades diplomáticas o consulares haitianas acreditadas en el territorio dominicano, las listas de personas en proceso de repatriación. Esas autoridades podrán ejercer su función de asistencia consular.
- Las autoridades haitianas procederán al establecimiento de puestos de control migratorio a lo largo de la frontera dominico-haitiana, para evitar el flujo ilegal de sus ciudadanos hacia la República Dominicana.
- El Gobierno haitiano se compromete a redoblar sus esfuerzos para dotar a sus nacionales de documentos de identidad haitiana, en el contexto del flujo migratorio potencial hacia República Dominicana.

Fuente: Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre República Dominicana y la República de Haití suscrito el 2 de diciembre de 1999 en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Convenios Bilaterales entre la República Dominicana y Haití. Agosto 2000.

los empresarios agrícolas y el sector de la construcción quienes contrataron esa fuerza de trabajo de manera informal, inclusive para obras del Estado, situación conocida y visible para toda la ciudadanía y las autoridades, en franca violación al mismo marco jurídico que se invoca para deportarlos. En general, las condiciones laborales de los obreros haitianos son violatorias de las normas legales dominicanas y ello se hace de forma flagrante y pública y el Estado no hace nada para impedir que así suceda y para que se cumpla la Ley (Recuadro IX.4).

Según un estudio realizado por el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM) en el sector de la construcción el “55.36% de los trabajadores haitianos encuestados afirmó que no se le solicitó ningún tipo de documentación”. “Del 45% de trabajadores a los que les solicitaron documentos, al 60% les pidieron pasaporte y visa. Por tanto, la regularidad del estatus migratorio del trabajador no parece ser un tema de interés al momento de la contratación o se parte del supuesto de que esta población carece de documentación y que, por tanto, es inútil requerírsela. Al 54.05% de los trabajadores dominicanos les solicitaron documentación para empezar a trabajar, sobre todo, cédula de identidad. El 45.95% afirmó que no se le solicitó ninguna documentación”. “El total de los trabajadores haitianos que afirmó que no se les había requerido documentación, declaró que no se les solicitó visa o carnet de trabajo ni residencia dominicana. Al menos uno de estos documentos es indispensable para que un extranjero pueda trabajar en el país legalmente. Por tanto, de estos datos se puede deducir que a casi la mitad de las personas entrevistadas se les solicitó la documentación correspondiente para trabajar en el país”⁶³. En la lógica del estudio del SJRM se indica que si bien los organismos del Estado pocas veces se han acercado a las construcciones para verificar la documentación de los trabajadores, sí se acercan para hacer redadas. En efecto, “los trabajadores sí afirman haber sido víctimas de redadas en el momento en que estaban trabajando”. En conclusión, esta práctica migratoria “(...) beneficia a algunos sectores, mientras que perjudica al sector más vulnerable, tal y como lo denuncia el informe de Human Rights Watch (2002) y queda evidenciado en las siguientes palabras del editorial del periódico Hoy:

Por décadas, los gobiernos y la sociedad dominicana han pretendido que los haitianos sólo existen para trabajar arduamente, no para recibir protección laboral ni derechos ciudadanos. La razón es desviar la culpabilidad, de manera que el gobierno dominicano pueda continuar con una práctica migratoria irregular, que asegura a los empresarios una masa laboral empobrecida, carente de derechos laborales y ciudadanos (...) Esta fórmula es perfecta para el empresariado que se beneficia del sistema laboral semiesclavista, así como para los oficiales civiles y militares que reciben comisiones por el tráfico ilegal de personas (...) Estas ideas sustentan la práctica excluyente de la élite económica y política dominicana, que hace al país objeto de las críticas internacionales por abusos a los derechos humanos (...) el país no está obligado a recibir a los haitianos. La crítica radica en que se permita la migración de haitianos para realizar labores fuertes y no se regularice con derechos su presencia en el territorio dominicano. (HOY - 18/4/ 2007- p.7)”⁶⁴.

La pregunta que cabe aquí es ¿por qué el Estado dominicano cumple una parte del ordenamiento jurídico y no lo cumple completo? Más aún, si hay evidencia de la disposición de los trabajadores

Recuadro IX.4

Sobre la contratación de dominicanos

Código de trabajo de la República Dominicana 1999:

Artículo 135.- El ochenta por ciento, por lo menos, del número total de trabajadores de una empresa debe estar integrado por dominicanos.

⁶³ Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes 2008

⁶⁴ Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes 2008, p 36

de regularizar su situación⁶⁵ es una contradicción, que por un lado se haya traído a haitianos para trabajar primero en los ingenios estatales y luego en las construcciones del sector privado y muchas veces del propio Estado, a la vista del público y en condiciones de informalidad, en violación a leyes (como el artículo 135 del Código de Trabajo y otros más); por otra parte, se les acusa de inmigrantes irregulares, sujetos a ser deportados, en ocasiones contra las normas del derecho internacional. Esta conducta refleja un doble estándar que debe ser resuelto. Si se contrata la mano de obra haitiana para trabajar debe ser de acuerdo con las normas legales y con clara responsabilidad para el empleador.

Por otra parte, las prácticas de deportación muchas veces están acompañadas de violaciones de derechos y de abusos. Diversas prácticas pueden ser señaladas como transgresores de derechos, las cuales han sido en reiteradas ocasiones documentadas con casos concretos por parte de las organizaciones de derechos humanos nacionales y en múltiples informes de organismos internacionales⁶⁶.

Las detenciones de inmigrantes se han efectuado en innumerables oportunidades de modo arbitrario y sin que las personas detenidas dispongan del derecho al debido proceso. Estas detenciones se realizan mediante redadas indiscriminadas, en ocasiones por militares, quienes no tienen funciones de control migratorio, sino como auxiliares y apoyo logístico. Las personas detenidas son confinadas en las mismas prisiones destinadas al alojamiento de personas arrestadas por hechos delictivos.

⁶⁵ Con relación al tema del estatus migratorio de los trabajadores haitianos en el sector construcción vale referirse a una encuesta realizada por la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) en el 2001, referida por el estudio del SJRM.

“Según esta encuesta el 92% de los haitianos no tiene documentos para residir legalmente en el país. El 60% de estos trabajadores dijo que no había realizado ninguna gestión para legalizar su estadia en el país y el 62% de éstos dijo que lo haría si tuviese alguna esperanza de regularizar su situación migratoria. El 71% dijo que tenía alguna esperanza de regularizar su situación migratoria; y el 86% declaró que aceptaría un permiso temporal y luego retornar a Haití al cabo de su vencimiento.

En datos de la misma SET, queda claro que el caos migratorio no es culpa de los migrantes, puesto que ellos estarían dispuestos a regularizar su situación si existiera un camino claro en este país para alcanzarlo. Sin embargo, el migrante es quien padece las consecuencias de vivir y trabajar en condiciones de irregularidad, (...). La mano de obra en condiciones de irregularidad está más vulnerable para ser explotada en el trabajo, en beneficio de los empresarios de la construcción”. SJRM 2008, p. 36-37.

⁶⁶ En los últimos años organismos internacionales y ONG han denunciado las prácticas de deportación y violación de los derechos humanos de la población haitiana. Véase el Informe 2008 Amnistía Internacional, “El estado de los Derechos Humanos en el Mundo”. Éste señala que “las autoridades dominicanas reforzaron el control militar de su frontera con Haití mediante el despliegue del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT). Las expulsiones de migrantes en situación irregular se llevaron frecuentemente a cabo de forma arbitraria y sin derecho a recurrir contra ellas”.

Véase el Informe de observaciones preliminares tras la visita del relator especial de las Naciones Unidas contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, de Doudou Diène y Gay McDougall (octubre de 2007). Los expertos de las Naciones Unidas señalaron que “al identificar a todas las personas de descendencia haitiana como inmigrantes ilegales, este grupo minoritario establecido experimenta expulsiones injustificadas, discriminación, denegación de derechos y, en última instancia, la denegación del derecho a poder optar legítimamente por la nacionalidad (...)”. Aunque no existen leyes claramente discriminatorias a primera vista, sí se interpretan y aplican determinadas leyes de forma claramente discriminatoria, en particular las que guardan relación con la inmigración, el estado civil y de adquisición de la nacionalidad por parte de personas de ascendencia haitiana nacidas en República Dominicana (...). La cuestión que más preocupa a los inmigrantes haitianos y a los descendientes de haitianos es la documentación. Muchos dijeron sentirse en un “limbo jurídico” tras la adopción de la Ley de Inmigración de 2004 y las consecuentes directrices acerca de temas tan fundamentales como el registro de nacimientos y la entrega de documentos de identidad (cédulas)”.

Véase Informe Human Rights Watch 2002, “Personas Ilegales: Haitianos y Dominico-Haitianos en La República Dominicana”. Este informe señala: “Durante la última década, el gobierno dominicano ha deportado a cientos de miles de haitianos a Haití, así como a un número desconocido de dominicanos de ascendencia haitiana (...)”.

Véase Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos”. UN Doc. CCPR/CO/71/DOM (26 de abril de 2001), párr. 16. El Comité de Derechos Humanos declaró que “siente gran preocupación por las continuadas informaciones respecto a las deportaciones masivas de personas de origen haitiano aún cuando se trate de ciudadanos dominicanos”.

Recuadro IX.5 ¿Se deportan menores haitianos?

Según expresiones del Director General de Migración, su departamento se declaró impedido para repatriar a los menores haitianos que se encuentran mendigando en las calles dominicanas, con el argumento de que incumpliría normas internacionales. El director explicó que estos niños están en las calles con personas que no son sus padres y "Migración no puede repatriar niños sin saber quiénes son sus padres porque violaría Códigos internacionales y el Código del menor". Explicó que "lo que hace Migración es recogerlos y llevarlos a Los Alcarrizos, municipio de la provincia de Santo Domingo que es la zona donde residen".

Sin embargo, en otros reportes de prensa, organismos de defensa de los derechos humanos - Solidarité Fwontalyé, Servicio Jesuita para los Migrantes Refugiados en Ouanaminthe (Haití) y Solidaridad Fronteriza de la provincia dominicana de Dajabón (Noroeste) - denunciaron que en junio de 2008 unos 75 menores haitianos

fueron arrestados y repatriados por autoridades migratorias de Santiago. Según los denunciantes, algunos de los niños trabajaban en los campos de caña, como servidumbre doméstica, en la mendicidad, la venta callejera e incluso vendiendo su cuerpo.

El responsable de Migración en la zona norte dijo que inspectores de ese organismo mantienen operativos permanentes en Santiago y otras ciudades de la región donde apresan para fines de repatriación a niños y mujeres que pernoctan en las calles pidiendo limosna.

El funcionario reiteró que se investiga además la denuncia de las organizaciones haitianas y dominicanas sobre la venta de menores haitianos en República Dominicana por 150 pesos. Una fuente de Migración en la región norte comunicó que entre los 75 menores que fueron repatriados, muchos de ellos no hablaban español, lo que indica que el tráfico continúa por la frontera.

Fuentes: "Migración impedida repatriar niños haitianos". El Nuevo Diario. Santo Domingo. Editora El Nuevo Diario. 26 de junio de 2008.
"Denuncia venta de niños haitianos por US\$4". El Nuevo Diario. Santo Domingo. Editora El Nuevo Diario. 20 de junio de 2008.

vos y en condiciones por demás indignas. Luego de ello, son deportadas a Haití sin que puedan comunicar previamente su situación a ninguna persona de su familia y menos aún tener la posibilidad de apelar la decisión. Esto ha separado familias y consecuentemente dejado a personas menores de edad en total desamparo. En muchas ocasiones significa también que las personas deportadas no tienen oportunidad de disponer de sus bienes y a veces pierden sus remuneraciones o prestaciones laborales. Dentro de estas prácticas de deportación, también han sido víctimas, en algunas ocasiones, personas de nacionalidad dominicana de origen haitiano que se ven en el drama de ser deportadas a un país en el que tienen poco o ningún arraigo social, cultural o familiar. También se han deportado personas menores de edad, dejándolas vulnerables y a merced de redes de criminales⁶⁷ (Recuadro IX.5).

⁶⁷ Véase "Aumenta la violencia contra haitianos". Inter Press Service. 6 de noviembre de 2008. El artículo denuncia que las violaciones de derechos humanos contra haitianos y sus descendientes se agravan en República Dominicana, al tiempo que se intensifican las deportaciones masivas de inmigrantes hacia el país vecino. [<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90376>].

Véase "Responsabiliza a Estado de discriminación de los haitianos en RD". Hoy. Santo Domingo. Editora Hoy. 16 de enero de 2009. En el reporte Joseph Cherubin, secretario general de la Red de Encuentro Dominicano-Haitiano, responsabiliza al Estado "de la discriminación de los haitianos y sus descendientes en el país". Asimismo, lo acusa de violar los derechos humanos de los haitianos. Puso como ejemplo que la ley prohíbe la deportación masiva de haitianos, "pero cotidianamente las autoridades las llevan a cabo".

Véase "La muerte en la ruta hacia Haití". El Nacional. Santo Domingo. Editora Hoy. 17 de septiembre de 2008. La comentarista Lilliam Oviedo afirma que "debería ser escandaloso el hecho de que dos haitianos murieron recientemente en Dajabón, cuando una patrulla del CESFRONT perseguía un camión cargado de indocumentados. Traficantes y patrulla sostuvieron una riña y murieron dos de los indocumentados".

Véase "Servicio Jesuita a refugiados dice autoridades niegan refugio a Haitianos". Hoy. Santo Domingo. Editora Hoy. 21 de junio de 2008. En la noticia, el Servicio Jesuita a Refugiados denuncia que "las autoridades dominicanas se niegan a resolver los casos de más de 1,000 solicitudes de refugios, en su mayoría de haitianos, a los cuales ponen en riesgo de ser repatriados a sus países de origen, en donde por razones políticas o sociales corren peligro".

En muchos casos las deportaciones han estado mediadas por la corrupción y “macuteo” de las autoridades⁶⁸. Estas prácticas de deportación no sólo perpetúan el estado de marginación de la población migrante, sino que debilitan la cohesión social.

IX.5.2 Derechos humanos, tráfico de personas y nacionalidad

En un contexto de extrema pobreza en Haití, por un lado y por el otro de necesidad de una mano de obra dócil, barata y sin derechos para mantener los niveles de rentabilidad⁶⁹ de una parte del sector privado dominicano, tiene lugar una política migratoria incompleta (sin reglamentos), inconsistente (en algunos aspectos es retroactiva), contradictoria (se propicia la inmigración irregular, se contrata sin respetar las normas laborales y luego se les deporta sin observar el derecho internacional) e ineficaz (porque se convierte cada día en un problema mayor).

Ese carácter de incompleta, inconsistente, contradictoria e inefectiva provoca prácticas de corrupción y “macuteo” asociadas a la trata y tráfico de personas, que con frecuencia tienen conexiones con las autoridades de vigilancia fronteriza o cuentan con su indiferencia.

En un estudio realizado en julio de 2008 por la CNUS, Solidarity Center y la FENTICOMMC⁷⁰ sobre una muestra de 498 trabajadores inmigrantes haitianos irregulares que laboran en el área de la construcción en la zona este del país se encontró que el 93.9% vino por su propia voluntad e indocumentado para buscar trabajo y que el 81.7% tuvo que pagar soborno a las autoridades. El estudio señala que: “Esto refleja una realidad de corrupción y de implicación de las autoridades que se benefician del tráfico irregular y la trata de personas. Estos trabajadores sin documentos representan el porcentaje más explotado en el sector de la construcción, porque trabajan sin papeles, con miedo de experimentar violencia si ponen una denuncia”⁷¹ Adicionalmente se constata que el 13% de los entrevistados había sido golpeado por las autoridades y el 8% injustamente encarcelado⁷².

⁶⁸ Existen recientes denuncias en la prensa dominicana, como evidencian noticias consultadas el 25 de febrero de 2009:

Véase “Sólo 26 mil haitianos tiene carnet para trabajar en la RD”. Clave. Santo Domingo. Mediateam Dominicana. 29 de enero de 2009. El artículo sostiene que en Jicomé la población haitiana es extorsionada por los militares dominicanos y por las personas que brindan servicios de transporte público en la Línea Noroeste.

Véase el comunicado de la ONG Entreculturas de 11 de abril de 2008:

[www.entreculturas.org/noticias/Se_intensifica_la_tension_en_la_frontera_haitiano_dominicana].

Véase “Denuncian alegados abusos y corrupción de militares en la frontera”. Clave Digital. Mediateam Dominicana. 15 de noviembre de 2007.

Véase “Denuncia maltratos a haitianos”. El Caribe. Santo Domingo. Editora El Caribe. 13 de febrero de 2009.

⁶⁹ ODH/PNUD 2008, Capítulo I y ODH/PNUD 2005 Capítulo V.

⁷⁰ CNUS, Solidarity Center y Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción (FENTICOMMC) 2008.

⁷¹ CNUS, Solidarity Center, Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción FENTICOMMC 2008, p. 13

⁷² Véase “Los militares extorsionan a los haitianos”. Clave. Santo Domingo. Mediateam Dominicana. 19 de junio de 2008.

Véase en la web “Denuncia obispo dominicano corrupción de militares en frontera haitiana”. Radio Evangelización. 12 de marzo de 2007. [<http://www.radioevangelizacion.org/spip.php?article178>].

Las personas haitianas que se ven en la necesidad de utilizar esas redes de traficantes afrontan múltiples abusos y peligros contra su vida y su integridad⁷³. La tragedia más dramática relativamente reciente ocurrió en enero de 2006, en la que murieron por asfixia 24 personas de las 69 que eran transportadas en un furgón por la zona de Dajabón⁷⁴. Por este hecho fueron condenadas diez personas, entre ellas siete militares (un sargento y seis rasos) que aceptaron dinero a cambio de permitir el paso del camión⁷⁵.

En septiembre de 2007 entró en operación el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT), una guardia fronteriza con la misión de impedir el tráfico de indocumentados, drogas, armas y contrabandos desde Haití⁷⁶ (Recuadro IX.6). Sin embargo, a sólo dos meses de operación del CESFRONT comenzaron las denuncias de abuso y corrupción contra el mismo y se produjo la remoción completa de las tropas asignadas a Dajabón⁷⁷. También ha habido denuncias de redes de trata de personas, especialmente de mujeres y niños que operan en las zonas fronterizas. Estas redes de tratantes han sido involucradas en la organización de trata de mujeres para fines de prostitución y en la trata de niños y niñas que son dedicados a la mendicidad o al trabajo doméstico en diversas ciudades, especialmente en la Línea Noroeste y en Santiago. Las denuncias públicas sobre este tipo de hechos han sido numerosas, e incluso en ocasiones muy concretas, incluyendo nombres y rutas, sin que en la mayoría de los casos se hayan traducido en investigaciones judiciales exitosas.

Recuadro IX.6

Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT)

Mediante el Decreto No. 325-06 se crea el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT), dependiente de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, con la misión especial de establecer un dispositivo de seguridad y control permanente en los puntos de entrada y salida a lo largo de la frontera terrestre dominicana. El mismo estará integrado por una fuerza conjunta compuesta de un 60% de miembros del Ejército Nacional, un 20% de la Marina de Guerra y un 20% de la Fuerza Aérea Dominicana.

Este cuerpo estará comandado por un Oficial General del Ejército Nacional, el Cuerpo Especializado en Seguridad Portuaria (CESEP), por un Almirante de la Marina de Guerra, el Cuerpo Especializado en Seguridad Aeroportuaria (CESA) y por un Oficial General de la Fuerza Aérea Dominicana.

De los 500 soldados que integran el CESFRONT, 250 estarán exclusivamente en la provincia de Dajabón y los demás diseminados en todas las zonas priorizadas conocidas como puntos vulnerables para el tráfico de drogas, armas y el contrabando de mercancías y de humanos.

Fuente: ODH/PNUD

⁷³ Un militar de 20 años que conversó con los reporteros del semanario Clave contó que proviene de San Cristóbal y que le gusta estar en la frontera donde tiene dos años de servicio, “porque esto tá cundió de haitianos ilegales dispuestos a pagar sobornos por penetrar a República Dominicana. Explicó que cuando no tiene dinero se va a la entrada de Loma de Castañuelas: “En un ratico consigo hasta 500 pesos”. También explicó que acude junto a otros militares “al camino de los rieles” para extorsionar a todos los inmigrantes que pasan por el lugar. Entre sus hazañas explica que confiscó RD\$500 que llevaba un haitiano escondido en un tubo de pasta dental. Contó que además una noche interceptó junto a otro guardia a un haitiano que había robado cuatro latas de leche. Narra otra hazaña: “Pusimos una funda negra en la cabeza de un haitiano acusado de robar cinco sacos de arroz y lo amenazamos con majarle los genitales”. Clave. 19 de junio de 2008.

⁷⁴ De las 69 personas, 61 eran hombres, seis mujeres y dos niños. Los sobrevivientes recibieron atenciones médicas en hospitales de Mao y Santiago. Véase “Investigan Tragedia”. El Caribe. Santo Domingo. Editora El Caribe. 12 enero de 2006.

⁷⁵ El Caribe 2006

⁷⁶ Mañaná, Víctor. “Entregarán a Leonel proyecto de la nueva guardia fronteriza”. Listín Diario. Santo Domingo. Editora Listín Diario. 5 de febrero de 2006.

Comprés, Leoncio. “Informe EU recomienda una guardia fronteriza”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 3 de diciembre de 2005.

⁷⁷ Comprés, Leoncio. “FFAA no quiere que el CESFRONT se contamine”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 14 de noviembre del 2007.

López, Kleiner y Cárdenas, Annette. “Sigue polémica por actuación del CESFRONT en Dajabón”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 15 de noviembre de 2007.

La encuesta del CNUS, Solidarity Center y la FENTICOMMC⁷⁸, ya citada, estableció que el 21% de los encuestados fue víctima de la trata. Se informó que “la trata se produjo en dos procesos: uno a la entrada de los indocumentados y otro luego de ingresar al país. El 3.25% de los encuestados expresó que cuando entró al país lo hizo contra su voluntad y el 17.47% informó que ingresó voluntariamente, pero después fue llevado a laborar contra su voluntad a un trabajo diferente al que se le había prometido antes de llegar al país”. La encuesta no especifica ni la duración, ni el momento, ni en qué sector o lugar, ni cómo lograron superar la situación. Sí se pudo establecer que ninguno sufría una situación de trata en el sector construcción al momento de realizarse la encuesta.

Es por esos fenómenos criminales y por la ausencia o poca respuesta del Estado que República Dominicana ha sido incluida entre los países en que operan redes de tráfico de migrantes y trata de personas en varios informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos⁷⁹.

IX.5.3 Descendientes de haitianos y nacionalidad

Este tema es ampliamente discutido en el Capítulo VIII de este informe. Según el artículo 11 de la Constitución son dominicanos los nacidos en territorio dominicano con excepción de los hijos e hijas de los diplomáticos y los que están en tránsito. En 1939 se definió el concepto de “tránsito”⁸⁰ por un período de 10 días, sin embargo, con la Ley de Migración de agosto de 2004 (la 285-04) se reinterpreto el concepto de tránsito, incluyendo al inmigrante irregular, de forma que la descendencia de este aunque naciera en territorio dominicano no adquiría la nacionalidad. La Ley 285 fue demandada por inconstitucional y la Suprema Corte de Justicia evacuó una sentencia en diciembre de 2005 que ratificó su constitucionalidad. De ahí en adelante los descendientes de los inmigrantes irregulares que nazcan en territorio dominicano no tienen derecho a la nacionalidad dominicana. Esa es la ley y hay que cumplirla.

El problema es que esta interpretación de la Constitución se ha querido aplicar retroactivamente, desconociéndole la nacionalidad dominicana a quienes ya la tenían, porque hasta 2004 ser descendiente de un “inmigrante irregular” no era un impedimento para adquirir la nacionalidad dominicana. Ni siquiera era un impedimento que un descendiente de un “inmigrante irregular” fuera declarado con un documento irregular o falso (la cédula de identidad, por ejemplo) porque para adquirir la nacionalidad bastaba con que hubiese nacido en territorio dominicano. No hacerlo así era traspasarle la responsabilidad de un delito de un padre a un hijo. En estos casos la Junta Central Electoral no tiene la autoridad para despojar de los documentos de identidad a nadie que los posea a menos que haya mediado una sentencia irrevocable de un juez y se muestre que la persona no nació en territorio dominicano como demandan la Constitución y las leyes del momento. La sentencia irrevocable de un juez es una condición indispensable, sobre todo para personas que han disfrutado de la nacionalidad dominicana por años y que han sacado varias copias de actas de nacimiento, han tenido cédula de identidad, han votado, han tenido pasaporte dominicano, así como todo lo necesario para desarrollar una vida legal en República Dominicana. El despojo de documentos a dominicanos de origen haitiano, tal como fue visto en el Capítulo VIII, puede afectar a miles de ciudadanos y ciudadanas dados los flujos migratorios históricos que se han discutido en este capítulo.

⁷⁸ CNUS, Solidarity Center, Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción (FENTICOMMC). 2008. p. 13

⁷⁹ Informe Anual 2007 del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la Trata de Seres Humanos [<http://spanish.santodomingo.usembassy.gov/tip2007-repdom-s.html>], consultado el 25 de febrero 2009.

⁸⁰ Ley 95 y Reglamento de Inmigración No. 279 del 12 de mayo 1939.

IX.6 Exclusión social y participación

El panorama trazado sobre exclusión socioeconómica, violación de derechos y discriminación conforman un cuadro de aislamiento relativo de la mayoría de inmigrantes haitianos y de muy restringidos canales de participación.

Limitada participación en organizaciones

Junto a la denegación de derechos civiles y sociales, una de las características más sobresalientes de la exclusión social de la población inmigrante y su descendencia es su limitada participación en organizaciones locales o nacionales. Esto ha contribuido a que carezcan de voz colectiva, adolezcan de una limitada capacidad de agencia y un bajo nivel de empoderamiento para transformar el entorno económico, social, y legal en procura de una mayor integración y una ampliación de las oportunidades.

La participación de la población migrante haitiana en los sindicatos azucareros era apenas marginal en los años setenta y hasta mediados de los ochenta⁸¹, cuando estos sindicatos tenían fuerza movilizadora y el movimiento obrero y sindical tenía un relativo empuje negociador. El derrumbe del movimiento sindical se ha reflejado en el muy restringido y casi irrelevante grado de sindicalización de los trabajadores en el país en conjunto y de los inmigrantes. De acuerdo a la ENFT de 2007, apenas el 10.0 % de los trabajadores dominicanos y el 4.2% de los haitianos pertenecía a un sindicato⁸². El estudio del CNUS y otros⁸³, previamente citados, mostraba que el 74% de los trabajadores inmigrantes quería ser miembro de un sindicato y el 89% ser parte de una red de trabajadores que atienda sus problemas. Según este estudio existe en Haití una fuerte tradición de organizaciones comunitarias para dar respuesta a la situación de pobreza en ausencia de una presencia del Estado.

Por otra parte, si bien no existe una legislación que impida la sindicalización de los trabajadores, migratoria o no, en la práctica, por disposiciones administrativas, la Secretaría de Trabajo “requiere que los trabajadores muestren una identificación nacional para afiliarse a un sindicato”. Esta disposición se debe a que la ley exige un número mínimo de 20 miembros para formar un sindicato y con el 50% más uno de todos los trabajadores de la empresa que respalda la asamblea, para legitimar la negociación colectiva. La carencia de documentos dominicanos impide que los trabajadores inmigrantes haitianos puedan formar un sindicato. Muchos sindicatos y federaciones ya establecidos (...) pueden organizar a nuevos trabajadores haitianos dentro de sus sindicatos, porque la relación laboral entre empleadores y trabajadores de acuerdo con la ley genera derechos irrenunciables aún no exista contrato. Por eso, los sindicatos desarrollan estrategias alternativas para organizarlos. Algunas federaciones han creado comisiones de haitianos donde los inmigrantes eligen sus propios representantes, pagan cuotas y gozan de los beneficios de ser miembros de un sindicato. Su presencia dentro de la estructura oficial también permite que la federación adapte sus políticas para incluir las necesidades de los inmigrantes”⁸⁴.

⁸¹ Báez 1985

⁸² Véase el Capítulo V de este informe

⁸³ CNUS, Solidarity Center, Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, la Madera, Materiales de Construcción (FENTICOMMC) 2008

⁸⁴ 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. p.21

Un canal de participación tradicional ha sido el de las asociaciones y congregaciones religiosas, tanto católicas como protestantes y evangélicas. En el caso de estas últimas, el hecho de que parte de los pastores sean haitianos ha facilitado la participación de los inmigrantes en las prácticas y rituales religiosos. Muchos sacerdotes católicos, dentro de la pastoral social de la iglesia orientada a los haitianos, han promovido diversas acciones de asistencia y apoyo a los inmigrantes a escala local y fomentado la creación de organizaciones locales⁸⁵.

De otra parte, existen algunas evidencias de que se ha estado generado un incipiente movimiento espontáneo de creación de asociaciones locales de inmigrantes. “Son grupos establecidos mediante los esfuerzos autónomos de los inmigrantes y más allá de las organizaciones facilitadas por los promotores de las ONG. Están en todos los lugares del país: en Santo Domingo, el Este, el Sur y en otras regiones incluyendo Samaná y Puerto Plata”⁸⁶. La progresiva diversificación en la localización territorial de los inmigrantes constituye un factor objetivo básico de este proceso y es probable que el recrudescido ambiente anti-inmigratorio imperante y eventos de violencia de los últimos años, hayan contribuido a la generación de estas formas asociativas de modo reactivo para colaboración y apoyo.

Una parte de los dominicanos de origen haitiano, sin duda reducida por las razones ya anotadas, ha participado tradicionalmente y de forma indiferenciada en los partidos políticos dominicanos de su predilección. Recientemente se difundió en la prensa que un grupo de dominicanos de origen haitiano tenía intención de constituir un partido “domínico-haitiano”, lo cual provocó reacciones diversas a esa curiosa propuesta. Se trató, al parecer, de un anuncio confuso o que fue mal interpretado, ya que el principal dirigente aclaró que se trataba de que la asociación –el Movimiento Comunitario Domínico-Haitiano- presentaba sus propuestas sobre temas migratorios a los partidos políticos⁸⁷.

IX.6.1 Dimensiones de la sociabilidad y dinámica de los conflictos

Dos de las dimensiones de mayor relieve en términos sociales de la inmigración haitiana contemporánea se relacionan con los cambios en las condiciones objetivas de sociabilidad y sus repercusiones en las interacciones sociales y las fuentes o posibilidades de conflictos. En contraste con las formas de sociabilidad de los inmigrantes, condicionadas por los cañaverales, bateyes y fincas agrícolas, una parte cada vez mayor de éstos se encuentra en ciudades y barrios populares, en localidades en que antes había escasa o nula presencia de inmigrantes, donde desempeñan una variada gama de ocupaciones, lo que presenta otras condiciones tanto para los inmigrantes como para los dominicanos en situaciones de presencia interactiva en la vida ordinaria.

Aunque éstas son dimensiones que han sido escasamente estudiadas de modo sistemático existen algunos estudios e informaciones que permiten caracterizar ciertos rasgos⁸⁸. Un estudio sobre migrantes en un barrio popular de la ciudad de Santo Domingo estableció que una parte apreciable

⁸⁵ Betances 2007

⁸⁶ Moseley-Williams, Gilles y Tejeda 2005

⁸⁷ Leyba, Nicanor. “Los nacionalistas alarmados por anuncio de grupo”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 27 de diciembre de 2007.

“MCDH irá a partidos a plantear iniciativas”. Diario Libre. Santo Domingo. Omnimedia. 28 de diciembre de 2007

⁸⁸ Véase el Capítulo X de este informe, sobre Cohesión Social. Se aborda este tema a partir de la cotidianidad de las familiar en diversos estratos sociales.

de la población de origen haitiano y una parte de sus vecinos dominicanos mantienen una red de relaciones interpersonales, cordiales y de amistad a escala de la vecindad. De acuerdo con la tipología de interacciones sociales usada en ese estudio, resultó que el 43% de los jefes de hogares de origen haitiano y el 53% de los vecinos dominicanos sostenían interacciones sociales interétnicas (entre ambos grupos) y los restantes 57% y 47%, respectivamente, relaciones sociales intraétnicas⁸⁹ (con miembros del propio grupo).

La encuesta IH-2002 incluyó algunas preguntas sobre relaciones sociales que dan mediciones de estas dimensiones en una mayor cobertura, aunque sólo por el lado de los inmigrantes haitianos. A partir de la pregunta sobre la nacionalidad de los mejores amigos se tendría que el 55.8% de los inmigrantes sostendrían relaciones intraétnicas, mientras que el 43.5% tendría básicamente relaciones interétnicas. No se presentan diferencias apreciables a este respecto entre hombres y mujeres, pero hay tres factores que estarían asociados con la orientación de las interacciones sociales:

- Los inmigrantes que hablan español disponen en mayor proporción de redes sociales interétnicas (56.1%), mientras los que no hablan español disponen sobre todo de redes intraétnicas (82.6%).
- Los inmigrantes más recientes tienen una mayor orientación interactiva intraétnica (77.6%) frente a la mayor orientación interétnica de los antiguos (64.5%).
- Finalmente, los que viven en el país con familiares disponen en mayor proporción de redes interétnicas (46.4%) respecto a los que viven con inmigrantes amigos, los que tienen en mayor proporción una orientación interactiva intraétnica (63.5%).

Estas informaciones muestran, en consecuencia, que poco más de la mitad de los inmigrantes se mantiene en un aislamiento social relativo, en términos de relaciones estabilizadas de amistad con dominicanos, que sus redes de relaciones sociales se centran en el propio grupo étnico, y que esto es mayor entre los de reciente inmigración, los que no hablan español y aquellos que viven aquí con amigos haitianos. Revelan también que una parte importante de los inmigrantes haitianos sostiene relaciones estables de amistad con dominicanos, y que las proporciones de los que mantienen estas relaciones sociales se incrementan con mayor integración y arraigo en el país en función del tiempo de permanencia, dominio del idioma y formación o reunificación de familias.

Por otra parte, la diversificación ocupacional amplía las fuentes y tipos de conflictos y su probabilidad de ocurrencia, tanto en el trabajo como en la vida cotidiana en localidades y barrios populares. Los tipos de conflictos derivados de riñas, enfrentamientos personales y de los actos delictivos (robos, asaltos, violaciones, homicidios y otros) merecen una mención especial, ya que, como muestran numerosos estudios sobre migración, sean frecuentes o no, cuando involucran a inmigrantes y en el contexto de determinadas condiciones y coyunturas, son susceptibles de traducirse en conflictos sociales interétnicos y generar ondas de violencia.

Las riñas personales entre haitianos y dominicanos, así como los actos de delincuencia perpetrados por inmigrantes, aunque reducidos, han sido de ocurrencia recurrente, en correspondencia con la antigüedad de la migración. El trágico suceso de Hatillo Palma, en el que una dominicana fue asesinada en mayo de 2005 por varios haitianos y su esposo fue herido y dado por muerto, dio inicio a una espiral de violencia en la que fueron asesinados varios haitianos en el propio Hatillo Palma, Santo Domingo, Moca y La Vega. ¿Cuáles factores se conjugaron para que este crimen se tradujera en una situación de conflicto interétnico y de violencia?

⁸⁹ Báez 2001, p.124

En primer lugar, Hatillo Palma es una localidad pequeña con muy elevada presencia de inmigrantes incorporados principalmente en las plantaciones bananeras, y en los tres años anteriores al suceso se produjeron varios asesinatos de personas de la localidad atribuidos a haitianos y que no fueron aclarados y quedaron impunes⁹⁰.

Segundo, se exacerbó⁹¹ el discurso anti-haitiano entre la población, promovido por grupos nacionales.

Tercero, los medios masivos de información (prensa, radio y televisión) dieron amplia cobertura a los sucesos y a declaraciones de corte nacionalista de diversos sectores; sobre todo, se acogieron numerosos reportajes que daban cuenta de diversos delitos que eran atribuidos a haitianos, algunos que se basaban en simples presunciones y otros que resultaron ser falsos.

Cuarto, las autoridades correspondientes fueron negligentes, ineficaces y tardías en su intervención, lo que contribuyó a acrecentar la incertidumbre y la confusión.

IX.6.2 Percepciones de la población dominicana sobre la inmigración haitiana

No existe ningún estudio conocido que aborde de modo amplio las opiniones y percepciones de la población dominicana sobre la inmigración haitiana, pero varias encuestas de opiniones políticas de cobertura nacional han incluido algunas preguntas al respecto que arrojan informaciones valiosas, por lo menos en torno a dos temas importantes: las deportaciones y los derechos de ciudadanía de los dominicanos de origen haitiano. En el capítulo de Cohesión Social de este informe se concluyó que en las relaciones con migrantes haitianos hay dos posiciones opuestas que se mueven desde la aceptación hasta el rechazo bajo el argumento de que están “invadiendo” el país, sin embargo no se identificaron situaciones de conflicto con las personas entrevistadas y la posición de rechazo deviene más de un discurso. Se detectó que predominan relaciones de reciprocidad, confianza y apoyo entre dominicanos y haitianos de ambos sexos, parecidas a las que se dan al interior de las comunidades entre dominicanos.

La firma Penn, Schoen & Berland ha preguntado, en sucesivas encuestas, si los haitianos que entraron irregularmente al país debían ser deportados a Haití o debían quedarse. En 1990, el 51% de los entrevistados consideró que debían ser deportados mientras que el 44% señaló que debían quedarse en el país. En mayo de 2006 los resultados a esta pregunta fueron de un 88% a favor de la deportación y apenas el 9% a favor de que se quedasen en el país⁹².

Otras encuestas muestran proporciones menos elevadas, pero altas, de personas de acuerdo con la deportación de inmigrantes de origen haitiano, aunque las comparaciones en todo caso no son enteramente factibles más que nada por la formulación de las preguntas para la medición de la opinión específica. La encuesta Demos 2001, por ejemplo, arrojó que el 58.1% de los entrevistados

⁹⁰ A este respecto los reportes divergen, mencionando cinco en tres años y ocho en menos de un año.

González, Santiago. “Deportación masiva de haitianos lleva caos a Juana Méndez”. El Nacional. Santo Domingo. Editora Hoy. 16 de mayo de 2005.

Santana, Ricardo. “En Hatillo Palma se quejan de grupos que defienden haitianos”. Listín Diario. Santo Domingo. Editora Listín Diario. 13 de junio de 2005.

⁹¹ Dore 2005

⁹² Vega 2007. Bernardo Vega señala en su artículo que desde hace 17 años han aprovechado las encuestas políticas para incluir la pregunta en cuestión, pero en el artículo citado no pone la serie completa por años de resultados. De su artículo tomamos también los datos de la encuesta de 2005 de la firma Gallup, que se mencionan más adelante.

estaba de acuerdo con la frase “es mejor repatriar a todos los haitianos”⁹³. En la segunda encuesta de Radiografía del Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES), de 2004, se preguntó si se debería tratar de regularizar la situación de los inmigrantes haitianos ilegales o se les debería devolver a su país. El 67.6% estuvo a favor de la deportación y el 29.7% de acuerdo con regularizar la situación de los ilegales⁹⁴. En esa misma encuesta se indagó acerca de la medida (mucho, poco o nada) en que el gobierno había controlado la estancia ilegal de los haitianos. Resultó que el 84.5% de los entrevistados consideró que el gobierno había controlado poco (35.4%) o nada (49.1%) la estancia ilegal, frente a sólo el 10.4% que opinó que había controlado mucho.

La firma Gallup, en su encuesta de noviembre de 2005, formuló una pregunta que incluía varias alternativas de respuestas sobre lo que debería hacer el Gobierno con los haitianos residentes en el país, lo que permite apreciar diferencias de interés. La gran mayoría, el 78%, estuvo de acuerdo con la deportación, pero con diferencias muy importantes: el 34% consideró que debían deportarse a todos los haitianos, legales o ilegales; el 36% consideró que debían ser deportados solamente los ilegales y el 8% opinó que debían deportarse sólo a los haitianos que no trabajaran, fueran legales o ilegales. Sólo el 19% consideró otras alternativas distintas a la deportación: el 17% estuvo de acuerdo en que se efectuara un censo y se otorgaran documentos de residencia legal y el 2% opinó que deberían dejarlos vivir en el país.

Sobre los derechos a la nacionalidad y ciudadanía política de los descendientes de inmigrantes haitianos que han nacido en el país, las encuestas revelan también cierta tendencia a la exclusión, pero no tan acentuada como la que reflejan los anteriores datos sobre deportación de inmigrantes.

Las encuestas Demos, por lo menos las de 1994, 1997 y 2001, preguntaron si se estaba de acuerdo con el derecho a votar en las elecciones de los dominicanos hijos o nietos de haitianos. En 1994, el 69.6% contestó que sí, en el 1997 el 64.4% y en el 2001 el 63.3%⁹⁵, observándose una ligera tendencia decreciente en el reconocimiento de ese derecho. Se destaca, no obstante, la elevada aceptación de este derecho para los descendientes de inmigrantes haitianos, por lo menos para esos períodos, ya que entre siete y seis de cada 10 personas entrevistadas estuvieron de acuerdo con el derecho que aquellos tenían a votar en las elecciones dominicanas.

La encuesta del CIES de 2004 incluyó una pregunta bastante parecida a la de las encuestas Demos, (“¿los hijos de haitianos nacidos en el país tienen derecho a votar en las elecciones nacionales?”). El 54.9% de los entrevistados estuvo de acuerdo y el 43.9% en desacuerdo. De otra parte, la encuesta Barómetro de las Américas de 2006 cuestionó a los entrevistados sobre el grado de acuerdo en que estaban con la frase “los hijos de haitianos nacidos en la República Dominicana sean ciudadanos dominicanos”. En una escala de 0 a 100 puntos, el promedio de respuestas fue de 43.4 puntos⁹⁶, lo que reflejaría un grado moderadamente bajo de aceptación del derecho de ciudadanía para los hijos de haitianos nacidos en el país.

Estos datos sugieren que la tendencia al no reconocimiento de derechos de ciudadanía a los descendientes de inmigrantes haitianos se ha fortalecido durante los años recientes del nuevo siglo, que el sector de la población dominicana que está de acuerdo con que los hijos de inmigrantes haitianos tienen iguales de derechos de participar en la comunidad política dominicana ha ido en progresiva disminución en esos años.

⁹³ Duarte y Brea 2002, p.250

⁹⁴ CIES, base de datos

⁹⁵ Duarte y Brea 2002, p.64

⁹⁶ Morgan, Espinal y Seligson 2006, p.192

De todos modos, se presentan distinciones que aportan algunas de estas encuestas que es de interés destacar. La encuesta del CIES de 2004 preguntó también sobre el derecho político de votar en las elecciones para hijos de uniones mixtas (“¿los hijos que tienen uno de sus padres haitiano y el otro dominicano tienen derecho a votar en las elecciones nacionales?”). A esta pregunta el 70.1% estuvo de acuerdo y el 27.9% en desacuerdo. Asimismo, la encuesta de la consultora Gallup de 2005, antes referida, incluyó otra pregunta sobre documentos de ciudadanía para los hijos de haitianos, con especificaciones a partir de situaciones de los padres. Se preguntó si debería entregarse acta de nacimiento y cédula de identidad dominicana a hijos de inmigrantes haitianos a partir de tres casos con relación a los padres:

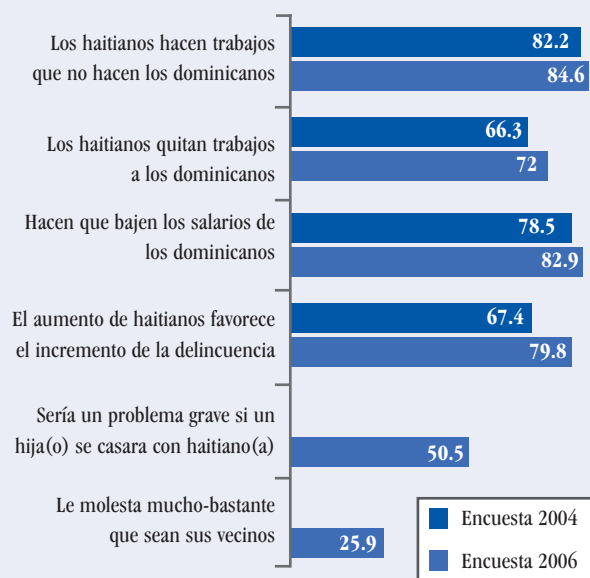
- Hijos de ambos padres haitianos y sin residencia legal, alrededor de una cuarta parte estuvo de acuerdo y el 74% se opuso.
- Hijos de ambos padres haitianos con residencia legal en el país, el 55% estuvo de acuerdo y el 40% no.
- Hijos de uniones mixtas (padre o madre dominicanos con respectivos de Haití) el 64% estuvo de acuerdo y el 30% en desacuerdo.

Como puede advertirse, hay un acuerdo mayoritario respecto a los hijos de uniones mixtas, reflejado en ambas encuestas, en el reconocimiento de sus derechos políticos y entrega de documentos nacionales de identidad. El rechazo más firme se refiere a situaciones de irregularidad migratoria de los padres, lo que relaciona estas opiniones con las ya citadas de deportación de haitianos sin estadía legal.

Otras dimensiones de las opiniones y actitudes de la población nacional respecto a los inmigrantes haitianos han sido poco abordadas por las encuestas de opinión de cobertura nacional. Una excepción, hasta donde se sabe, son las encuestas del CIES de 2004 y la de Cultura y Vida Familiar de 2006, las que incluyeron las mismas preguntas sobre algunos aspectos relacionados con los inmigrantes haitianos y cuyos resultados aparecen en el Gráfico IX.8. Como puede observarse, aparecen muy difundidas dos ideas del discurso tradicional sobre las consecuencias socio-económicas de la inmigración: el desplazamiento en el empleo y la baja en los salarios, aunque, por lo menos respecto a lo primero, es más generalizado el acuerdo con que los haitianos realizan trabajos que los dominicanos no hacen, opinión que choca con la anterior. Es notable, sobre todo, la elevada proporción de dominicanos que considera que la inmigración haitiana incrementa la delincuencia y aún más el aumento de esta proporción entre los años de las encuestas (el 12.4%), en lo que quizás haya influido el contexto coyuntural de 2005, con sus episodios trágicos y las pasiones nacionalistas exacerbadas. Destaca, también, que respecto al matrimonio interétnico, un indicador clásico para el examen de la distancia social entre comunidades étnicas, la población aparezca dividida en dos partes en sus opiniones y actitudes y que la intolerancia ante la relación de vecindad sea manifestada por sólo una cuarta parte de los entrevistados.

Percepción de los dominicanos sobre los haitianos, en porcentajes, 2004 y 2006

Gráfico IX.8



Fuente: Centro de Investigación y Estudios Sociales: Encuestas Radiografía de la Sociedad Dominicana 2004 y Encuesta de cultura y vida familiar 2006.

En síntesis, las informaciones muestran que las opiniones y actitudes de los dominicanos sobre los inmigrantes haitianos y sus descendientes se han endurecido en general y tornado más excluyentes, sobre todo en los últimos años. A éste resultado han contribuido varios factores:

- Las realidades objetivas de la inmigración haitiana contemporánea, que se ha incrementado en volumen, se ha hecho más visible, y se ha diversificado su distribución regional y ocupacional, lo que ha diversificado las fuentes de tensiones y conflictos y sus probabilidades de ocurrencia.
- La presencia en la prensa escrita y otros medios masivos de información dominicanos del tema de la inmigración haitiana, el cual ha tenido siempre una presencia constante, pero que se ha hecho abrumadora en los últimos años, sobre todo en 2005. Como muestra un estudio de medios de información, tanto la prensa escrita de República Dominicana como la de Haití tienden a resaltar las situaciones de conflicto y rivalidad relacionadas con los inmigrantes, pero ofrecen escasa cobertura a otros aspectos positivos de la inmigración.
- Al igual que en otros países, han resurgido movimientos anti-inmigratorios. Desde inicios de los años 90 han surgido grupos de presión en el país centrados en difundir las ideas de que la inmigración haitiana constituye el peligro y la amenaza principales para la nación dominicana. Estos movimientos han tenido roles muy activos en coyunturas determinadas.

Finalmente, también ha ejercido sus influencias la presión internacional orientada a la defensa de los derechos de los inmigrantes, que ha generado actitudes reactivas en algunos grupos de “nacionalistas” dominicanos.

IX.7 Política y sistema migratorio

Las políticas migratorias son el conjunto de acciones de los actores estatales y no estatales, a propósito de ordenar, regular y controlar la movilidad del trabajo,⁹⁷ la situación laboral de los trabajadores migratorios y su estatus social y político en el país de recepción, mientras que el sistema migratorio es el conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas que articulan las dinámicas y flujos migratorios entre al menos dos países o regiones.

En esta visión es claro que, si bien el Estado constituye el actor central del conjunto de políticas migratorias, existen otros actores no estatales con igual incidencia en la definición y articulación de los mecanismos de control, regulación y ordenamientos migratorios. Entre estos actores cabe destacar los empresarios contratantes de mano de obra inmigrante, los agentes intermediarios, el sistema de partidos políticos, la sociedad civil, las organizaciones que defienden a los migrantes y sus descendientes y las propias agencias e instituciones internacionales.

En este enfoque, las políticas pueden ser de diversos tipos y expresarse en varios niveles. Así, pueden reconocerse políticas de estímulo o de restricción de las migraciones, políticas institucionalizadas y no institucionalizadas, formales o informales, e incluso se podrían definir como políticas determinados tipos de acciones institucionalizadas, pero que riñen con los marcos jurídicos e institucionalmente definidos por el Estado, como por ejemplo políticas de contratación de mano de obra que desconocen las normativas legales, o el empleo organizado de buscones o intermediarios al margen de los mecanismos legalmente definidos.

⁹⁷ Gaudemar de, J.P. 1976

Lo esencial es reconocer las acciones que institucionalizan los mecanismos de control, regulación y ordenamiento de las migraciones. Para la definición de políticas migratorias formales e institucionalizadas legalmente, la instancia central es el Estado, a través de cuyas instituciones se definen los ordenamientos institucionales de las dinámicas migratorias que “organizan” los sistemas migratorios.

La política migratoria constituye así un aspecto central del sistema migratorio, en su expresión formal y legal, o informal y no-legal en el plano estatal, como en su expresión económica, social y política, en el plano de las relaciones que se dan en el sistema migratorio entre los diversos agentes económicos, sociales y políticos que lo integran (empresarios, intermediarios, burócratas estatales, militares, ONGs e incluso los propios migrantes)⁹⁸. Naturalmente, existe una significativa diferencia entre una política formalizada por el Estado y una que no tiene definición formal y legal, pero que se reconoce por los efectos pertinentes que provoca. En lo que sigue analizaremos el sistema institucional en el que descansa el control de la movilidad migratoria, con la Ley de migración 285-04 (Recuadro IX.7)⁹⁹ como eje institucional. Esta ley ha sido objeto de amplios debates y han surgido serios problemas de orden constitucional y procedimental, así como incoherencias en su estructura interna. En este momento, sin embargo, interesa discutir tres asuntos:

- El marco institucional en que descansaría la Ley para su aplicabilidad, tales como el conjunto de instituciones estatales que la Ley propone para directamente controlar, ordenar y regular las migraciones.

La Ley 285-04 sobre migración: proceso y características

Recuadro IX.7

Antecedentes. Desde los años noventa se hicieron esfuerzos por modificar la Ley 95 del año 1939 y su reglamento No. 279. En este sentido, la ley era obsoleta en función de diversos elementos. En primer lugar, la Ley 95 era un instrumento jurídico de extranjería, no era propiamente una Ley de migración. Se orientaba esencialmente al control de los flujos migratorios específicamente de la inmigración laboral de jornaleros haitianos, en un contexto donde cada vez se hacía más claro que el país había pasado a ser un país emigratorio en virtud de la significativa cantidad de personas de nacionalidad dominicana en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos. Otro elemento era el hecho de que la propia inmigración había sufrido cambios sustanciales, tanto desde el punto de vista de la reorientación de los flujos inmigratorios a sectores económicos no tradicionales, como son el sector construcción en el ámbito urbano, la agricultura no azucarera y las actividades de servicios en ámbitos como el turismo.

En este contexto, a partir de los años noventa, se procedió a articular diversos intentos de reforma o cambiar la normativa jurídica vigente en materia migratoria. El primero se dio entre 1989 y 1991 por parte de la Dirección General de Migración (DGM). El segundo fue en 1996 cuando se retomó la iniciativa de reforma anterior que tuvo mayor difusión y participación, aunque limitada. La tercera tentativa de reforma se produjo a inicios de 2000, la cual enfatizaba los mecanismos de control y sanción, los controles de permanencia y las exclusiones de servicios sociales básicos para los inmigrantes irregulares. Además, se facilitaban administrativamente las decisiones de deportaciones y/o expulsiones al tiempo que se limitaban los recursos de reconsideración por parte de los inmigrantes afectados, desconociéndose de hecho las condiciones de derecho al debido proceso de las personas migrantes. Finalmente se mantenía el sistema de regulación de la inmigración laboral temporal, debilitándose el interés en la propuesta por el tema de la emigración y el retorno.

La última etapa se inició con la administración que se instaló a partir de agosto del año 2000 y culminó en la aprobación de una Ley de migración el 15 de agosto de 2004. Inicialmente la propuesta impulsada por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores daba un giro significativo al manejo del tema de la ley de migración al concebirse como una ley migratoria en sentido amplio, incorporando tanto la inmigración como la emigración. Reconocía la necesidad de un efectivo control y regulación del proceso migratorio, no sólo a través de mecanismos sancionadores y persecutores, sino integrando una visión del desarrollo y consecuente con los derechos humanos. De esta manera, además del ordenamiento migratorio, el nuevo anteproyecto pretendía contribuir al ordenamiento que las señales del mercado de trabajo daban a la dinámica inmigratoria y emigratoria.

Pese a la búsqueda de consenso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la ley que finalmente se aprobó el 15 de agosto del 2004 fue la que impulsó el Senado de la República con la Comisión Senatorial que discutió el asunto. El texto aprobado, aunque tomó el cuerpo formal de la propuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de hecho se reintrodujeron los elementos de la propuesta de 2000 que enfatizaba los mecanismos de control y sanción.

⁹⁸ Mármora 2002, Portes y Walton 1981

⁹⁹ Algunos aspectos de esta ley son analizados en el Capítulo VIII sobre Justicia y Derechos.

- Los ordenamientos migratorios tal como los dispone la Ley, referidos a los mecanismos a partir de los cuáles el Estado clasifica los diversos tipos de personas que podrían acceder a la categoría de residentes temporales.
- Los mecanismos de control que ordena la Ley respecto a las dinámicas migratorias.

IX.7.1 Las condiciones generales del marco institucional de la Ley de migración

De acuerdo con la Ley 285-04 el esquema institucional dominicano que ordena, regula y controla la legislación sobre migración descansa en dos instituciones básicas: la Secretaría de Estado de Interior y Policía y la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. La primera es la encargada de aplicar la Ley de migración en sí misma, la segunda controla todo lo que tiene que ver con las relaciones exteriores del país en materia migratoria y en esa condición es la que otorga los visados para la entrada y permanencia de extranjeros en el país, aunque, en estricto sentido, en el caso de la permanencia se requiere de permisos específicos de Interior y Policía (Recuadro IX.8).

La Dirección General de Migración (DGM) es la instancia ejecutiva, dependiente de la Secretaría de Interior y Policía, encargada directamente de hacer cumplir la Ley de migración y es la que otorga los permisos de permanencia y ejecuta los controles de entrada y salida de extranjeros, maneja las deportaciones y expulsiones de extranjeros y en general todo lo que tiene que ver directamente con la ejecución de las disposiciones de Ley en materia migratoria¹⁰⁰.

A estas dos instancias institucionales deben añadirse otras esferas cuyas acciones y ordenamientos inciden en los sistemas migratorios. En este sentido son tres las instituciones estatales que destacan: la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), la Junta Central Electoral (JCE) y las Fuerzas Armadas (FA).

Recuadro IX.8 Tipología legal de las migraciones

Resulta conveniente hacer referencia a la tipología legal de las migraciones, que distingue entre inmigrantes regulares o irregulares, dividiendo estos últimos entre indocumentados y migrantes en situación irregular, es decir, los que habiendo dispuesto de alguna documentación reglamentaria, violan las estipulaciones de vigencia y estadía.

Los inmigrantes haitianos regulares o en situación de legalidad comprenderían básicamente tres grupos:

- Los que disponen de residencia provisional o definitiva (un número reducido, según se señaló).
- Los que poseen un permiso temporal de trabajo (carnet) en vigencia.
- Los que disponen de un visado en vigor conforme a las categorías contempladas en la Ley de visado, de negocios, estudiantes, turismo y otras categorías (la ley no contempla visado de trabajo temporal, de modo que inmigrantes laborales que así acceden lo hacen con visado de turismo, de corta vigencia).

En cuanto a los inmigrantes en situación de irregularidad estarían conformados por dos grupos básicos:

- Los indocumentados, comprendiendo aquellos que penetraron de modo clandestino al país y que durante su permanencia no han accedido a permisos reglamentarios de trabajo u otra documentación regular de estadía;
- Los migrantes en situación irregular, comprendiendo diversas situaciones de expiración y no renovación de documentación reglamentaria temporal.

Debido a las carencias de informaciones, en el caso de la inmigración haitiana a República Dominicana, no es posible, establecer las dimensiones o proporciones de estos grupos, fuera de la consideración general de que la mayoría se encuentra en situación de irregularidad. De otra parte, no se presenta la conexión básica y frecuente en las inmigraciones en múltiples países entre la tipología legal y la tipología de temporalidad de permanencia, según la cual a mayor tiempo en un país aumenta la probabilidad de regularidad migratoria, y a la inversa. De hecho, un importante sector de inmigrantes a pesar de tener muchos años de radicar en el país, (décadas), permanece en situación de irregularidad casi semejante a un recién llegado, para los fines normativos. Incluso, se presentan casos—como se señala en otra parte de este capítulo— de inmigrantes que han trabajado y residido gran parte de su vida en el país, que han cotizado debidamente a la seguridad social, que ya envejecientes reciben sus pensiones y continúan siendo “ilegales”.

¹⁰⁰ Históricamente la DGM no sólo ha sido la instancia ejecutora de las disposiciones de ley en materia migratoria, sino que en el ejercicio de sus funciones ha tenido una gran autonomía con relación al despacho del Secretario de Interior. Como Dirección General sus relaciones con las Fuerzas Armadas han sido estrechas. Por lo demás, lo que quizás resulta más significativo a este respecto es que hasta la aprobación de la Ley 285-04 la DGM no sólo era la instancia ejecutora de la Ley de migración sino que en la práctica era la instancia que definía y ordenaba las disposiciones de políticas migratorias.

- La SET tiene la obligación de hacer cumplir las leyes laborales en materia de contratación de trabajadores migrantes, incluyendo velar por el respeto de los derechos de los trabajadores, incluidos los trabajadores migratorios. En las disposiciones de la Ley 285-04 se establece que la SET opera también como una instancia auxiliar de la DGM para la recopilación de información migratoria de tipo laboral.
- La JCE tiene la función de otorgar identificaciones o cédulas de identidad y electoral y controla las expediciones de actas de nacimiento. Por ambas funciones la JCE tiene una relación directa con el sistema migratorio dominicano, pues por medio de ella es que en materia de identificaciones se regulan muchos de los aspectos que involucra la permanencia en el país de los extranjeros. A partir de la Ley 285-04, la JCE controla la expedición de certificados de nacimiento a los hijos de extranjeros nacidos en el país (Anexo IX.12).
- Las Fuerzas Armadas son las responsables de custodiar la frontera.

Estas instituciones materializan sus funciones a través de instancias específicas que ejecutan el mandato que les indica la Ley. Así, la Dirección General de Migración (DGM) es la que concretamente tienen a su cargo las funciones de aplicación general de la ley sobre migración, la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios de la SEREX es la que implementa los procedimientos de visados, las Oficialías Civiles, a cargo de la JCE, controlan la expedición de actas de nacimiento y el Ejército Nacional mantiene en la frontera funciones de vigilancia y seguridad, mientras en los aeropuertos y puertos por lo general son la Policía Nacional y la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) las encargadas de esa tarea.

Por otra parte, la Ley 285-04 sobre migración define un nuevo ordenamiento jurídico-institucional:

- El Consejo Nacional de Migración. Tiene la responsabilidad de coordinar las acciones de las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración.
- Instituto Nacional de Migración. Tiene la responsabilidad de realizar estudios sectoriales en torno al tema migratorio, como organismo asesor del CNM.
- Oficinas de control migratorio. Se definen como “Oficinas de Coordinación Laboral de la Secretaría de Trabajo”, que deben operar en coordinación con la DNM (Artículo 52).
- Junta Central Electoral. Su función esencial es la de mantener un registro nacional para extranjeros nacidos en el país, en los casos que no le corresponda la nacionalidad dominicana (Artículo 28, numeral 2).

El estudio de la Ley de migración ofrece una primera aproximación descriptiva y morfológica al análisis del funcionamiento y dinámica del sistema migratorio dominicano. Sin embargo, el ordenamiento prescrito por la Ley dista mucho del ordenamiento efectivo del sistema migratorio que imponen los actores, sobre todo los que operan fuera de la esfera estatal, aunque en estrecha asociación con actores estatales específicos. En esta lectura, el sistema migratorio es el producto de la articulación de ambos tipos de actores (estatales y no estatales). Desde esta perspectiva, el primer obstáculo que el análisis institucionalista nos presenta es el carácter profundamente informal del funcionamiento del sistema migratorio dominicano. En tal virtud, obliga a reconocer la presencia determinante de actores no estatales en el control del sistema, actores que no sólo tienen gran autonomía, sino una gran capacidad de condicionamiento sobre los actores estatales, como por ejemplo en la contratación de mano de obra haitiana (actualmente el sector de la construcción y anteriormente el sector azucarero).

El segundo problema de la Ley 285-04 como marco institucional del sistema migratorio es la etapa de transición en que su efectividad se inscribe, lo que limita sus capacidades como instrumen-

to jurídico-formal sobre la acción de los actores del sistema migratorio. En este sentido, el Estado dominicano aún no organiza el marco institucional que la ley supone para su pleno ejercicio. En adición, a más de cinco años de haberse aprobado todavía no tiene reglamento, lo que es imprescindible para que la Ley pueda ponerse en práctica y ser efectiva. En ese mismo marco no se ha definido el proceso de regularización, que mantiene la situación de la migración haitiana en las mismas condiciones que antes de la sanción de la ley.

Es preciso señalar que quizás el principal desafío que enfrenta la Ley para su aplicación efectiva es la magnitud de la inmigración irregular haitiana (Recuadro IX.8). Para que la Ley pueda ser efectiva no sólo como mecanismo de control, sino también como instrumento necesario para la garantía de los derechos humanos que asisten a las poblaciones migratorias, se precisa una mayor capacidad del Estado dominicano para generar políticas públicas integrales que incluyan la regularización de la población migrante en el país, que ayudará a reducir el grado de informalidad y ordenar una situación que se hace más compleja en el tiempo y es fuente de mayores tensiones en el ámbito social interno e internacional.

Esta situación se traslada a otros grupos de inmigrantes residentes en el país en semejantes condiciones irregulares, pero cuyo vínculo con los mercados de trabajo es más difuso y oculto, como son los casos de la inmigración de origen chino, cubano, colombiano, etc., que en los últimos años han aumentado su presencia en el país. Finalmente, otro aporte fundamental para la institucionalidad dominicana que tendría una regularización de inmigrantes es la reducción de la corrupción y la cadena de ilegalidades y violaciones a las normas legales del país vinculadas a la inmigración irregular, tal como ha sido discutido anteriormente.

IX.7.2 Los ordenamientos migratorios y los controles de entrada y salida

Todo ordenamiento migratorio debe establecer, además de su soporte jurídico, los mecanismos que aseguren el control de entrada, salida y la transparencia de estos mecanismos en el marco del debido respeto al derecho de las personas y en el legítimo derecho del ejercicio de su soberanía. En este punto, las leyes migratorias ejercen una función de delimitación de la soberanía del Estado al constituir un instrumento directo de afirmación del poder de éste. Esta afirmación incuestionable del poder del Estado debe moverse dentro de una dialéctica eficiencia-garantía, entre el legítimo uso del derecho de ejercer la soberanía y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que le imponen los compromisos internacionales asumidos por el Estado al ratificar los tratados internacionales y que además, encuentran correlato en la legislación nacional.

La admisión (Arts. 15 y 16, Capítulo III, Sección I)

La Ley de migración en su artículo 15 y 16 define quiénes pueden o no pueden ingresar al país y bajo cuales condiciones.

El visado (Capítulo III, Sección II)

El ingreso al país está ordenado por un tipo de permiso comúnmente conocido como visado¹⁰¹.

¹⁰¹ Los trabajadores inmigrantes temporeros no son contemplados en la ley de visado. Los mismos ingresan con permisos que no otorga Relaciones Exteriores sino la DGM. Este es uno de los problemas que debe asumirse en el reordenamiento de la institucionalidad migratoria, pues es un contrasentido que este tipo de inmigrantes laborales temporales, siendo contemplados en la ley sean excluidos del mecanismo regular que otorga el permiso que materializa el visado. En última instancia esto expresa un sesgo institucional que rompe la cadena de relaciones Inter-institucionales entre Relaciones Exteriores e Interior y Policía.

Se entiende que el permiso de entrada al país proporciona la posibilidad de admisión, pero no supone la admisión incondicional del territorio y puede ser revocado bajo ciertas condiciones. Esto indica que el ingreso efectivo al país no lo define sólo el permiso que otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores, depende además del visto bueno de las autoridades migratorias.

La Ley sobre migración no dispone la posibilidad de otorgamiento de visados a los jornaleros inmigrantes temporales, y tampoco la Ley de visado lo contempla. La idea del permiso migratorio como sustituto funcional del visado podría funcionar si el sistema reconociera que la mayoría de las personas inmigrantes de hoy día no ingresa al país mediante contratos de contingentes que se dirigen a los centrales azucareros sino de manera individual o en reducidos grupos. En parte, la propia ley reconoce esta realidad al contemplar también el ingreso individual de este tipo de jornalero, pero no es coherente con las consecuencias formales y legales que este reconocimiento implica. El asunto más importante es el hecho de que el marco jurídico institucional no reconoce la nueva realidad de la inmigración como un fenómeno individual y ese inmigrante individual, independientemente de que sea regular o irregular debe contar con un marco jurídico institucional que le salvaguarde y respete sus derechos humanos y así como las normas legales dictadas en el país.

Las categorías migratorias

La Ley 285-04 dispone de dos grandes categorías de inmigrantes que se subdividen a su vez en otros ordenamientos más específicos. Estas dos categorías básicas son las de residentes y no residentes. En la primera clasificación se encuentran los residentes permanentes y los no permanentes.

Los inmigrantes residentes permanentes pueden ser propiamente inmigrantes que viajen para residir permanentemente en el país, inversionistas o parientes que ingresan al país con iguales fines.

Los residentes no permanentes, a su vez, se clasifican en varias categorías: científicos, artistas, empresarios, etc., técnicos y artesanos calificados, religiosos, asilados, refugiados.

Los no residentes se clasifican en ocho grandes grupos: turistas, comerciantes y empresarios, pasajeros en tránsito a otros destinos, habitantes de las zonas fronterizas, miembros de delegaciones especiales (deportivas, científicas, etc.), trabajadores temporeros y personas que ingresan al país en proceso de obtención de residencia permanente (Diagrama IX.1)

Lo que establece las distinciones entre todas estas categorías son en principio dos condiciones:

- Los inmigrantes residentes son los que tienen vocación de permanencia en función del tipo de actividad que realizan;
- Los inmigrantes no residentes son los que por definición no asumen este propósito.

Aunque la Ley no define este último tipo o categoría, la definición en este caso se hace por exclusión del grupo anterior. En este sentido, el texto de la Ley sólo señala los tipos o subcategorías de no residentes. De hecho esta categoría se distinguiría sobre todo porque para los fines constitucionales en materia de descendencia de sus hijos nacidos en el país son considerados en tránsito.

Es claro que esta condición del no residente como sujeto en tránsito entraña dificultades para alcanzar el propósito que todo tipo de Ley persigue: gobernar el orden jurídico de referencia, en este caso el sistema migratorio. Esto es así puesto que, más allá de las limitaciones de tipo jurídico-constitucional que esta disposición entraña, como se analiza en el Capítulo VIII de este informe, genera otras dificultades: obstaculiza la regularización migratoria de un amplio contingente inmigratorio y acentúa así el carácter informal del sistema, e introduce un elemento de incertidumbre legal del

principal contingente de las poblaciones migratorias en nuestro caso, precisamente los migrantes no residentes.

IX.7.3 La inmigración laboral y sus ordenamientos

El punto más controversial de la Ley de migración es quizás el relativo al ordenamiento de la inmigración laboral temporal. La Ley es sumamente ambigua en muchos aspectos, pero sobre todo parece estar en esencia diseñada para ordenar y regular un tipo de situación laboral que hoy día ya no representa la corriente principal en materia migratoria: la de contingente o de braceros contratados colectivamente.

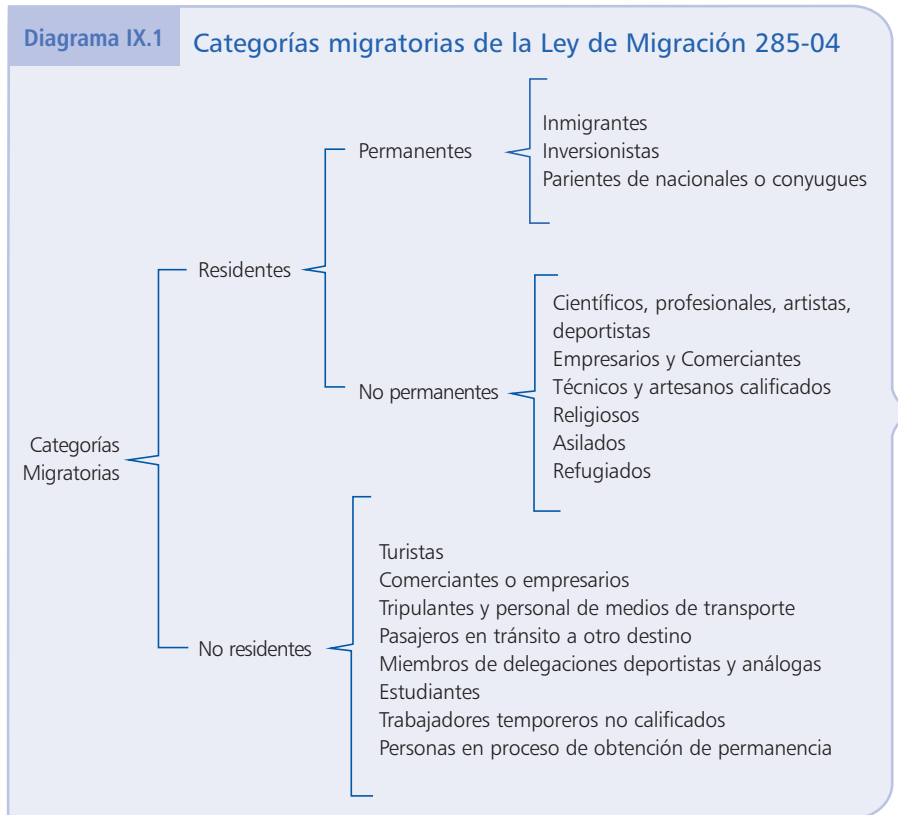
En este sentido, la Ley se propone condicionar el ingreso de los

trabajadores de temporada a las recomendaciones que haga el Consejo Nacional de Migración, mismas que servirían de base para establecer cuotas anuales de ingreso de trabajadores temporeros. Se pretende que dichas recomendaciones deberían establecer el sector de actividad económica y los puntos geográficos donde se requiera de este tipo de trabajadores. La Ley establece la restricción de que salvo en la zona fronteriza (y bajo acuerdo de reciprocidad) los trabajadores inmigrantes temporales no podrán trabajar en el sector turismo y en las zonas francas.

La realidad del mercado laboral y la contradicción con las leyes

Las leyes están para cumplirse y si no pueden cumplirse porque reflejan situaciones que no existen deben ser modificadas para que regulen circunstancias reales. Así, independientemente de que estas disposiciones entrañen problemas de orden constitucional, al restringir la libre movilidad del trabajo y por tanto el rango de opciones de los trabajadores y trabajadoras migrantes hay otros problemas vinculados a la realidad económica de los mercados. Dos casos pueden ilustrar esta situación:

- La contratación de jornaleros inmigrantes temporales en sectores específicos de la economía, es una de las formas de funcionamiento del mercado laboral “de base” o no cualificado: las dinámicas de contratación de mano de obra en este nivel por lo general definen contratos verbales e informales entre sujetos individuales (trabajador y empleador), una práctica generalizada en casi toda la agricultura del país y en importantes ámbitos laborales urbanos, como las construcciones. En consecuencia, en las actuales circunstancias resulta poco menos que imposible que este tipo de disposiciones puedan cumplirse. Finalmente, la población inmigrante haitiana está en desventaja frente a la población dominicana que podría ser ocupada en esas actividades. La estrategia política, institucional y legal, debería ser igualar las condiciones laborales (ajustar la ley y regularizar) para hacer indiferente la contratación de una u otra mano de obra.



Artículos relativos a visado y no residentes de la Ley 285-04 sobre Migración

Recuadro IX.9

Art. 19. La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores autorizará a su área Consular y su Servicio Exterior a otorgar Visas Diplomáticas, Oficiales, de Cortesía, de Negocios, de Dependencia, de Turismo, de Residencia, de Estudiante y demás categorías previstas por la Ley que rige la materia, a favor de los extranjeros que estando en el exterior deseen y califiquen para ingresar al país.

SECCIÓN VII: DE LOS NO RESIDENTES

Art. 36. Son admitidos como No Residentes los extranjeros que califiquen en algunas de las siguientes subcategorías:

1. Turistas, entendiéndose como tales a los extranjeros que ingresan al país con fines de recreo, esparcimiento, descanso o diversión, contando con recursos suficientes para ello.
2. Personas de negocios, las cuales visitan al país por motivo de sus actividades empresariales o comerciales así como para evaluar el establecimiento de tales actividades.
3. Tripulantes y personal de dotación de un medio de transporte.
4. Pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior.
5. Trabajadores temporeros, entendiéndose como tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al país para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que elabore el Consejo Nacional de Migración. Para los fines de la presente Ley, los Contratos Estacionales de la industria azucarera se reputarán Contratos de Trabajo por Tiempo Determinado.
6. Habitantes de las comunidades fronterizas que desarrollen actividades no laborables, dedicados a la faena de pequeño comercio, entendiéndose por tales, a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes al territorio nacional y que ingresan al país dentro de un perímetro de la frontera, debidamente autorizados a realizar actividades lícitas y productivas, regresando diariamente a su lugar de residencia.
7. Personas integrantes de grupos en razón de su actividad deportiva, artística, académica o de naturaleza conexas.
8. Extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados de una visa de residencia con la intención de completar dentro del país los procedimientos correspondientes de formalización de la residencia dominicana.
9. Estudiantes que ingresen al país para cursar estudios como alumnos regulares en establecimientos reconocidos oficialmente.
10. Los no residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del Artículo 11 de la Constitución de la República.

- Igual ocurre con la legislación que establece que sólo una determinada proporción de trabajadores extranjeros (20%) pueden laborar en las empresas dominicanas ubicadas en territorio nacional. Mientras exista diferencias de costos (por razones legales e institucionales) entre ambas fuerzas de trabajo será difícil sino imposible cumplir con esta regulación.

A esto se añade otra dificultad. Como la Ley de migración está pensada para regular y ordenar los contratos de contingentes¹⁰² no prevé nada en lo relativo al ingreso de trabajadores de forma individual e independiente, a pesar de que este tipo de ingreso es el más generalizado en el país en la etapa actual. Lo anterior supone que una importante proporción de trabajadores inmigrantes haitianos no están protegidos por la ley, y quedan en una situación de extrema vulnerabilidad, expuestos a la violación de sus derechos y a la marginación.

Estatus de los trabajadores temporeros no residentes

El texto general de la ley supone que todo ingreso de extranjeros al país es un acto individual. Esto implica ingresar dotado de la documentación legal que corresponda y que las autoridades dominicanas al autorizar el ingreso otorgan un tipo de visado, sin distinción de categorías de inmigrantes. Esto implica que las autoridades reconocen como un sujeto de derecho al inmigrante que se introduce al país de manera regular por la vía que le corresponde y que al mismo tiempo el inmigrante asume los deberes constitucionales y legales en el país que le otorga esa condición.

Pero resulta que en el caso de los trabajadores temporeros, la situación no es tan clara. En primer lugar, el Artículo 36 numeral 5, de la Ley sobre Migración, reconoce esta categoría de trabajadores

de manera explícita como inmigrantes no residentes, naturalmente temporales por definición (Recuadro IX.9). Pero el Artículo 19 no considera a este tipo de inmigrante como sujeto de visado.

¹⁰² En la ley 285-04 se indica taxativamente que la autorización de contingentes, la persona física responsable de los mismos debe formular una solicitud a la DGM. Esto no impide que en el momento del ingreso, los jornaleros contratados no pueden ser devueltos por las autoridades migratorias si detectan “defectos” o enfermedades en los mismos. Por lo demás el ingreso de contingentes supone la carnetización previa a la hora del cruce fronterizo e indica que los jornaleros que ingresan en esta condición laborarán sólo en determinadas zonas geográficas y para las tareas que fueron contratados, siendo su regreso responsabilidad del empleador.

Si esto es así ¿bajo cuál condición se le otorgaría visa a este trabajador? Naturalmente: bajo la condición que en la práctica lo asimila a los permisos que suponía la Ley de 1939 en la condición de inmigración de contingente. Esto es violatorio del mandato mismo de la Ley en su artículo 36, y es contradictorio con los propósitos generales de la Ley en esta materia, que son el de tener mayor control del proceso migratorio al individualizar todo ingreso y el de respetar como sujeto de derecho al inmigrante, propósitos que de cumplirse dotarían al país de un mayor poder de sanción en caso de que el inmigrante viole las disposiciones legales de su condición de ingreso (tipo de visado). La inconsistencia de la ley con los propósitos que plantea llega al punto de que el propio texto de ley en la Sección XI relativa a los procesos de admisión de los trabajadores temporeros (Anexo IX. 14) sólo dispone explícitamente de mecanismos de sanción a los violadores de la ley en los casos de la inmigración de contingentes. Esto deja un vacío legal para los casos de la inmigración individual (jornalero) que no es de contingentes y da pie a que se violen sus derechos.

Por lo demás, la idea de que la Ley de visado no contempla otorgar visas a los trabajadores temporeros es uno de los asuntos que debe ser reformado para adecuar la legislación a los tiempos modernos. Ese enfoque predominó bajo la dictadura de Trujillo, cuando prevalecía la inmigración de contingentes lo cual facilitó desconocer a ese grupo de trabajadores su condición de sujetos de derechos. La exigencia de documentos a este grupo de trabajadores inmigrantes demandaría de un esquema consular más dinámico, transparente y eficiente del lado dominicano. Pero ese es precisamente uno de los retos que una nueva legislación debe enfrentar para alcanzar el éxito en el control y regulación de esta inmigración.

Disposiciones transitorias y plan nacional de regularización

El aspecto más relevante de las disposiciones transitorias es el plan de regularización de inmigrantes. La Ley otorga al Consejo Nacional de Migración el mandato de preparar el plan de regularización, que deberá entregarse al Poder Ejecutivo para su implementación. Sin embargo, no queda claro cuál es el papel del Poder Ejecutivo en este proceso, si es de simple ejecutor de una disposición del Consejo o el de actor dinámico del proceso que tiene la posibilidad de modificar la propuesta del Consejo. Aunque no queda claro, la ley indica que el Consejo, a partir de la preparación del plan, se limitaría a tener una función de seguimiento y apoyo al Poder Ejecutivo.

Un segundo aspecto a destacar se refiere a la definición del estatus de inmigrante no residente, definido en el Artículo 152, el cual reza: “El que haya ingresado bajo alguna condición legal temporal y haya exlmitado su permanencia, independientemente de su estatus actual, será considerado como un no residente”. ¿Qué pasaría con los que no ingresaron “bajo una condición legal temporal” al momento de la aplicación del plan de regularización extranjeros? Por demás, si nos acogemos estrictamente a lo que indica el texto del artículo, podría dar pie a la deportación masiva de un grupo de inmigrantes irregulares que nunca ingresaron “bajo una condición legal” y que hoy podrían ser miles. Esta situación demanda actuar con precaución y cuidado al momento de proponer una alternativa de regularización a estos migrantes irregulares, independiente de que su ingreso inicial haya sido de carácter temporal o no.

Los actores

El análisis de las instituciones estaría incompleto de sólo evaluar al actor estatal en sus diversos componentes institucionales, como hasta aquí se ha visto. La otra parte del análisis la completa la visión del papel de los actores no estatales que en la práctica son los que dinamizan los sistemas migratorios y sobre los cuales el actor estatal dispone acciones ordenadoras, de control y regulación.

Dichos actores son múltiples y complejos. A riesgo de presentar una visión demasiado apretada distinguimos al menos los siguientes:

- Los actores empresariales: en este grupo encontramos diversos tipos de empresarios, dentro de los cuales cabe distinguir: empresarios azucareros, empresarios agropecuarios no azucareros, empresarios constructores urbanos y empresarios informales urbanos. Estos actores guardan relaciones de poder distintas con el Estado. A su vez, evolucionan en el tiempo en su capacidad de poder y en sus demandas de mano de obra inmigrante¹⁰³.
- Intermediarios: con el fin de los acuerdos de braceros en 1986, los intermediarios más o menos formales (aunque no legales) perdieron fuerza y ganaron espacio otro tipo de intermediarios en ámbitos locales y regionales más restringidos. Por otro lado, al cambiar la composición de la demanda en las áreas rurales, dirigiéndose ahora no sólo a las grandes fincas, sino también a medianas y pequeñas, y con el crecimiento de la inmigración hacia la economía urbana, la actividad de intermediación perdió peso. Con ello ganó fuerza una nueva dinámica laboral: la del trabajador inmigrante que tanto en las áreas rurales como urbanas accedía a las condiciones de la demanda sin intermediación, y se definieron contratos o acuerdos de trabajo de modo directo con los empresarios. Esto ha sido lo característico del empleo de jornaleros en las fincas medianas y pequeñas en las áreas rurales y en las construcciones urbanas.
- Partidos políticos: son los principales grupos de presión en materia de las ejecutorias de políticas migratorias en el país. Esto es el resultado parcial de una cultura política donde el tema inmigratorio desempeña un papel fundamental en el debate político nacional. Pero en parte también se debe a que son los partidos la principal mediación a partir de la cual se articula el poder del Congreso en donde se construyen y toman las decisiones de Estado que tienen que ver con el ordenamiento y control de las migraciones, principalmente a través de leyes, pero también a través de los propios debates parlamentarios. A esto se añade que determinados grupos político-partidarios han adquirido un rol protagónico en el plano político a partir de la adopción de la agenda migratoria como su principal estandarte de lucha.
- Medios de comunicación: constituyen también en la práctica un grupo de presión que condiciona las políticas públicas en materia migratoria, al convertirse en un terreno esencial para la expresión de estos puntos de vista, de hecho resulta un espacio o medio de presión de primer orden para el Estado, lo cual condiciona las lógicas de decisión de políticas públicas en este ámbito.

¹⁰³ Por ejemplo, hasta los años ochenta los empresarios constructores urbanos no demandaban mucha mano de obra inmigrante haitiana o de origen haitiana. Hoy día, sin embargo, son los que concentran la mayor demanda. Por el contrario, los empresarios azucareros en el pasado fueron los que concentraron los mayores volúmenes de trabajadores inmigrantes en torno a las labores del corte de la caña, hoy demandan menos mano de obra inmigrante haitiana que los constructores. En lo que tiene que ver con el poder, es decir en sus relaciones con distintas esferas institucionales del Estado, se reconocen también situaciones diferenciales: los azucareros conservan buenas relaciones con organismos tradicionales del Estado controladores de la inmigración como la DGM y las Fuerzas Armadas, en gran medida porque los contingentes de trabajadores importados hacia los ingenios se articulaban principalmente con: los estamentos militares de la frontera, funcionarios de migración etc. Los constructores urbanos, en cambio, no tienen forzosamente una relación tan estrecha con estos poderes estatales, aunque constituyen un importante grupo de presión sobre el Estado, sobre todo por los efectos macroeconómicos agregados de las actividades del sector.

En la actividad informal no regulada de la economía urbana, las actividades de los empresarios suponen lazos menos directos con los poderes del Estado, pero conservan importantes vínculos con sectores de poder en las esferas policiales, municipales y migratorias, sin las cuales las actividades que desarrollan los inmigrantes fueran de difícil realización, en ámbitos como el comercio callejero ambulante al detalle, el pequeño comercio en los mercados urbanos, los servicios a pequeña escala (vigilancia, jardinería, etc.) e incluso el trabajo doméstico femenino.

- Grupos de la sociedad civil: hay que distinguir aquí a tres grupos básicos: asociaciones ligadas a las iglesias cuyas pastorales trabajan con migrantes u ofrecen apoyo a grupos migratorios y refugiados; asociaciones civiles no religiosas que también brindan apoyo y servicios a los migrantes; asociaciones de los propios migrantes y sus descendientes. Muchas de estas asociaciones a su vez tienen relaciones internacionales con importantes grupos de la sociedad civil global como Human Rights Watch, grupos de derechos humanos, etc.
- Actores internacionales: debe distinguirse al menos tres tipos de actores internacionales. En primer lugar destaca los *Estados* interesados en el tema de la migración que operan en dos niveles, el propio de las acciones y presiones políticas, que disponen a través de su presencia en el sistema internacional, específicamente en el Sistema de Naciones Unidas, o directamente sobre los Estados donde se producen los movimientos migratorios de entrada y salida de migrantes. En el caso dominicano, los actores internacionales más importantes al respecto son: la Unión Europea, los Estados Unidos, Francia, Canadá y España. El segundo tipo de actor internacional está constituido por las agencias del Sistema de Naciones Unidas que velan por los derechos de los migrantes y refugiados. Los grupos de la sociedad civil internacional que tienen capacidad para movilizar la prensa internacional en alguna dirección determinada.

La articulación de las acciones de los actores estatales organizados en el marco institucional arriba descrito, como las propias de los actores económicos y sociales, articulada con la propia dinámica de los inmigrantes, define el sistema migratorio dominicano. Una descripción sintética del marco institucional de la Ley de migración y del conjunto de actores que intervienen en la dinámica migratoria se presenta a en el Anexo IX.13.

El sistema migratorio

El esquema de movilidad y control del trabajo inmigrante haitiano en República Dominicana ha operado en la búsqueda de la articulación de tres cuestiones básicas, que hasta los años ochenta fueron determinantes para la economía de exportación azucarera y para el conjunto del mercado laboral dominicano en sus sectores de base o de menor calificación, desde finales de los ochenta:

- Asegurar un estable y masivo flujo de mano de obra.
- Asegurar el sometimiento de la mano de obra inmigrante a condiciones laborales de explotación que la hacen imprescindible a las lógicas de rentabilidad, primero azucarera, luego agropecuaria en general y finalmente, urbana en el sector de la construcción y en el llamado sector informal urbano.
- Asegurar la exclusión del inmigrante del esquema de derechos civiles, económicos y políticos en la sociedad receptora, lo cual desconectó al jornalero inmigrante del espacio nacional Estatal en tanto extranjero inmigrante.

Cuadro IX.21 | Deportaciones de haitianos en el periodo 1991-2003

Año	Haitianos deportados	Deportaciones acumuladas (%)	
		Cifras Absolutas	Cifras Relativas acumuladas
1991	35,000	35,000	14.3
1992	18,762 ^a	53,762	22.0
1993	18,762 ^a	72,524	29.0
1994	18,762 ^a	91,286	37.4
1995	18,762 ^a	110,048	45.1
1996	18,762 ^a	128,810	52.8
1997	25,000	153,810	63.3
1998	13,733	167,543	68.6
1999	17,524	185,067	75.8
2000	14,639	199,706	81.8
2001	18,762 [*]	218,468	89.5
2002	13,615	232,083	95.1
2003	11,823	243,906	100.0

^a Estimación como promedio de la sumatoria de los años 1991, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002 y 2003
Fuente: PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano- República Dominicana 2005.

El mercado de trabajo inmigrante se ha recompuesto y ha dispersado su oferta en todo el territorio nacional, de manera totalmente desregulada en el campo e informal en las ciudades. En ese marco, es difícil que las deportaciones resuelvan los problemas derivados del ingreso irregular de jornaleros inmigrantes al no poder ordenar ese mercado, pues por lo general el criterio empleado para proceder a la deportación es simplemente el hecho de que al momento del apresamiento el inmigrante no posea consigo documentos que muestren su situación migratoria, pese a que se dan muchos casos en que, a pesar de poseerlos, también se les deporta y se cometen abusos y violaciones a los derechos humanos, tal como ya fue discutido anteriormente. A esto se agrega la realidad de una frontera permeable al movimiento ilegal de personas y bienes.

¿Cuál es la realidad de la dinámica de las deportaciones en la actualidad? Entre los años sesenta y los setenta la economía azucarera importó un promedio de 25 mil braceros anuales. En los sesenta predominó la inmigración formal, pero en los setenta la tendencia se invirtió. A fines de los setenta y mediados de los ochenta se fortaleció la entrada formal de braceros, pero a partir de ese periodo el mecanismo se informalizó, salvo el fugaz experimento del CEA en 1996.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005 para República Dominicana, en el período 1991-2003 hubo un total de 243,906 deportados, con un promedio anual de deportaciones de 20, 000 haitianos. Al comparar las estadísticas de ingreso con las deportaciones se observa que se aproximan en sus valores promedios. De esta forma, en la práctica las deportaciones se han constituido en el mecanismo regulador de la salida, pero a diferencia del mecanismo de los contratos de braceros, dicho mecanismo no puede controlar las condiciones de la entrada y es extremadamente incierto en la orientación de los flujos de salida. Hay un desajuste que impide organizar una estrategia de regulación y control acorde con los requerimientos de la economía dominicana. Lo más importante son las consecuencias residuales de este mecanismo (las deportaciones) pues posiblemente hay un creciente volumen de jornaleros que ingresan anualmente y que logran permanecer en el país, debido a la demanda de mano de obra inmigrante en la economía agropecuaria, a los diferentes ciclos de demanda por cultivos y a la presencia en el mercado laboral informal de la economía urbana.

Las deportaciones han sido ineficaces para controlar las inmigraciones irregulares. Prácticamente dos décadas de deportaciones masivas señalan resultados nada satisfactorios, ya que la inmigración ilegal ha aumentado en el mismo período, como las propias autoridades han indicado. Donde falla el mecanismo de las deportaciones es en el hecho de que el mismo no tiene posibilidad de controlar la entrada irregular sin brindar un mínimo de racionalidad a la organización de la oferta, lo que establece un permanente desajuste de tipo estructural entre oferta y demanda laboral inmigrante que desorganiza el mercado de mano de obra, es decir, no serán eficientes si no se acompañan de mecanismos que ordenen, regulen y controlen la inmigración en condiciones de respeto a los derechos humanos y apegados al derecho.

Las presiones internacionales sobre el Estado a partir de los noventa

El sistema migratorio haitiano-dominicano articulado en torno al ingreso periódico de miles de jornaleros haitianos a República Dominicana tiene aproximadamente un siglo de haberse constituido. Sin embargo, es relativamente reciente que República Dominicana empieza a recibir presiones nacionales e internacionales para que el sistema respete los derechos de los migrantes, y brinde un trato más humano a los trabajadores migratorios. El contexto de la Guerra Fría brinda una buena explicación para comprender cómo durante todo el período que va de la post guerra hasta el derrumbe del campo socialista en 1989, no se materializaron presiones importantes de parte de

otros países o de ONG internacionales para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes haitianos en República Dominicana¹⁰⁴.

El fin de la Guerra Fría y la rearticulación del sistema internacional, así como el proceso de globalización, cambiaron la escena internacional. Poco a poco, se ha articulado un sistema de instituciones que han hecho cada vez más efectiva la idea de un sistema internacional de derechos humanos. Esto ha sido estimulado claramente por un nuevo equilibrio del poder mundial en el plano político, pero también es el producto de otros factores. Por lo pronto, los procesos económicos de mundialización del mercado han hecho necesario un sistema de reglas internacionales claras y efectivas para poder organizar la nueva dinámica económica internacional, en un contexto tecnológico cambiante que obliga a los mercados no sólo a abrirse, sino a un ejercicio transparente de sus actividades. El otro factor es el surgimiento de una sociedad civil global. Las presiones que se han dirigido hacia el Estado dominicano en la exigencia del cumplimiento de sus compromisos en el campo de los derechos humanos son el producto de las nuevas reglas del sistema internacional y no de un particular ensañamiento de actores internacionales contra República Dominicana.

En este sentido, las presiones internacionales sobre República Dominicana constituyen una manifestación tanto de un sistema de compromisos de los Estados como del creciente poder que sobre el sistema internacional han adquirido organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y la propia sociedad civil internacional. Es claro que en esto interviene la geopolítica, en la medida en que en el nuevo cuadro de fuerzas internacionales las naciones más poderosas emplean su capacidad de presión e influencia sobre las más vulnerables y débiles para alcanzar objetivos geopolíticos o económicos. Pero la novedad internacional, al menos en el caso de América Latina y el Caribe, es que estas presiones se orientan como un mecanismo de afirmación del sistema de derechos del orden internacional, lo cual obliga a repensar el campo de las tradicionales relaciones asimétricas entre el norte y el sur.

En República Dominicana, desde los años noventa se reconocen presiones internacionales sobre el Estado a fin de que ordene y regule las migraciones en un marco de respeto a las leyes y los derechos. Los temas controversiales objeto de las presiones son en esencia: los de derechos humanos, exclusión social y expresiones del racismo, y las condiciones laborales de los inmigrantes irregulares que los hace más vulnerables. La respuesta estatal dominicana ha sido esencialmente defensiva¹⁰⁵. Cuando el Estado dominicano ha reaccionado de manera distinta ha tenido mayores éxitos, sobre todo cuando las respuestas han sido acciones para que se respeten los derechos se establezca un orden de regulaciones y control en la inmigración en el marco del derecho, y se de cumplimiento a las leyes.

IX.8 Conclusiones

La situación de la inmigración haitiana en República Dominicana es, sin duda, uno de los principales desafíos que tiene el desarrollo humano. La situación social de este grupo es en general peor

¹⁰⁴ Por ejemplo, las negociaciones que se sucedieron entre República Dominicana y Haití en 1937 tras la matanza de miles de nacionales haitianos ordenada por Trujillo en ese año. Pese a tan horrendo crimen éste no provocó en el sistema interamericano una grave crisis para el Estado dominicano.

¹⁰⁵ Por ejemplo, en el caso de la sentencia dictada por la CIDH contra el Estado dominicano y favor de dos niñas de origen haitiano el 8 de septiembre de 2005, el gobierno dominicano se resistió a aplicar el mandato de la sentencia aunque finalmente terminó aceptándola. Las denuncias de Amnistía Internacional "entre los días 15-18 de mayo del año 2006.

que la del 20% más pobre de la población dominicana y en el transcurso de las décadas no ha habido una respuesta estatal dirigida a regularizar la situación. Por el contrario, la inmigración irregular crece, las leyes no se aplican y la situación de vulnerabilidad de esta población se acrecienta.

El enfoque de desarrollo humano centrado en las personas, que hace énfasis en las libertades y se basa en el reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo, ofrece un marco adecuado para analizar el fenómeno de la situación migratoria.

El diagnóstico

¿Cuántos hay? Hay diferentes estimaciones de la emigración haitiana al resto del mundo. Las más confiables indican que había alrededor de 1.7 millones de personas haitianas que residían fuera de Haití (la mitad del rango de estimaciones existentes) en 2005. Esto establece un techo con respecto al número de inmigrantes haitianos en el país. Este informe, con base en ODH/PNUD 2005, calculó que la población haitiana era entre 3% y 6% de la dominicana en 2002. Si se asume el 6% de la población dominicana de 2008, se tendría un número de inmigrantes haitianos menor a 600 mil personas, lo cual es consistente con otras mediciones de la cantidad de estudiantes haitianos en las escuelas públicas y de uso de los servicios de salud.

Procedencia, distribución urbano-rural y regional y circularidad migratoria

La inmigración haitiana actual se caracteriza por ser cada vez más urbana y con mayor circularidad, en contraste con el antiguo predominio de la migración temporal agraria. También es cada vez más diversa geográficamente, tanto en las regiones de origen en Haití como en su distribución regional en República Dominicana.

Perfiles socio-demográficos de los inmigrantes

La inmigración está compuesta mayoritariamente por hombres jóvenes, con pareja de nacionalidad haitiana que vive en República Dominicana, con los hijos nacidos en Haití, de los cuales una parte reside en Haití y otra en República Dominicana. Además tiene una tasa de fecundidad de 4.6 hijos promedio; es decir duplica a la dominicana. El 41% era analfabeto en 2002, este dato es 1.5 veces superior al analfabetismo del 20% más pobre de la población dominicana. Solo un cuarto de los inmigrantes tiene algún nivel de secundaria y superior y muy pocos asisten a las escuelas en República Dominicana. La mayoría tienen documentación haitiana y no dominicana y un reducido acceso a los medios de comunicación.

Inmigración y mercado de trabajo

El 87% de la población haitiana pertenece a la PEA, su tasa de participación alcanza el 97% y la desocupación ampliada asciende al 20.4%, más la rural (16.8%) que la urbana (25%); la desocupación ampliada femenina es casi el doble de la masculina. El 42% se concentraba en actividades agrícolas, ya fueran en el sector azucarero (16%) o en actividades agrícolas no azucareras (26%), aunque el sector de la construcción era en 2002 el de mayor concentración relativa (39%). La actividad comercial absorbe el 9% del empleo y los servicios el 8%.

Los más jóvenes se concentran en la construcción y en la agricultura no azucarera. Los adultos se reparten de manera más uniforme entre construcciones, agricultura y comercio; mientras que los envejecientes están ocupados básicamente en la agricultura azucarera, agricultura no azucarera y en los servicios.

Inmigración haitiana y sociedad

Las nuevas tendencias en los procesos migratorios contemporáneos y las modalidades de incorporación laboral han aumentado la visibilidad de los inmigrantes haitianos. Éstos no constituyen un grupo homogéneo en términos socio-económicos. Se encuentran relativamente diferenciados, aunque prevalecen elevados niveles de indigencia y pobreza entre los inmigrantes. La asistencia escolar en porcentaje del grupo etario de 5 a 24 años es la tercera parte del grupo dominicano. La matriculación de estudiantes haitianos, en básica y media, para el año escolar 2005-2006 fue de 20.7 mil lo que implicó erogaciones del orden de los RD\$165 millones al año que representan casi el 1% del gasto que ejecuta la SEE.

A pesar de que la población de inmigrantes ya no se concentra en los bateyes, las condiciones de vivienda son peores que las del 20% más pobre de la población dominicana.

Con respecto a problemas de salud, mantienen niveles similares a la población dominicana, incluso un poco más bajos. Pero de todos los que tuvieron “algún problema de salud” en 2007, solamente el 1.5% era haitiano y el 97.9%, dominicano; de los que padecen enfermedades crónicas el 1.1% era haitiano y solamente el 0.7% del total de personas sufría algún tipo de discapacidad. La población de 15 a 49 años tiene ocho veces más prevalencia de VIH que el promedio nacional, el doble de la prevalencia en los bateyes y casi cuatro veces la prevalencia en el 20% de la población más pobre. La población de inmigrantes haitianos mantiene el mismo perfil de consulta médica que la población dominicana, aunque de todos los que fueron a consulta en 2007, solamente 1.3% era haitiano. Estas cifras arrojan indicios indirectos a favor de cálculos más moderados de inmigrantes haitianos en República Dominicana. Se puede estimar que el nivel de gasto en salud por servicios médicos sería del orden de RD\$279 millones para el año 2005.

Históricamente a los trabajadores de la caña se les descontaba para la seguridad social y actualmente el 51.4% de los inmigrantes haitianos que trabaja en el sector formal está afiliado al seguro de salud, el 15.7% dice tener seguro de vida y el 29.9% está afiliado a una AFP. Estos números hay que verlos como órdenes de magnitud y son indicativos de la inserción laboral de este grupo poblacional.

Este informe calcula que el gasto social (salud, pensiones y educación) en la población de inmigrantes haitianos que realiza el Estado dominicano sería del orden de RD\$461 millones (US\$15.1 millones) en 2005.

Exclusión sociocultural y derechos humanos

Los inmigrantes haitianos son víctimas de prácticas sistemáticas que vulneran sus derechos humanos, especialmente sus derechos civiles y sociales como consecuencia de su situación de irregularidad migratoria, su origen nacional y de raza. Las más habituales y que han sido objeto de reiteradas críticas nacionales e internacionales son las referidas a las deportaciones masivas indiscriminadas, sobornos por parte de miembros de las Fuerzas Armadas y funcionarios públicos dominicanos y las prácticas de exclusión de la nacionalidad dominicana de personas nacidas en el país de ascendencia haitiana.

Hay que reconocer que el Estado dominicano utiliza un doble estándar en su trato a los inmigrantes haitianos. Por una parte, el Estado tiene una cuota de responsabilidad en la demanda y traslado de nacionales haitianos para que trabajen en los ingenios estatales y actualmente utilizados en las construcciones del sector privado y muchas veces del propio Estado, a la vista y en condiciones de informalidad y violación a las leyes (como el artículo 135 del Código de Trabajo y otros más). Por

otra parte se les acusa de inmigrantes irregulares, sujetos a ser deportados, en ocasiones contra las normas del derecho internacional. Esto refleja un doble estándar, ya que si se les contrata debe ser de acuerdo con las normas legales y con clara responsabilidad para el empleador.

Descendencia de haitianos y nacionalidad

Hay un serio problema institucional al pretender aplicar la Ley de Migración, aprobada en 2004 de forma retroactiva, lo cual despojaría a gran cantidad de ciudadanas y ciudadanos dominicanos de origen haitiano de la nacionalidad, sin que haya mediado una sentencia de un juez.

Exclusión social y participación

Aunque formalmente las leyes dominicanas no impiden a los haitianos sindicalizarse, sí los limita indirectamente al exigirles documentación para crear nuevos sindicatos, ya que la mayoría de ellos no está regularizada en el país. De otra parte, existen algunas evidencias de que se ha estado generando un incipiente movimiento espontáneo de creación de asociaciones locales de inmigrantes.

Dimensiones de la sociabilidad y dinámica de los conflictos

Han aumentado las relaciones interétnicas a nivel de la base social, aunque se presentan conflictos esporádicos con elementos xenofóbicos.

Percepciones de la población dominicana sobre la inmigración haitiana

Las informaciones muestran que las opiniones y actitudes de los dominicanos sobre los inmigrantes haitianos y sus descendientes se han endurecido en general y tornado más excluyentes, sobre todo en los últimos años.

Política y sistema migratorio

El esquema institucional dominicano que ordena, regula y controla la Ley 285-04 de Migración descansa en dos instituciones básicas: la Secretaría de Estado de Interior y Policía y la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. La primera es la encargada de aplicar la Ley de Migración en sí misma, la segunda controla todo lo que tiene que ver con las relaciones exteriores del país en materia migratoria y en esa condición es la que otorga los visados para la permanencia de extranjeros requiere de permisos específicos de Interior y Policía.

La Ley 285-04 define un nuevo ordenamiento jurídico-institucional en donde algunas de las instancias no se han establecido y la Ley con más de cinco años de haber sido aprobada, no tiene reglamento.

La ley pretende ordenar una realidad que no existe, dada la naturaleza actual del mercado laboral de inmigrantes. Este mercado se sustenta en un trabajo “de base” o no cualificado, donde predominan contratos verbales e informales entre sujetos individuales (trabajador y empleador), una práctica generalizada en casi toda la agricultura del país y en importantes ámbitos laborales urbanos, como las construcciones. La ley, sin embargo, está diseñada para contratar contingentes migratorios.

Se observa también una redefinición de actores sociales y nuevas relaciones de poder. En esencia es un mercado de trabajo de inmigrantes recompuesto, con oferta en todo el territorio nacional, que se desarrolla de manera totalmente desregulada en el campo e informal en las ciudades, lo cual hace ineficaz el mecanismo de deportaciones y dificulta la posibilidad de regulación, ya que no tiene

posibilidad de controlar la entrada irregular sin brindar un mínimo de racionalidad a la organización de la oferta. Se define así un permanente desajuste de tipo estructural entre oferta y demanda laboral de inmigrantes que desorganiza el mercado de mano de obra. El manejo de la mano de obra haitiana no será eficiente si no se acompaña de mecanismos que ordenen, regulen y controlen la inmigración en condiciones de respeto a los derechos humanos y apegados al derecho.

En ese contexto las presiones internacionales se han centrado en reclamar el cumplimiento de los derechos humanos. La respuesta del Estado dominicano ha sido esencialmente defensiva.

X.9 Recomendaciones

El diagnóstico de la inmigración realizado en el presente documento aporta suficientes elementos para dar solidez, en materia específica de políticas migratorias, al conjunto de recomendaciones de políticas públicas que se proponen en el marco de una estrategia para avanzar hacia el desarrollo humano. Es necesario reconocer que un esquema de políticas migratorias en torno a la necesidad de ordenar y regular con efectividad la dinámica de la inmigración de jornaleros procedentes de Haití, solo puede concebirse en estrecha relación con un esquema más general de política migratoria, de alcance nacional. Esto es así porque la inmigración haitiana es parte de un fenómeno migratorio más amplio, tanto en el sentido de la inmigración como en lo que respecta a la emigración. En segundo lugar, porque la efectividad de las políticas públicas en esta materia solo puede conseguirse en un marco más amplio de políticas nacionales de desarrollo. Con base en este señalamiento, se presentan una serie de recomendaciones de políticas públicas en materia migratoria y específicamente inmigratoria.

Un modelo de políticas migratorias debe ser preciso en sus elementos básicos constitutivos para lograr eficacia en su aplicación. En tal virtud, una propuesta de políticas en el campo de la inmigración de trabajadores haitianos debe orientarse a siete áreas básicas:

- Un plan de regularización de los inmigrantes
- La inclusión e integración social de inmigrantes y descendientes
- Los controles fronterizos y migratorios
- Los aspectos normativos e institucionales que deben ordenar el sistema migratorio
- Políticas dirigidas a los actores
- Mejorar los sistemas de información
- Los aspectos relativos a las relaciones internacionales.

Dada la incidencia de la cuestión migratoria en el país, la presente propuesta rebasa los aspectos tradicionales que se refieren a políticas sociales como componentes sectoriales de esfuerzos de crecimiento. De hecho, las propuestas abajo presentadas plantean la necesidad de una reforma migratoria integral en el país, necesaria no sólo para organizar la dinámica migratoria, sino también y de modo no menos importante, para fortalecer el Estado democrático y el desarrollo humano. Pero igualmente importante es que la reforma después de formulada se ejecute.

IX.9.1 Regularizar los inmigrantes

Independientemente de las políticas de control del movimiento y entrada irregular de inmigrantes procedentes de Haití, una parte de esta población ha procreado descendencia en territorio dominicano y ha residido durante largo tiempo. Se hace necesario una clara política de integración social de esa población a la sociedad. La propia Ley de Migración 285-04 establece en sus disposiciones

transitorias la necesidad de un proceso de regularización migratoria que ordene y legalice la residencia de esta población inmigrante.

En ese sentido, es imprescindible aplicar la propia Ley de Migración en ese campo, articular un plan de regularización migratoria y a su puesta en marcha. Para esa articulación deberán crearse las instancias técnicas asesoras del Consejo Nacional de Migraciones (CNM), organismo, reconocido por la propia ley, que debe asumir la tarea de generación del plan. Se podrían incluir no sólo técnicos dominicanos sino de organizaciones internacionales especializadas en materia migratoria, como también se podría consultar a gobiernos de naciones amigas con experiencia en esta materia.

Plan de regularización

Tal como lo ordena la Ley 285-04, el plan de regularización tendrá como propósito normalizar el estatus de los extranjeros que residen en el país de forma irregular. Contempla, entre otros, los siguientes criterios: tiempo de permanencia en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y condiciones socio-económicas. El plan deberá contener los procedimientos de implementación, las condiciones de apoyo institucional y logístico y deberá establecer las condiciones de un registro de los extranjeros a ser regularizados.

Programa de repatriación y reinserción en Haití

El proceso de regularización conllevará necesariamente que un sector de los inmigrantes que no cumplan con los requisitos que defina el plan regularizador deberá ser objeto de repatriaciones, ordenadas de acuerdo a los estándares del derecho internacional. En este sentido se recomienda auspiciar y organizar, en coordinación con el Estado haitiano y con organismos internacionales como la OIM, un programa de reinserción de dicha población en la sociedad haitiana. Dicho programa podría ser financiado por la comunidad internacional, en el marco de los programas de ayuda dirigidos a Haití.

IX.9.2 Implementar acciones de inclusión social de los inmigrantes y descendientes

El proceso de regularización debe ir acompañado de un conjunto de políticas sociales que posibilite la integración social y el ejercicio de los derechos civiles de los migrantes, los regularizados y aquellos con previa residencia regular, así como de los descendientes de inmigrantes de cualquier origen.

Ejecutar acciones de inclusión socio-económica

Deben cubrir diferentes aspectos tales como programas de combate a la pobreza, asentamientos, protección laboral, educación, salud y programas especiales para personas más vulnerables.

Incorporación a los programas sociales de combate a la pobreza

El sector de inmigrantes y sus familias en extrema pobreza deben ser incorporados a los programas sociales que se llevan a cabo para mitigar la pobreza (Solidaridad, Seguro Familiar de Salud, entre otros).

Mejoramiento de las condiciones de vida y habitabilidad en asentamientos de alta precariedad

- Implementar un programa para mejorar las condiciones de asentamiento y vida en los bateyes agrícolas de las áreas de influencia de los ingenios azucareros que fueron cerrados, los cuales han quedado en situación de extrema precariedad.

- Establecer programas similares en bateyes agrícolas de las áreas de influencia de los ingenios del sector privado y de los ingenios bajo formas de arrendamiento, incluidos aquellos con planes destinados a la producción de etanol. El Estado debe inducir y promover al sector privado a que financie y ejecute tales programas, con apoyo y seguimiento adecuados para asegurar que efectivamente se ejecuten conforme a estándares aceptables.
- Propiciar programas de mejoramiento adaptados a las peculiaridades de las áreas agrícolas específicas, con asentamientos para trabajadores migratorios estacionales, tales como las plantaciones de café, arroz, plátanos y otros cultivos. Estos programas podrían ser auspiciados por las asociaciones y federaciones de estos cultivos con el debido apoyo y seguimiento.

Protección en los ámbitos laborales y creación de capacidades

Con la activa participación de la Secretaría de Estado de Trabajo, deben establecerse mecanismos que permitan garantizar que los inmigrantes laborales reciban un trato conforme a las leyes en términos de contrato de trabajo, condiciones laborales, salarios, jornadas de trabajo y cotizaciones en la seguridad social. Asimismo deben impulsarse programas de entrenamiento que incrementen las calificaciones laborales y sus rendimientos.

Protección de riesgos y acceso a la educación y salud de los niños y niñas

Respecto a niños y niñas pueden identificarse básicamente tres tipos de acciones:

- Protección de los niños y niñas de las formas de trabajo infantil, abusos y violencia.
- Garantizar el acceso a la educación, especialmente a la educación básica.
- Garantizar el acceso a los servicios de salud.

Apoyo, protección y formación de las mujeres

Se hace necesario que la mujer migrante se beneficie de políticas de protección a la mujer en materia de derechos, riesgos y violencia, como de las disposiciones que penalizan la explotación sexual y la trata. En el caso de la mujer migrante, como en la propia población femenina dominicana, se hace necesario que para que la mujer se empodere de los derechos que le asisten, se dispongan programas masivos de adiestramiento, o educación, en el manejo de derechos y el fortalecimiento de capacidades que permitan elevar sus calificaciones a fin de aumentar las opciones de inserción laboral en el trabajo remunerado. Todos estos programas deben organizarse en un modelo de equidad de género en la vida ciudadana y específicamente en el ámbito laboral.

Protección social de los sectores vulnerables envejecientes

Impulsar acciones dirigidas a los inmigrantes envejecientes en situación de vulnerabilidad social y propiciar su incorporación a programas ya existentes o futuros en esa área y en el ámbito de la seguridad social y salud. Informarles de sus derechos en materia de pensiones y acceso a servicios de salud y medicamentos.

Protección a los inmigrantes discapacitados

En el ámbito de la población migrante discapacitada deben organizarse programas de protección en los ámbitos de salud, habilitación y laboral. En tal virtud, deben promoverse programas de formación de capacidades para la vida en su condición de discapacitado en tareas donde su condición no le impide tareas productivas. Particular importancia debe dársele a la organización de pro-

gramas de protección de personas en materia de accidentes de trabajo y todo tipo de acciones que contribuyan a brindar mayor seguridad y protección laboral.

Fomento de la participación social de los inmigrantes

A fin de fortalecer la participación social de los migrantes y de toda la sociedad es preciso organizar programas formativos en capacidades ciudadanas que los doten de los recursos necesarios para un eficaz manejo de los derechos ciudadanos que le asisten en diversos planos (civiles, sociales, económicos, políticos y culturales).

Una vía eficaz de fomento de la participación social es la del apoyo y fortalecimiento de las entidades asociativas de los inmigrantes y de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al trabajo social con los mismos. Estas, a su vez, pueden ser canalizadoras y gestoras de diversos programas de educación e intervención social.

Difusión de valores de tolerancia y respeto de la diversidad

Para asegurar el éxito de las políticas de integración de inmigrantes deben articularse acciones educativas a nivel de la educación formal y generalizada de la población, a fin de romper estereotipos y prejuicios contra el inmigrante, para la tolerancia a la diversidad, el respeto a otras prácticas culturales así como promover en el ámbito educativo una visión de la historia de ambos pueblos que recoja la enseñanza de los problemas que han tenido a lo largo de su historia, pero que, precisamente por ello, promueva una política de buena vecindad, respeto mutuo y tolerancia.

Nacionalidad

La reforma constitucional del artículo sobre nacionalidad debería ser una vía de resolución definitiva de las situaciones conflictivas presentadas en torno a este aspecto. Del resultado de la misma dependerá la persistencia o no de la crucial cuestión creada históricamente de una población nacida en el país de padres haitianos y que no cuenta en el presente con actas de nacimiento. Al parecer habría dos opciones:

- Al efectuarse el proceso de regularización se deben propiciar acciones orientadas a que los hijos nacidos en el país de los inmigrantes haitianos regularizados dispongan de las correspondientes actas de nacimiento dominicanas. Para ello se efectuaría el proceso de registro en las oficinas del estado civil, donde se aportarían las pruebas requeridas del nacimiento en el territorio.
- Los inmigrantes haitianos regularizados con hijos nacidos en el país deben acudir al consulado haitiano para los fines de registro de los hijos y la obtención de actas de nacimiento haitianas. En el país se registrarían éstos en el libro de extranjeros, como lo dispone la Ley 285-04.

Mediante ambas opciones se cumplirían propósitos de documentación de nacionalidad, pero para este informe la segunda opción de hecho constituye una modalidad de exclusión y violación de derechos a una población nacida en República Dominicana a la que, bajo las leyes existentes (hasta agosto de 2004, Ley 285-04), le corresponde la nacionalidad dominicana.

Trata de personas

Revisión de las prácticas policiales y judiciales para luchar contra las redes de tráfico de personas, especialmente de explotación sexual mediante el tráfico de niños, niñas y mujeres, con la intención de armonizarlas y de aumentar su eficacia. Será necesario la vigilancia y el desarrollo de investigaciones sobre el carácter, las dimensiones, las vías de tránsito y la organización del tráfico de per-

sonas, así como sus relaciones con la delincuencia organizada y la cuantía de sus beneficios económicos, con objeto de favorecer campañas de sensibilización de la opinión pública mediante una correcta utilización de los medios de comunicación social, además de la acción judicial correspondiente.

IX.9.3 Ampliar y mejorar los controles migratorios y sobre la frontera

Frontera

Hacer más eficientes y eficaces los controles migratorios de entrada al país por la frontera terrestre a fin de reducir la incidencia de la migración ilegal y el tráfico de migrantes.

Control y vigilancia fronteriza

Un esquema de política migratoria eficiente en el control de flujos de inmigración irregulares, y de ordenamiento del sistema en sus componentes reguladores, requiere de una clara política de control de frontera. Sin un mecanismo eficiente en esta extensa zona las medidas que se tomen en otros ámbitos de orden institucional para ordenar los flujos y controlar la entrada irregular de personas al país, serían inefectivas. Es positivo que el Gobierno haya tomado la iniciativa de creación del CESFRONT, como organismo especializado de control y vigilancia en la frontera en varios ámbitos. Sin embargo, es necesario avanzar más para lograr la efectividad en materia de seguridad fronteriza y en particular del control del flujo de inmigrantes irregulares.

Las actividades de vigilancia y control deben realizarse en estrecha coordinación con la Dirección General de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este sentido, el sistema de vigilancia y control fronterizo no debe ser visto como una instancia exclusivamente militar. Se debe avanzar hacia un modelo de seguridad y control fronterizos de tipo civil en materia institucional y policial para la vigilancia y la seguridad. Este sistema especializado debe incluir también un cuerpo especializado para la vigilancia marítima.

Para cumplir sus funciones los cuerpos especializados necesitan estrictos mecanismos de control para el combate a la corrupción, así como dotarlos de los equipos y capacitación en diferentes áreas tales como derechos humanos, marcos legales, entre otros.

Asimismo, se deben crear las instancias permanentes de consulta y comunicación entre la sociedad civil y los cuerpos de seguridad y de vigilancia fronteriza de forma que no se produzcan conflictos innecesarios que dificulten la vida social y económica en las poblaciones fronterizas dadas las características especiales que esta región tiene por su cotidiana relación con las poblaciones del vecino Haití.

Es imprescindible que el Estado dominicano asuma como una política prioritaria el restablecimiento, conjuntamente con el Estado haitiano, de la reparación y relocalización de los bornes fronterizos como medida de recuperación del ordenamiento territorial establecido en el Acuerdo de Delimitación Fronteriza de 1929 y el Protocolo de Revisión del 21 de enero de 1936, como aspecto integral del ordenamiento migratorio que se genera en esa zona geográfica.

Acciones de desarrollo en la región de la frontera

Debido a las peculiaridades de la zona fronteriza y las desigualdades respecto a otras regiones del país deben ser fortalecidas y ampliadas las iniciativas orientadas al desarrollo fronterizo, inclui-

das las que son realizadas mediante fondos europeos, algunas de las cuales tienen dimensión bilateral, en zonas limítrofes de ambos países. En especial deben ser impulsados y fortalecidos proyectos en el área de los servicios básicos, la educación y, sobre todo, la salud.

Controles de permanencia

Se deben hacer más eficientes y eficaces los controles migratorios de la permanencia, a fin de reducir la incidencia de la migración irregular en el territorio nacional. En este ámbito se recomiendan tres tipos de acciones.

Policía especializada en migraciones

La policía especializada en migraciones tendrá como misión la acción, el control y los operativos de aprehensión y confinamiento de migrantes irregulares en el territorio nacional; y en el área de la frontera dominico-haitiana y en lo que respecta a la frontera marítima coordinará sus labores de control migratorio con otros organismos de las Fuerzas Armadas. Para esta tarea se deberá entrenar un equipo policial especializado a partir de experiencias semejantes de países amigos, como son los casos españoles, costarricenses, mexicanos, franceses y norteamericanos. Por otro lado, esta policía migratoria deberá entrenarse también en el manejo de procedimientos legales, derechos humanos y, en general, en el marco institucional del sistema migratorio. Asimismo, se deberá definir el marco institucional en que funcionará esta policía especializada.

Controles en los ámbitos laborales

Los controles en el ámbito laboral deberán hacerse más eficientes y permanentes. Estos controles se orientarían a tres áreas básicas:

- Evitar la utilización de trabajadores migratorios irregulares.
- Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de contratación de trabajadores extranjeros.
- Asegurar que se cumpla con los estándares laborales básicos y que los inmigrantes laborales sean protegidos con arreglo a las normativas jurídicas en materia laboral.

Sanciones a empleadores

El sistema de sanciones a empleadores de trabajadores irregulares constituye un factor clave en la regularización de la situación actual. La Ley de migración contempla sanciones de este tipo en sus artículos 131 y 132. En este sentido, así como se establecen sanciones para la movilidad irregular de migrantes y se definen mecanismos de sanción y persecución de los intermediarios que controlan el movimiento ilegal de trabajadores migratorios y la trata de personas en general, es necesario establecer un riguroso esquema de sanciones y penalidades a los empleadores que violen las disposiciones laborales y migratorias establecidas. Para que esto tenga un efecto real es preciso que a los empleadores se les brinde un espacio de diálogo y vinculación institucional formal en los ámbitos donde se definen las políticas y reglamentaciones en esta materia, junto a la participación de los sindicatos. Nos referimos a instancias como el CNM, el INM y la Secretaría de Trabajo.

Deportaciones

Las deportaciones de migrantes ilegales son una culminación de la aplicación de los controles de entrada y permanencia, asumidos como procesos ordinarios en la gestión pública de las migraciones. Debe asegurarse que las mismas se lleven a cabo en los marcos de los derechos humanos

básicos que asisten a los migrantes, sean regulares o irregulares, con respeto al derecho al debido proceso, garantizado constitucionalmente y contemplado en la Ley 285-04. En todo caso, sólo el fortalecimiento de un sistema institucional con los ordenamientos señalados en estas recomendaciones (regularización, controles y fortalecimiento institucional) podría establecer las condiciones básicas a partir de las cuales las deportaciones no den lugar a masivas arbitrariedades.

Finalmente, para una mejor gestión, control y regulación de las deportaciones y expulsiones de ciudadanos haitianos que no cumplen con las disposiciones legales migratorias, el Estado dominicano debe construir infraestructuras fronterizas que permitan su adecuado procesamiento, con arreglo a la Ley y a las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos.

IX.9.4 Mejorar los aspectos normativos e institucionales

Reglamento de aplicación de la Ley 285-04

Es claro que un esquema de política migratoria adecuado exige una normativa jurídica que ordene la movilidad de personas. En tal virtud, ante el hecho de que, pese a sus imperfecciones y graves fallas institucionales y constitucionales, se tiene hoy una nueva Ley migratoria (285-04) más adecuada a las necesidades de la vida moderna que la vieja Ley del año 1939, el primer elemento clave es la necesidad de proceder a una efectiva aplicación de la Ley de migración, lo que demanda de la producción del reglamento que ordenaría su aplicabilidad.

Este último aspecto es el fundamental. Es preciso que el gobierno, específicamente la Secretaría de Estado de Interior y Policía y la propia Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, se aboquen a producir un reglamento de aplicación de la Ley 285-04 que procure producir los procedimientos concretos y operativos que permitirían no sólo darle especificidad a los ordenamientos y disposiciones que la ley contempla, sino también producirlo de una forma tal que ayude a aclarar y hacer más funcionales y respetuosos de los derechos humanos un conjunto de artículos ambiguos y otros de difícil aplicabilidad. En este sentido, se plantean tres cuestiones básicas en materia reglamentaria:

- Es necesario especificar la normativa de ingreso, identificación y permanencia de los trabajadores que ingresan en calidad de temporeros no calificados. En la Ley 285-04 lo que se establece es sólo un mecanismo para el ingreso de contingentes de trabajadores, pero no se disponen ordenamientos específicos para el trabajador individual. El reglamento podría resolver este problema.
- El reglamento debe establecer las instancias institucionales específicas mediante las cuales se implemente el derecho al debido proceso y en general el marco de derecho de que están investidos los propios migrantes, independientemente de su condición de regularidad o no. Lo importante en este aspecto es distinguir el hecho de que la DGM es la instancia de gobierno que aplica la ley, no puede ser la misma instancia donde los migrantes apelen posibles abusos y violaciones a la normativa.
- Finalmente, aunque la Ley establece en su artículo 153 los integrantes de la comisión que redactará los reglamentos, es importante destacar la necesidad de contar con un cuerpo técnico especializado para la realización de esa labor.

Reforma constitucional

La reforma constitucional en lo referente a la nacionalidad debería establecer de modo explícito las condiciones para la atribución de la nacionalidad dominicana por nacimiento en el suelo nacional para los hijos de padres extranjeros.

Además, debido a que la Constitución debe establecer los principios básicos, y dada la importancia de esta materia y su aplicación constante, se recomienda que sea elaborada una ley especial de nacionalidad, que aborde de manera específica, sistemática y clara los pormenores en materia de nacionalidad.

Coordinación y desarrollo institucional

En este marco normativo e institucional es necesario poner en ejercicio el conjunto de instituciones que dispone la Ley 285-04. En este mismo informe se ha discutido ese nuevo ordenamiento institucional que en definitiva incorpora tres nuevas figuras: el Consejo Nacional de Migraciones (CNM), el Instituto Nacional de Migraciones y las oficinas de control inmigratorio.

En lo que respecta al Consejo es fundamental que las autoridades reconozcan y asuman que dicho consejo no opera como una instancia eventual que sesiona y define lineamientos de políticas a instancias y requerimiento exclusivo de la Dirección General de Migración (DGM) o de la Secretaría de Interior y Policía. Es preciso reconocer que el Consejo opera como una instancia institucional definida en la Ley 285-04. En tal virtud, dicho consejo para operar debe tener su propia reglamentación institucional, su personal técnico-administrativo calificado, su cronograma de trabajo, etc. En este sentido, aunque la presidencia del consejo está en manos de la Secretaría de Interior y Política, el mismo funciona como una instancia inter-ministerial en el diseño de políticas.

Sistema institucional para las migraciones

El sistema migratorio en su dimensión institucional estaría integrado por los siguientes componentes básicos: Dirección General de Migración (DGM), Consejo Nacional de Migración (CNM), Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Secretaría de Estado de Trabajo y Fuerzas Armadas en su dimensión de control fronterizo.

A fin de organizar dicho sistema debe procederse a preparar un organigrama que defina las relaciones, funciones y mecanismos de articulación entre las diversas instancias institucionales y debería ser el CNM la instancia que dirija y articule tanto las decisiones de políticas migratorias que de él emanen, como las acciones que definen propiamente al sistema en las ejecutorias de políticas.

En segundo lugar debe definirse un marco de prioridades y planes sectoriales en materia cooperación interinstitucional que establezca los objetivos de las siguientes instancias.

Fortalecimiento técnico-institucional

Un aspecto central del ordenamiento institucional de las migraciones es la necesidad de formación de los recursos humanos que aseguren el funcionamiento del sistema. Debe haber un programa de formación técnico-profesional en materia migratoria que entrene al personal directamente encargado del tema en diversas instancias institucionales del gobierno, de la SCJ, de la JCE así como del Congreso Nacional.

Se requiere dirigir programas de formación en materia migratoria a la sociedad civil, sobre todo a sus componentes empresariales, sindicales, organizaciones relacionadas con derechos humanos, etc.

IX.9.5 Mejorar los vínculos entre los actores

En general el conjunto de medidas de políticas hasta aquí señaladas tienen como horizonte el conjunto de instituciones del Estado, ya que es en este ámbito donde se establecen las medidas y capacidades para el ordenamiento, control e institucionalización del sistema migratorio. Sin embar-

go, como se demuestra en este estudio, el sistema migratorio no sólo está compuesto por el Estado y sus diversas instituciones específicas, sino también por actores económicos, sociales y políticos que operan en el mercado, en el sistema político, la cultura y la sociedad. Hacia dichos actores también deben orientarse políticas y acciones específicas, con la búsqueda de un clima democrático de tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación hacia el vecino Haití como ejes ordenadores, bajo condiciones claras en cuanto a las capacidades y funciones generales del Estado en el ámbito nacional.

Empresarios contratantes de mano de obra inmigrante

No sólo basta con definir sanciones hacia los empleadores, como se ha señalado anteriormente. Es preciso también definir canales institucionales de comunicación entre éstos y el Estado a fin de articular respuestas funcionales a las señales del mercado en materia de las necesidades y demanda de mano de obra para sectores específicos. En esta tarea la Secretaría de Estado de Trabajo, el CNM, INM deben cumplir un papel fundamental. A esto se agrega la necesidad de establecer programas que le permitan a empleadores y sindicatos un mejor conocimiento del tema migratorio en ámbitos específicos como son los derechos humanos de los migrantes y las disposiciones y ordenamientos institucionales existentes en esta materia.

Intermediarios formales e informales

Es necesario a este respecto establecer una política que actúe activamente contra el tráfico ilegal de personas y todo tipo de trata de mujeres, menores y trabajadores. Se deben establecer mecanismos de sanción y penalidades contra este tipo de delito. Particular esfuerzo debe hacer el Estado por combatir ese delito al interior de sus propias instituciones que tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la Ley y las políticas migratorias, como son los casos de la DGM, las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Trabajo.

Partidos políticos

Dada la importancia del sistema de partidos en la actividad legislativa y en la política en general, se hace necesario organizar programas de información y entrenamiento a los dirigentes de partidos que les permitan tener un mejor dominio del tema de las migraciones en ámbitos como: su impacto en la economía, sus relaciones con la dinámica regional y del mercado de trabajo, el marco jurídico en que se sostienen las acciones del Estado en materia de ordenamiento, regulación y control migratorio, los derechos humanos, sociales, políticos y culturales de que están dotados los migrantes, los compromisos internacionales contraídos por el Estado en temas como los derechos humanos, las migraciones internacionales de personas, entre otros. Asimismo, es preciso organizar programas de seminarios, talleres y reuniones técnicas que propicien un manejo técnicamente edificado del tema migratorio por parte de la clase política dominicana.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación deben ser objeto de programas de formación en materia migratoria que les permitan dar información o cubrir las noticias en este ámbito con conocimiento de causa, fuentes sólidas, respeto y tolerancia a las diferencias.

Grupos de la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un rol fundamental en la institucionalidad y gobernabilidad en el ámbito migratorio. Hacia ella deberán encaminarse políticas de apoyo y financiamiento que fortalez-

can sus roles, en especial el de veeduría y fomento de un clima democrático en el manejo de la cuestión migratoria en asuntos como la cultura democrática (tolerancia, reconocimiento del otro), los derechos humanos y las relaciones internacionales. Es esencial en este nivel que las políticas trazadas contribuyan a crear un clima de acercamiento y diálogo entre la sociedad civil, el sistema de partidos y el Estado. Un particular esfuerzo de diálogo deberá hacerse para el acercamiento del Estado, el sistema de partidos y la iglesia, tanto la católica como la protestante, en aquellas agencias eclesásticas que trabajan con migrantes y refugiados.

Actores internacionales

El Estado podría aprovechar las oportunidades de la cooperación técnica y financiera que ofrece el Sistema de Naciones Unidas y otras instancias internacionales para definir sus políticas y la institucionalidad adecuada, dada la experiencia internacional.

IX.9.6 Crear un sistema de información sobre migraciones

Estructura del sistema de información sobre migraciones

Para asegurar el buen funcionamiento no sólo de los mecanismos de regulación y control migratorios sino para el diseño y puesta en ejecución de las políticas migratorias se requiere un sistema eficiente y confiable de información estadística, coordinado estrechamente por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), que provea a los órganos que toman decisiones, información a tiempo y de calidad sobre flujos, su composición sociodemográfica, las necesidades del mercado laboral en las coyunturas económicas, la distribución geográfica de los inmigrantes, sobre todo laborales, etc. Se hace necesario crear un sistema de información en coordinación con organismos como la DGM, la Secretaría de Trabajo y la Cancillería, la Oficina Nacional de Estadísticas, etc. Este sistema debe contemplar al menos:

- Flujos de información hacia el Instituto Nacional de Migración proveniente de: Dirección General de Migración, Cancillería, Secretaría de Estado de Trabajo, Secretaría de Estado de Salud, y otras dependencias. El Instituto Nacional de Migración se encargaría, en coordinación con la Oficina Nacional de Estadísticas, de producir informaciones sistemáticas en materia migratoria.
- Las informaciones estadísticas básicas serían al menos de los siguientes tipos:
 - Estadísticas sociodemográficas sobre la migración (emigración e inmigración).
 - Estadísticas sociolaborales.
 - Estadísticas sobre distribución geográfica de la migración a nivel nacional e internacional.
 - Estadísticas de entrada y salida de migrantes.
 - Estadísticas de salubridad y migración, entre otros.
- Se establecería un sistema para el flujo periódico, a través de la Cancillería, de información sobre los dominicanos residentes en el exterior, producida en los consulados y embajadas dominicanas. Estas oficinas serían debidamente entrenadas para la obtención de la información adecuada por parte de personal del INM.
- El INM realizaría sondeos y encuestas periódicas sobre las migraciones con el fin de recoger información sistemática que permita apreciar la opinión pública y sus cambios respecto al tema migratorio, información sociodemográfica y laboral más sistemática que las proporcionadas por

las estadísticas derivadas de los registros migratorios y laborales, fluctuaciones de las demandas del mercado laboral y, en general, informaciones sobre temas de interés de las autoridades migratorias.

- Crear bases de datos y sistemas estadísticos modernos con medios electrónicos. Para esta tarea se trabajaría en estrecha relación con la ONE, el Banco Central, y las dependencias gubernamentales con capacidad técnica para esta tarea.
- En materia de sistemas de información sobre migraciones, se deberá desarrollar un sistema georeferenciado para facilitar la organización, administración y elaboración de políticas no sólo nacionales sino sectoriales y regionales especializadas.

Difusión y uso público de las informaciones

La puesta en ejecución del sistema de información posibilitará la elaboración y difusión de los informes anuales de estadísticas continuas sobre migración e informes y reportes periódicos especializados sobre la materia desde la Oficina Nacional de Estadísticas. Las diversas informaciones producidas servirán a varios tipos de usuarios:

- Instituciones que tienen que ver directamente con los procesos migratorios (DGM, Cancillería, Secretaría de Estado del Trabajo y otras).
- El CNM, para apoyar su trabajo de diseño de las políticas migratorias generales.
- Autoridades de trabajo, de la DGM y del CNM, para el manejo de las cuotas de inmigración laboral anual, si esto fuere necesario.
- Usuarios académicos y otro tipo de interesados como organismos de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación y público en general.

IX.9.7 Mejorar las relaciones internacionales

Cooperación al desarrollo de Haití

El país debe realizar esfuerzos de mayor cooperación insular con Haití en temas como el desarrollo fronterizo, la dotación de documentos a los ciudadanos haitianos y todo lo que tiene que ver con el ordenamiento de la movilidad laboral desde Haití a República Dominicana.

Programas de retorno y desarrollo insular

Particular importancia debe tener para República Dominicana los esfuerzos de desarrollo en programas de retorno de migrantes que ambos países organicen con el apoyo de la comunidad internacional. La Unión Europea podría desempeñar en este sentido un papel dinámico no sólo desde el punto de vista de sus apoyos y financiamientos, sino por su experiencia en esta materia.

Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana

La Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, establecida el 13 de marzo de 1996 por ambos gobiernos, tiene una debilidad estructural que ha radicado en que en sus respectivas estructuras binacionales no se concibieron mecanismos técnicos que tradujeran en planes, programas y proyectos los acuerdos marcos adoptados en las reuniones bilaterales, generalmente presididas por los cancilleres de ambos países. En ese sentido, la parte dominicana de la Comisión Mixta Bilateral fue revitalizada mediante un nuevo decreto del año 2007, creándose la figura del Secretariado que será la instancia encargada de la elaboración de las propuestas técnicas en coordinación con la parte haitiana.

na. Se sugiere que Haití pueda desarrollar una estructura similar, para de ese modo poder articular políticas de cooperación binacional. Sería recomendable que el INM una vez creado se constituya en ente asesor de dicha comisión en su dimensión nacional, en todo lo que tiene que ver con el tema migratorio.

Relaciones del Estado dominicano con organismos internacionales vinculados a migración y derechos humanos

Para una mejoría de las relaciones con Haití, como de la imagen del país en el plano internacional, es preciso que el Estado dominicano, pero también empleadores, sindicatos, partidos y sociedad civil, redefinan el marco de las relaciones con la comunidad internacional, fortalezcan las relaciones cooperativas, con una actitud proactiva en el manejo de información hacia estos organismos y, sobre todo, con disposición a organizar una verdadera institucionalidad migratoria en un clima de derechos.

Anexo IX.1. Libertad cultural y desarrollo humano

La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es– sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas. Es necesario que la gente cuente con la libertad para practicar su religión, para hablar su lengua, para honrar su legado étnico o religioso sin temor al ridículo, al castigo o a la restricción de oportunidades. Es necesario que la gente cuente con la libertad de participar en la sociedad sin tener que desprenderse de los vínculos culturales que ha escogido.

Mito 1. Las identidades étnicas de una persona compiten con su compromiso con el Estado, de modo que existe una disyuntiva entre el reconocimiento de la diversidad y la unificación del Estado.

No es así. Las personas pueden y de hecho tienen múltiples identidades complementarias: etnia, lengua, religión y raza, al igual que ciudadanía. La identidad tampoco es una dinámica excluyente, pues no es necesario elegir entre la unidad del Estado y el reconocimiento de las diferencias culturales. (...)

Mito 2. Los grupos étnicos tienden a entrar en conflictos violentos entre sí por choques de valores, de modo que se produce una disyuntiva entre respetar la diversidad y mantener la paz.

No es así. Existe escasa información empírica que indique que las diferencias culturales y los choques en torno a valores constituyan en sí una causa de conflictos violentos.

Mito 3. La libertad cultural exige defender las prácticas tradicionales, de modo que podría haber una disyuntiva entre reconocer la diversidad cultural y otras prioridades del desarrollo humano, como el progreso en el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.

No es así. La libertad cultural consiste en ampliar las opciones individuales y no en preservar valores ni prácticas como un fin en sí con una lealtad ciega hacia las tradiciones. (...)

Mito 4. Los países étnicamente diversos son menos capaces de desarrollarse, de modo que existe una disyuntiva entre el respeto de la diversidad y la promoción del desarrollo.

No es así. No existen indicios de una relación clara, positiva o negativa, entre la diversidad cultural y el desarrollo.

Mito 5. Algunas culturas tienen más posibilidades de avanzar en materia de desarrollo que otras y algunas culturas tienen valores democráticos inherentes, mientras que otras no, de modo que existe una disyuntiva entre acoger ciertas culturas y promover el desarrollo y la democracia.

No existen pruebas provenientes de análisis estadísticos o estudios históricos que indiquen una relación causal entre cultura y progreso económico o democracia. (...) Las teorías del determinismo cultural merecen una evaluación crítica, puesto que sus implicancias en materia de políticas son peligrosas. Pueden incitar apoyo a políticas nacionalistas que denigran u oprimen a culturas consideradas “inferiores” y un obstáculo para la unidad nacional, la democracia y el desarrollo. Tales ataques a los valores culturales luego podrían fomentar reacciones violentas que, a su vez, podrían alimentar tensiones tanto dentro como entre las naciones.

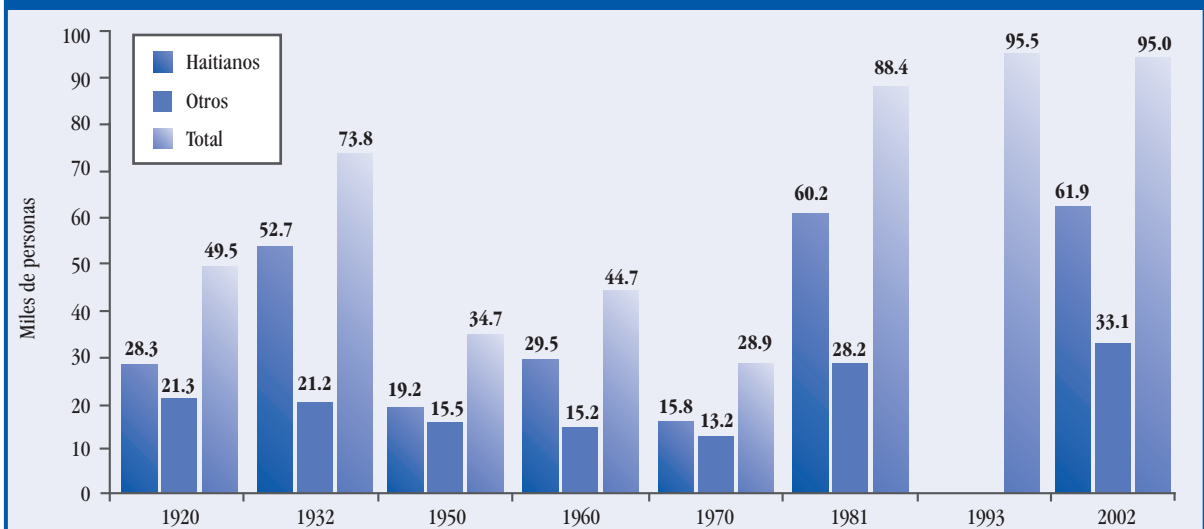
Fuente: PNUD 2005, p. 1-5

Anexo IX.2 | Indicadores de desarrollo humano: EEUU, República Dominicana y Haití

	Posición	Índice	Esperanza de vida	Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores)	Tasa bruta combinada de matriculación en educación	PIB percapita (PPA en US\$)
EEUU	13	0.956	79.1	99.0	92.4	45,592
Rep. Dominicana	90	0.777	72.4	89.1	73.5	6,706
Haití	149	0.532	61.0	62.1	52.1	1,155
RD/EEUU			91.5%	90.0%	80%	15%
Haití/RD			84.3%	69.7%	71%	17%

Fuente: PNUD 2009, Cuadro H

Anexo IX.3 | Inmigrantes en los censos nacionales de población, 1920-2002



Fuente: Censos Nacionales de Población de 1920, 1935, 1950, 1970, 1991, 1993, 2002

Anexo IX.4 | Distribución de la población haitiana censada en 2002 por género según grupos de edad (en porcentajes)

Grandes grupos de Edad	Hombres	Mujeres	Total	Índice de masculinidad
0-14	6.3	12.5	8.5	88.5
15-64	88.1	84.6	86.8	182.7
65 y más	5.6	2.9	4.7	340.4
Total	100	100	100	175.6
Grupos decenales de Edad	Hombres	Mujeres	Total	Índice de masculinidad
0-9	3.7	7	4.9	92.4
10-19	10.8	15.7	12.6	120.7
20-29	36.4	32.3	34.9	198.3
30-39	20.3	21.4	20.7	166
40-49	12.6	12.5	12.6	176.7
50-59	6.6	6.1	6.5	191.6
60-69	6	2.9	4.9	359.6
70 y más	3.5	1.9	2.9	312.1
Total	100	100	100	175.6

Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE, base de datos censo 2002.

Anexo IX.5

Causas de las discapacidades reportadas por la población nacional y de inmigrantes haitianos con alguna discapacidad (en porcentaje), 2002

Causas de las limitaciones	Población total nacional			Inmigrantes haitianos		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100	100	100	100	100	100
Enfermedad	37.7	35.2	40.3	36.3	32.4	41.2
Edad avanzada	13	10.3	15.6	14.7	14.7	14
Accidentes laborales	3.7	5.3	1.9	8.9	12.4	2.8
Otra causa	7.6	7.1	8.1	8.4	8.7	7.5
No declara	9.4	9	9.7	8.2	7.9	8.2
No sabe	3.9	3.6	4.2	7	5.9	8.5
Nació así	15.2	16.3	14.2	5.6	5.7	5.3
Otros accidentes	3.1	3.6	2.6	3.7	3.9	3.1
Violencia/abuso	1.3	1.7	0.7	2.7	3	1.9
Accidente, otros vehículos	2.5	3.6	1.3	2.7	2.8	2.4
Accidente, motor	2.7	4.1	1.1	1.9	2.5	0.9
Ordenada de mayor a menor						

Fuente: ODH/PNUD con información de ONE: Base de datos Censo 2002

Anexo IX.6

Número de estudiantes matriculados por tipo de centro de enseñanza según nacionalidad, 2005-2006

Nacionalidad	Matriculados en Centros de enseñanza				Participación relativa, Fila %		
	Total	Público	Privado	Semi-oficial	Público	Privado	Semi-oficial
Argentina	113	34	78	1	30.09	69.03	0.88
Chile	34	4	30		11.76	88.24	0.00
China	224	5	217	2	2.23	96.88	0.89
Colombia	262	14	246	2	5.34	93.89	0.76
Costa Rica	32	8	23	1	25.00	71.88	3.13
Cuba	153	7	142	4	4.58	92.81	2.61
España	430	61	361	8	14.19	83.95	1.86
Estados Unidos	11,047	1,012	9,826	209	9.16	88.95	1.89
Francia	156	33	120	3	21.15	76.92	1.92
Haití	20,767	19,446	1,140	181	93.64	5.49	0.87
Italia	420	69	332	19	16.43	79.05	4.52
Japón	30	2	28		6.67	93.33	0.00
México	177	17	157	3	9.60	88.70	1.69
Panamá	117	58	58	1	49.57	49.57	0.85
Perú	81	10	69	2	12.35	85.19	2.47
Puerto Rico	978	230	707	41	23.52	72.29	4.19
República Dominicana	2,324,904	1,803,063	474,435	47,406	77.55	20.41	2.04
Otros	2,470	624	1,769	77	25.26	71.62	3.12
Total	2,362,395	1,824,697	489,738	47,960	77.24	20.73	2.03
Extranjeros	37,491	21,634	15,303	554	57.70	40.82	1.48
Haitianos	20,767	19,446	1,140	181	93.64	5.49	0.87
Otros	16,724	2,188	14,163	373	13.08	84.69	2.23

Fuente: Secretaría de Estado de Educación

Anexo IX.7

Población total de inmigrantes haitianos y otros inmigrantes que asiste a un centro de enseñanza público o privado según grupos de edad y total, 2002

Total inmigrantes					
Grupos de edad	Público	Privado	Total	% Público	% Privado
5 - 9	1,265	1,900	3,165	40.0%	60.0%
10-14	1,896	2,496	4,392	43.2%	56.8%
15 - 19	2,016	1,566	3,582	56.3%	43.7%
20 - 24	2,073	1,773	3,846	53.9%	46.1%
25 - 29	1,633	1,238	2,871	56.9%	43.1%
Total 5 a 29	8,883	8,973	17,856	49.8%	50.3%
Total 5 a 24	7,250	7,735	14,985	48.4%	51.6%
Total	12,879	11,426	24,305	53.0%	47.0%
Inmigrantes haitianos					
Grupos de edad	Público	Privado	Total	% Público	% Privado
5 - 9	630	100	730	86.3%	13.7%
10-14	1,018	129	1,147	88.8%	11.3%
15 - 19	1,138	258	1,396	81.5%	18.5%
20 - 24	1,587	649	2,236	71.0%	29.0%
25 - 29	1,345	614	1,959	68.7%	31.3%
Total 5 a 29	5,718	1,750	7,468	76.6%	23.4%
Total 5 a 24	4,373	1,136	5,509	79.4%	20.6%
Total	8,258	2,355	10,613	77.8%	22.2%
Otros inmigrantes					
Grupos de edad	Público	Privado	Total	% Público	% Privado
5 - 9	635	1,800	2,435	26.1%	73.9%
10-14	878	2,367	3,245	27.1%	72.9%
15 - 19	878	1,308	2,186	40.2%	59.8%
20 - 24	486	1,124	1,610	30.2%	69.8%
25 - 29	288	624	912	31.6%	68.4%
Total 5 a 29	3,165	7,223	10,388	30.5%	69.5%
Total 5 a 24	2,877	6,599	9,476	30.4%	69.6%
Total	4,621	9,071	13,692	33.8%	66.3%

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE 2002

Anexo IX.8

Asistencia a centros escolares de dominicanos, inmigrantes haitianos y otros inmigrantes, según grupos de edad y género, 2002

Dominicanos										
Grupos de edad	Total			Hombre			Mujer			Índice DG
	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	
5 – 9	971,881	729,358	75.1%	492,845	370,754	75.2%	479,036	358,604	74.9%	1
10 – 14	959,338	916,228	95.5%	485,882	461,309	94.9%	473,456	454,919	96.1%	1.01
15 – 19	838,239	652,297	77.8%	418,089	323,730	77.4%	420,150	328,567	78.2%	1.01
20 – 24	785,802	388,806	49.5%	387,397	178,117	46.0%	398,405	210,689	52.9%	1.15
25 – 29	687,785	256,238	37.3%	331,527	111,216	33.6%	356,258	145,022	40.7%	1.21
Total 5 a 29	4,243,045	2,942,927	69.4%	2,115,740	1,445,126	68.3%	2,127,305	1,497,801	70.4%	1.03
Total 5 a 24	3,555,260	2,686,689	75.6%	1,784,213	1,333,910	74.8%	1,771,047	1,352,779	76.4%	1.02
Total general	7,977,075	3,794,886	47.6%	3,967,306	1,852,154	46.7%	4,009,769	1,942,732	48.5%	1.04
Inmigrantes haitianos										
Grupos de edad	Total			Hombre			Mujer			Índice DG
	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	
5 – 9	1,691	730	43.2%	764	331	43.3%	927	399	43.0%	0.99
10 – 14	2,232	1,147	51.4%	1,016	489	48.1%	1,216	658	54.1%	1.12
15 – 19	5,537	1,396	25.2%	3,233	733	22.7%	2,304	663	28.8%	1.27
20 – 24	11,222	2,236	19.9%	7,435	1,421	19.1%	3,787	815	21.5%	1.13
25 – 29	10,381	1,959	18.9%	6,925	1,362	19.7%	3,456	597	17.3%	0.88
Total 5 a 29	31,063	7,468	24.0%	19,373	4,336	22.4%	11,690	3,132	26.8%	1.2
Total 5 a 24	20,682	5,509	26.6%	12,448	2,974	23.9%	8,234	2,535	30.8%	1.29
Total general	61,148	10,613	17.4%	39,037	6,503	16.7%	22,111	4,110	18.6%	1.12
Otros inmigrantes										
Grupos de edad	Total			Hombre			Mujer			Índice DG
	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	Total	Asiste	%	
5 – 9	3,101	2,435	78.5%	1,520	1,172	77.1%	1,581	1,263	79.9%	1.04
10 – 14	3,292	3,245	98.6%	1,650	1,626	98.6%	1,642	1,619	98.6%	1
15 – 19	2,528	2,186	86.5%	1,291	1,120	86.8%	1,237	1,066	86.2%	0.99
20 – 24	2,428	1,610	66.3%	1,223	775	63.4%	1,205	835	69.3%	1.09
25 – 29	2,035	912	44.8%	926	444	48.0%	1,109	468	42.2%	0.88
Total 5 a 29	13,384	10,388	77.6%	6,610	5,137	77.7%	6,774	5,251	77.5%	1
Total 5 a 24	11,349	9,476	83.5%	5,684	4,693	82.6%	5,665	4,783	84.4%	1.02
Total general	32,112	13,692	42.6%	17,460	6,897	39.5%	14,652	6,795	46.4%	1.17

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE 2002

Anexo IX.9 | Motivos por los que dejó de asistir a la escuela, total de inmigrantes haitianos, otros inmigrantes y dominicanos, 2002

Motivos de no asistencia escolar	Total Inmigrantes	%	Haitianos	%	Otros Inmigrantes	%	Dominicanos	%
No le gustaba	1286	3.37	1075	5.11	211	1.23	225375	7.2
Tiene que trabajar	10281	26.93	8484	40.3	1797	10.49	837237	26.76
Se casó o unió	2383	6.24	1578	7.5	805	4.7	389560	12.45
Atiende hermanos menores	297	0.78	231	1.1	66	0.39	51750	1.65
No hay escuela en la localidad	114	0.3	97	0.46	17	0.1	21146	0.68
La escuela está lejos	234	0.61	192	0.91	42	0.25	61387	1.96
Falta de recursos económicos	3154	8.26	2935	13.94	219	1.28	303121	9.69
No posee acta nacimiento	173	0.45	148	0.7	25	0.15	8972	0.29
No hay grados	53	0.14	30	0.14	23	0.13	27649	0.88
Por falta de cupo	35	0.09	25	0.12	10	0.06	8395	0.27
Completó los estudios	7024	18.4	417	1.98	6607	38.59	287815	9.2
Salió embarazada	250	0.65	198	0.94	52	0.3	34554	1.1
Otro motivo	2314	6.06	1296	6.16	1018	5.95	190433	6.09
No declarado	10577	27.71	4346	20.64	6231	36.39	681117	21.77
Total	38175	100	21052	100	17123	100	3128511	100

Fuente: ONE, con base en el censo 2002, elaboración informe PNUD

Anexo IX.10 | Características comparadas de las viviendas de los dominicanos, inmigrantes haitianos y otros inmigrantes, 2002

Características de las viviendas	Haitianos	%	Otros inmigrantes	%	Dominicanos	%	Índice de desigualdad	
							Haitianos/Dominicanos	Otros/Dominicanos
Tipo de vivienda								
Casa independiente	40,047	64.7	20,588	62.2	1,897,395	80.7	0.8	0.77
Apartamento	1,068	1.7	10,594	32.0	154,966	6.6	0.26	4.86
Pieza en cuartería	10,450	16.9	627	1.9	136,782	5.8	2.9	0.33
Barracón	5,824	9.4	19	0.6	20,256	0.9	10.93	0.07
Local no destinado a habitación	1,201	1.9	47	0.1	15,131	64.0	3.02	0.22
Vivienda en construcción	1,014	1.6	141	0.4	63,903	2.7	0.6	0.16
Vivienda compartida / negocio	856	1.4	456	1.4	42,344	1.8	0.77	0.76
Otra vivienda particular	993	1.6	166	0.5	20,447	0.9	1.85	0.58
Otras	410	6.6	476	1.4	729	0.0	21.38	46.38
Total	61,863	100	33,114	100	2,351,953	100		
Número cuartos								
1	20,573	33.5	1,560	4.8	192,460	9.2	3.63	0.52
2	21,190	34.5	3,424	10.5	517,024	24.8	1.39	0.42
3	10,592	17.2	6,564	20.1	643,416	30.8	0.56	0.65
4	6,213	10.1	8,181	25.1	451,754	21.7	0.47	1.16
5	1,759	2.9	5,874	18.0	180,862	8.7	0.33	2.08
6 y más	1,126	1.8	7,035	21.6	101,542	4.9	0.38	4.43
Total	61,453	100	32,638	100.0	2,087,058	100	-	-
Piso								
Granito, mármol	1,461	2.36	16,443	49.7	211,934	10.2	0.23	4.89
Mosaico	1,879	3.04	10,186	30.8	255,791	12.3	0.25	2.51
Cemento	45,399	73.39	6,033	18.2	1,470,884	70.5	1.04	0.26
Tierra	12,708	20.54	177	0.5	137,280	6.6	3.12	0.08
Madera	245	0.40	54	0.2	6,961	0.3	1.19	0.49
Otro	171	0.28	221	0.7	4,937	0.2	1.17	2.82
Total	61,863	100.0	33,114	100.0	2,087,787	100.0	-	-
Techo								
Concreto	10,275	16.6	27,753	83.8	643,687	30.8	0.54	2.72
Zinc	46,464	75.1	4,369	13.2	1,381,188	66.2	1.13	0.2
Asbesto cemento	763	1.2	703	2.1	26,297	1.3	0.98	1.68
Yagua	1,652	2.7	9	0.3	12,042	0.6	4.63	0.05
Cana	2,189	3.5	74	0.2	18,912	91.0	3.9	0.25
Otro	520	0.8	206	0.6	5,661	0.3	3.1	2.29
Total	61,863	100.0	33,114	100.3	2,087,787	100.0	-	-

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE 2002

Anexo IX.11 | Indicadores de vivienda y servicios de dominicanos, haitianos y otros inmigrantes (en porcentajes), 2007

Indicador	Valor	Total			20% más pobre		
		Dominicano	Haitiano	Otro	Dominicano	Haitiano	Otro
Tipo de vivienda	Casa individual que no comparte paredes	77.2	55.9	57.1	81.6	71.1	61.3
	Casa individual que comparte paredes	14.8	27.9	8.5	13.5	19.2	3.3
	Casa individual que comparte paredes y áreas comunes	1.3	5.8	1.2	1.4	3.8	6.9
	Apartamento en edificio con ascensor	0.4	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
	Apartamento en edificio sin ascensor	4.4	0.3	31.6	1.6	0.0	25.7
	Anexo o apartamento en casa individual	0.4	0.1	0.0	0.2	0.3	0.0
	Casa de vecindad, cuartería, barrancones	1.5	9.9	0.5	1.8	5.6	2.8
Techo	Asbesto	1.3	0.3	1.6	1.6	0.3	1.5
	Concreto armado	36.1	18.3	87.6	19.9	15.9	76.8
	Yagua	0.2	1.3	0.0	0.6	1.9	0.0
	Zinc	62.2	78.8	10.8	77.8	81.2	21.7
	Materiales de desecho	0.0	0.5	0.0	0.1	0.2	0.0
	Otro	0.1	0.8	0.0	0.1	0.6	0.0
Piso	Cemento	70.6	79.1	21.1	81.7	80.2	34.2
	Cerámica	15.5	6.3	55.5	8.6	7.1	54.1
	Granito	4.2	0.7	12.8	1.7	0.7	8.7
	Ladrillo	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
	Madera	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0
	Mármol	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Mosaico	6.9	1.6	10.0	3.6	1.1	3.0
	Parquet	0.1	0.0	0.6	0.1	0.0	0.0
	Tierra	2.3	12.3	0.0	4.1	10.9	0.0
Tipo de tenencia	Comprada al contado	10.8	3.3	19.5	8.6	3.5	22.2
	Comprada a plazo al gobierno	1.6	0.2	1.2	0.5	0.0	0.0
	Comprada a plazo a particular o institución	2.8	1.3	7.4	1.6	1.7	0.9
	Donada por el gobierno	2.8	1.0	5.4	3.7	0.3	0.0
	Construida por su dueño	47.1	13.8	14.6	52.2	15.1	25.4
	Donada por familiares o particulares	1.6	0.8	2.2	1.8	0.7	4.4
	Alquilada	24.6	58.0	43.5	20.5	54.3	32.9
	Cedida o prestada	6.6	20.6	4.9	8.9	22.7	10.5
	Regalada o heredada	2.0	1.0	0.5	2.3	1.6	0.0
Otra	0.0	0.0	0.7	0.1	0.0	3.6	
Apariencia de la vivienda	Lujosa	0.1	0.0	1.8	0.0	0.0	9.2
	Muy buena	1.6	0.0	7.9	0.6	0.0	4.4
	Buena	17.9	5.0	55.8	7.5	5.0	46.7
	Modesta	48.7	23.7	31.8	44.2	22.9	32.5
	Precaria	31.7	71.2	2.7	47.7	72.1	7.2
Paga alquiler	Sí	24.6	58.0	43.5	20.5	54.3	32.9
	No	75.4	42.0	56.5	79.5	45.7	67.1
Agua de la red	Sí	76.5	47.5	95.9	66.6	41.3	90.6
	No	23.5	52.5	4.1	33.4	58.7	9.4
Tipo de saneamiento	Inodoro conectado a alcantarillado	25.0	9.4	56.2	15.9	5.3	30.2
	Inodoro conectado a pozo séptico	40.5	24.0	39.6	30.6	23.4	60.8
	Letrina	31.4	45.9	3.7	48.0	47.1	9.0
	No tiene	3.1	20.8	0.5	5.4	24.1	0.0
Alumbrado público	Sí	73.6	54.2	94.3	66.0	53.8	80.3
	No	26.4	45.8	5.7	34.0	46.2	19.7
Combustible para cocinar	Gas en cilindro	88.2	46.9	99.0	80.6	40.7	96.9
	Gas (keroseno)	0.2	0.5	0.0	0.3	0.5	0.0
	Electricidad	0.1	0.7	0.0	0.1	0.0	0.0
	Leña	8.6	26.6	0.1	14.4	27.6	0.0
	Carbón	1.9	21.7	0.4	4.0	29.3	1.7
	Otro	0.9	3.6	0.5	0.7	1.9	1.5

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2007

Anexo IX. 12 La JCE explica los esfuerzos desplegados para mejorar el Registro de Estado Civil (16 de julio 2008)

A LA OPINIÓN PÚBLICA

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 6 de la Ley No. 275-97 y sus modificaciones, la Presidencia de la Junta Central Electoral convocó a una sesión ordinaria para este miércoles 16 del mes y año en curso, a fin de conocer varios puntos de agenda entre los cuales se encontraba una propuesta para dejar sin efecto la Resolución No. 12-2007 emitida por el Pleno de este organismo el 10 de diciembre del año 2007, que establece el procedimiento para la suspensión provisional de la expedición de Actas del Estado Civil que contengan irregularidades.

Es importante destacar, que al asumir nuestras funciones el 23 de noviembre del año 2006, la actual matrícula del Pleno de la Junta Central Electoral encontró el Registro del Estado Civil y todo el sistema de identidad ciudadana en un estado de deterioro y en condiciones calamitosas, que nos obligaron a declarar como la tarea principal de esta institución para este cuatrienio “el rescatar el Registro del Estado Civil”, por ser éste el fundamento jurídico de la identidad de los ciudadanos dominicanos y dominicanas.

Como parte de las medidas destinadas a sanear el Registro del Estado Civil, la Junta Central Electoral ha realizado, a través de sus diversas instancias, numerosas investigaciones tendentes a identificar falsificaciones de actas, suplantaciones, documentos irregularmente instrumentados y otras fallas que afectan las Actas del Estado Civil. Actualmente están en investigación un total de 9,028 expedientes, que corresponden a las siguientes áreas:

- 1,342 expedientes por suplantación de datos;
- 2,155 casos de actas y folios irregulares;
- 2,416 expedientes de extranjeros, en su mayoría asiáticos, que obtuvieron cédulas de identidad personal después de estar legalmente prohibida su inscripción y expedición; y
- 3,115 actas de nacimiento investigadas en virtud de la Circular No. 17, emitida por la Cámara Administrativa de esta institución.

Estas investigaciones y acciones que se han adoptado en la Junta Central Electoral respecto de los documentos de identidad de los ciudadanos, se han sustentado en las siguientes disposiciones o instrucciones:

Resolución No. 5/99 del 04 de agosto del 1999, emitida por el Pleno de la Junta Central Electoral, que a su vez reitera en los aspectos tratados en esta declaración la Resolución No. 5/88 del 08 de junio del 1988;

Circular No. 116 del 08 de febrero del 1994, emitida por Manuel García Lizardo, a la sazón Presidente de la Junta Central Electoral, que a su vez ratifica el telegrama de su propia firma de fecha 29 de junio del 1993;

Circular No. 3/2004 del 23 de enero del 2004, emitida por el Director Nacional del Registro Civil, que a su vez se basa en la Resolución No. 07/2003 del Pleno de la Junta Central Electoral;

Circular No. 01-04 del 26 de marzo del 2004, emitida por el Dr. Luis Arias Núñez, a la sazón Presidente de la Junta Central Electoral, actuando en representación del Pleno;

Circular No. 18-2006 del 02 de noviembre del 2006, a la firma del Director Nacional del Registro Civil, dada por instrucciones del Pleno de la Junta Central Electoral;

Circular No. 017 del 29 de marzo del 2007, emitida por el Pleno de la Cámara Administrativa, a la firma del Presidente de la misma;

Resolución No. 12-2007 del 10 de diciembre del 2007, emitida por el Pleno de la Junta Central Electoral.

Todas estas disposiciones y medidas antes citadas respecto del tema del Registro del Estado Civil, testimonian que la Junta Central Electoral ha sido coherente en su accionar con relación a la custodia y administración de los actos registrales de la República Dominicana.

De igual manera, la novedad en este aspecto consiste en que las actas de nacimiento cuando se comprueba que en su declaración y emisión han ocurrido irregularidades, las mismas se remiten a los Tribunales Judiciales correspondientes, a los fines de que éstos se pronuncien sobre la nulidad o validez de estas actas, reservándose la institución el derecho de emitir el documento hasta tanto se produzca un pronunciamiento judicial, tal como lo estipulan las leyes de la materia.

Con relación a los hijos de extranjeros ilegales, la Junta Central Electoral ha aplicado el criterio jurídico que desde el año 1929 se estableció en la Constitución de la República y que la Suprema Corte de Justicia ratificó en su sentencia del 14 de diciembre del 2005, al conocer de un Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley General de Migración 285-04, del 27 de agosto del 2004. Señala nuestro máximo órgano judicial en ese fallo, que “cuando la Constitución en el párrafo 1 de su artículo 11 excluye a los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli*, esto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbró en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana, de lo que resulta que la situación de los hijos (a) de extranjeros nacidos en el país en las circunstancias apuntadas en la primera parte del artículo 11 de la Constitución, no es producto de consideraciones de raza, color, creencias u origen, sino del mandato expreso contenido en el señalado texto fundamental que exceptúa, desde la revisión constitucional de 1929, del beneficio de la nacionalidad dominicana, como se ha visto, no sólo a los hijos (a) de los que estén de tránsito en el país, sino también a los de extranjeros residentes en representación diplomática...”.

Por otra parte, la Resolución No. 12/2007, del 10 de diciembre del 2007, que establece un procedimiento para la suspensión provisional de la expedición de actas del Estado Civil viciadas o instrumentadas irregularmente; viene a establecer mecanismos institucionales que permiten tomar medidas cautelares oportunas y evitan que una acta irregular sea utilizada para la expedición de documentos falsos y la comisión de delitos; garantizan al mismo tiempo que la persona afectada puede ir a defender sus derechos por ante el tribunal apoderado de la nulidad de esta acta. Esta Resolución terminó con la época en que era la propia Junta que anulaba las actas, al margen de la actuación de los órganos judiciales correspondientes.

La Junta Central Electoral se somete al criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que “si bien se impone admitir el principio de que las actas del estado civil se deben

tener como fehacientes hasta inscripción en falsedad, tal principio no se extiende a las declaraciones recibidas que transcriben los oficiales del estado civil al momento de instrumentar los actos propios de su ministerio, las cuales no hacen fe más que hasta prueba en contrario, por cuanto dichos oficiales públicos no pueden autenticar la veracidad intrínseca de tales declaraciones”. (Cas. Civ. Núm. 23, 22 de octubre 2003, B. J. 1115, págs. 340-347)

En adición a estas consideraciones de carácter jurisprudencial, es oportuno indicar que el artículo 21 de la Ley No. 6125 sobre Cédula de Identidad y Electoral, establece en su numeral 5 la obligatoriedad de la presentación de la cédula de identificación personal para fines de anotación y cita en los documentos, y muy en especial, “para acreditar la personalidad cuando fuere necesario en todo acto público o privado”. Asimismo, el propio artículo 21 de la Ley No. 55 sobre Registro Electoral, reitera este mandato legal, en sus numerales 2, 3 y 4 cuando indica: “2. Para el otorgamiento de instrumentos públicos; 3. Para ejercitar acciones o derechos y gestionar bajo cualquier concepto ante los tribunales, juzgados, corporaciones, autoridades y oficinas de todas clases; 4. Para hacer ante las autoridades, funcionarios y oficinas públicas cualquiera clase de reclamaciones, solicitudes, peticiones, denuncias o declaraciones”.

Igualmente la Ley No. 659 vigente, en su artículo 31 establece que “cualquiera persona podrá pedir copia de las actas asentadas en los registros del Estado Civil. Estas copias libradas conforme a los registros legalizados por el Juez de Paz de la jurisdicción o por el que haga sus veces, se tendrán por fehacientes, mientras no sea declarada la falsedad de dichas actas, siempre que sus originales hayan sido redactados en los plazos legales. Las actas sobre declaraciones tardías para las cuales no se hubiese usado procedimiento correspondiente, podrán ser impugnadas por todos los medios de derecho, y su sinceridad será apreciada por los jueces”.

Por su parte, el artículo 46 de la precitada Ley, dispone que “en el acta de nacimiento se expresarán el día, hora y lugar en que hubiese ocurrido, el sexo del niño y los nombres que se le den; los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio y nacionalidad del padre y de la madre, si fuere legítimo, y si fuere natural los de la madre; y los del padre si éste se presentare personalmente a reconocerlo; los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio, nacionalidad y número, serie y sello de la Cédula de Identificación Personal del declarante”.

En tal sentido, el Pleno de la Junta Central Electoral reitera su compromiso ineludible de cumplir y hacer cumplir el mandato contenido en la Constitución de la República y las leyes; asimismo, damos garantías de que la identidad nacional será resguardada y preservada celosamente por esta institución, y que estamos aplicando un programa de rescate y adcentamiento del Registro del Estado Civil, a fin de blindarlo de las acciones fraudulentas y dolosas, falsificaciones y suplantaciones que por tanto tiempo han afectado el sistema de Registro Civil dominicano, de tal manera que podamos brindar a la ciudadanía un servicio eficiente y seguro respecto de los actos vitales que son el soporte y la base de la identidad nacional.

En ese sentido, ratificamos el compromiso y decisión de la Junta Central Electoral de sanear el Registro Civil, combatiendo los fraudes y las suplantaciones y preservando de manera celosa y eficiente los actos vitales que constituyen el fundamento de la identidad nacional.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de julio del año dos mil ocho (2008).

Anexo IX.13 | Ordenamiento institucional del sistema migratorio dominicano y el papel de los actores económicos, políticos y sociales

AMBITO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

INSTITUCIONES	FUNCIONES
1. Secretaría de Estado de Interior y policía 1.1. Dirección general de Migración 1.2. Oficinas de control de entrada y salida	Aplica las leyes y disposiciones en materia de migración. Instancia ejecutiva de la Secretaría de Interior que otorga los permisos de estadía y ejecuta los controles de entrada y salida del país. Existen sólo en los puntos autorizados por el Poder Ejecutivo (Aeropuertos y Puertos, Puestos Fronterizos).
2. Consejo Nacional de Migración 2.1. Instituto Nacional de Migración	Es la instancia que debe producir las políticas migratorias. Organismo auxiliar del CNM como instancia técnica. Debe producir la información sistemática periódica que apoye la toma de decisiones en materia de políticas.
3. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores 3.1. Cancillería 3.2. Embajadas y Consulados	A través de su departamento consular y del conjunto de embajadas y consulados del país en los países con los que se tienen relaciones controla los visados que permiten la entrada y permanencia al país por tiempo determinado. Manejan las relaciones diplomáticas con el resto del mundo y en tal sentido constituyen la instancia a partir de la cual el país se relaciona con los actores internacionales del sistema migratorio. Oficina principal de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores en suelo nacional. Legaciones en el exterior que representan a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia diplomática, comercial y migratoria.
4. Secretaría de Estado de Trabajo. 4.1. Oficinas de coordinación laboral	Instancia encargada de hacer cumplir las leyes en materia de contratación de mano de obra. Instancia auxiliar del CNM para la recopilación de información migratoria de tipo laboral. En la nueva ley de migración 285-04 se ha definido una instancia operativa bajo el control de la Secretaría de Trabajo que tendría funciones de canalización, información e intermediación laborales en el ámbito de la entrada de trabajadores inmigrantes temporales.
5.0 Junta Central Electoral 5.1. Oficialías civiles.	Otorgan las identificaciones y controlan la expedición de documentos en materias como nacimientos.
6.0 Fuerzas Armadas 6.1. Guardia Fronteriza (CESFRONT)	Encargados de la seguridad fronteriza y agentes auxiliares de la DGM para la aplicación de las leyes y disposiciones en materia migratoria.
7. 0 Congreso Nacional	Dicta las leyes y en el caso de las migraciones tiene facultades para intervenir en el manejo de políticas.

ÁMBITO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO

ACTORES	FUNCIONES Y ROLES
Empresarios contratantes de trabajadores inmigrantes	Contratan mano de obra inmigrante de forma directa o indirecta, por la vía formal o informal, de manera legal o ilegal.
Intermediarios formales e informales	Operan como agentes reclutadores que resuelven a los empresarios los problemas de demanda. Son de diversos tipos: a) agentes paraestatales o privados, b) legales o ilegales
Partidos políticos	Operan como grupos de presión y tienen influencia determinante en el ámbito de articulación de las leyes y disposiciones formales en materia migratoria.
Medios de comunicación	Son grupos de presión que inciden en la orientación de las políticas migratorias.
Grupos de la sociedad civil	Por lo general constituyen grupos de presión que en la medida en que conectan con sectores locales e internacionales inciden en la definición, orientación y ejecución de políticas migratorias.
Actores internacionales: organismos internacionales sociedad civil global, estados	Operan como grupos de presión en los estados-nación sobre todo en lo que tienen que ver con los derechos humanos. Las instancias institucionales formales a nivel internacional definen el ámbito donde se deciden los acuerdos de alcance general que en la medida en que los estados los acogen establecen ordenamientos de la dinámica migratoria global.

Anexo IX.14 Procedimientos de admisión de la Ley 285-04 para residentes permanente o temporales y para trabajadores temporeros

Sección X

Del procedimiento y documentación requerida para ser admitido como residente permanente o residente temporal

Art. 44. El extranjero peticionario interpondrá su solicitud de residencia temporal o residencia permanente ante la dirección general de migración, debiendo presentar toda la documentación requerida a esos fines por el reglamento de esta ley y las disposiciones administrativas emanadas al efecto. Si el mismo no se encuentra en el país, podrá iniciar el proceso de residencia desde el exterior, a través de los consulados de la República correspondiente.

Art.45. Los extranjeros que ingresen al país con visa de residencia solicitarán ante la dirección general de migración la residencia temporal o la residencia permanente, cumpliendo para ello los requisitos prescritos en la presente ley y su reglamento.

Párrafo. a los fines de lo establecido en este artículo, el extranjero solicitará ante la dirección general de migración una prórroga de su estadía en el país, cuando el tiempo autorizado para su permanencia no le sea suficiente para agotar el proceso de solicitud de residencia. Dicha prórroga no podrá exceder de treinta (30) días, pero la misma podrá ser renovada a discreción de la autoridad competente, la solicitud motivada del peticionario.

Art.46: a todo el extranjero que haya permanecido legalmente en el país por un periodo de 10 años o más como residente permanente, se le otorgará un carnet de residencia definitiva, sujeto únicamente al pago de los impuestos de la ley.

Art.47. El ingreso y permanencia de los extranjeros admitidos en la categoría de residente temporal, en las subcategorías de asilados políticos o de refugiados, se regirá por lo dispuesto en los acuerdos y tratados suscritos y válidos para la República dominicana.

Art.48. En caso de apátridas, asilados, refugiados o de personas que por circunstancias justificadas carecieran de los documentos necesarios para ser admitidos en el país, el director general de migración, en coordinación con la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, podrá mediante resolución fundada, exceptuarlos de presentar algunos de los documentos requeridos.

Sección XI

Del procedimiento para ser admitido como persona no residente en la subcategoría de trabajadores temporeros

Art.49: El Consejo Nacional de Migración, siempre que las necesidades del mercado laboral lo requieran, establecerá una cuota o monto de trabajadores temporeros a ser admitidos en el país anualmente, efectuando para tales efectos las debidas consultas con representantes de los productores y empresarios y de los sindicatos. Estos trabajadores realizarán sus actividades laborales en las áreas de la economía donde el Consejo Nacional de Migración reconozca la necesidad de su contratación y defina las cuotas de admisión anual por sectores de actividad.

Párrafo. En todo caso, estos trabajadores no podrán laborar en actividades de zonas francas o empresas turísticas, salvo en las zona fronterizas, siempre y cuando existan convenios internacionales orientados a estas actividades y se dicten disposiciones para tal efecto.

Art.50. El extranjero peticionario interpondrá su solicitud de admisión a la subcategoría de trabajador temporero, a través de los consulados correspondientes de la República, debiendo presentar toda la documentación requerida para tales fines por esta ley y su reglamento.

Art. 51. Para autorizar la admisión de trabajadores temporales bajo el régimen de contingentes contratados, la persona física o moral correspondiente deberá formular una solicitud de ingreso a la dirección general de migración, en la que se comprometerá a cumplir las condiciones y requisitos reglamentarios sobre derechos y condiciones laborales, comunicación de informaciones sobre los trabajadores, transporte, gastos de viaje y repatriación.

Art.53. Si al momento de efectuarse el control migratorio de entrada, se comprobare la ineptitud física, la existencia de enfermedades infecto contagiosas, o la falta de un documento necesario para probar fehacientemente la identidad del trabajador, u otros de los impedimentos de admisión previstos de esta ley, las autoridades migratorias no admitirán al mismo y precederán a su inmediato retorno al lugar de procedencia.

Párrafo. Cuando se tratare de un trabajador que formara parte de un contingente contratado, los gastos que ocasionen el cumplimiento de dicha medida correrán a cargo de la persona física o moral contratante.

Art. 54: La autoridad migratoria encargada de efectuar el control de ingreso, una vez admitido el trabajador, entregará a éste un carnet de trabajador temporero, de acuerdo al modelo que fijara la dirección general de migración.

Art. 55. El carnet de trabajador temporero contendrá, entre otros, los siguientes datos básicos:

- a. Nombres, apellidos y fotografía del trabajador.
- b. Tipo de documento de identidad de su país de origen y número.
- c. Fecha de nacimiento y sexo.
- d. Fecha y lugar de ingreso.
- e. Plazo de permanencia.
- f. Prórroga de plazo, permanencia, si fuera el caso.
- g. Actividad a realizar el trabajador temporero.
- h. Zona en la que reside y trabaja.
- i. Serie y número del documento o tarjeta que se le entrega al trabajador
- j. Firma y huellas dactilares del trabajador.
- k. Nombre, domicilio y actividad económica del empleador.

Art.56. El carnet de trabajador temporero habilitará a su titular para desempeñar la actividad remunerada que originó su admisión, por el plazo y en la zona asignada. Quien realice actividades laborales sin estar provisto de su respectivo carnét, o efectúe actividades laborales distintas o en distintas zonas a la autorizada, o transgreda el plazo de permanencia autorizado, será considerado como un extranjero ilegal, sujeto a deportación conforme a las disposiciones de esta ley.

Art. 57. A los efectos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones puestas a cargo de los empleadores contratantes, bajo la modalidad de contingentes, la dirección general de migración exigirá a los mismos el depósito de una fianza de garantía por cada trabajador a contratarse, cuyo monto no podrá ser menor al salario mensual que éste devengara, o a la suma de los gastos estimados por

la dirección general de migración para el retorno del trabajador a su país de procedencia, cual cantidad resultare mayor.

Párrafo. El otorgamiento del depósito que exige la fianza de garantía a que se refiere este artículo, no libera al empleador de las sanciones que le puedan ser aplicadas por violación a la presente ley y su reglamento.

Art. 58. Dentro de ocho (8) días de la expiración del periodo por el cual han sido contratados, los trabajadores temporeros serán repatriados por cuenta de la persona física o moral que los ha contratado bajo la modalidad de contingentes, o antes de dicho vencimiento en caso de que los trabajadores se hubieran incapacitado para el trabajo y hayan sido dados de alta por la autoridad sanitaria interviniente.

Art. 59. A los efectos del artículo anterior, la persona física o moral contratante bajo la modalidad de contingentes queda obligada a notificar con antelación suficiente, a la dirección general de migración, la fecha de salida de los trabajadores, debiendo presentar en esa oportunidad, la copia de la lista de entradas elaborada por la autoridad migratoria actuante en tal momento, con las altas y bajas que se hubieran producido, a los efectos de constatación de salida.

Art.60. El procedimiento de admisión para la subcategoría de trabajador temporero y otras personas que realizan actividades no laborales transfronterizas, se regirá de conformidad con los convenios bilaterales que se establezcan, valorándose para ello la condición de reciprocidad.

seguridad social
empleo justicias
asistenciasocial
desarrollo humano
justiciasaludeducación
políticassocial
inmigraciónnáltiana
cohesiónsocial
asentamientos humanos
justiciasaludempleo
derechoseducación
asistenciasocial
desarrollo humano

Capítulo X

Cohesión social

inmigración haitiana
cohesión social
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencias social
seguridad social
empleo justicias
asistencias social
desarrollo humano
justicias salud educación
políticas social
desarrollo humano

X.I Introducción

Tal como ha sido discutido en el Capítulo I de este informe, la cohesión social es la fuerza intangible que atrae a los miembros de un colectivo como resultado del esfuerzo del grupo para disminuir las privaciones o ampliar las libertades de cada uno de los miembros. Esta forma de entender la cohesión social implica:

- a) Reconocer la responsabilidad de las personas en la creación y uso de sus propias libertades.
- b) El Estado tiene la obligación de crear condiciones que permitan exigir esa responsabilidad a cada uno de los miembros del colectivo.
- c) La creación de esas condiciones no es un proceso espontáneo ni existe una dinámica de crecimiento económico que garantice la solidaridad del Estado. Es un proceso deliberado.

La acción solidaria del Estado o de la colectividad genera un sentido de identidad y pertenencia al grupo, un sentimiento de inclusión y paridad, mientras que las brechas y las diferencias debilitan la cohesión social.

¿De qué manera el Estado crea las condiciones para fortalecer la cohesión social? Al construir un Estado de derecho que garantice el acceso de todas las personas a las oportunidades sociales, económicas e institucionales por el simple hecho de ser portadoras de ciudadanía. En ámbitos concretos, esto implica mejorar la calidad de la educación y el acceso a ésta, a la salud, garantizar un sistema de pensiones, establecer controles para impedir la discriminación y propiciar la expansión del empleo, entre otros.

Una sociedad desintegrada, excluyente y desigual no permite construir un proyecto colectivo, un proyecto de desarrollo para el país porque un proyecto de Nación requiere de un mínimo de cohesión social (lealtad, identidad y pertenencia), capaz de movilizar a las diferentes fuerzas sociales en torno al objetivo de crear una sociedad de derechos. Un colectivo (local, nacional) siempre tiene un determinado grado de integración o desintegración social que se mide como nivel de cohesión social. Este informe trata de cómo la política social puede fomentar esa cohesión y convertir el desarrollo humano en una cuestión de derechos.

En efecto, como se indica en el Capítulo I, la identidad y pertenencia deben ser más que nostalgia y vínculos simbólicos con el país. Tienen que surgir del hecho concreto de que el Estado y la sociedad en su conjunto sean capaces de garantizar a cada uno de sus miembros un mínimo de libertades y una vida digna a lo largo del ciclo de vida, desde la infancia hasta la vejez. En la República Dominicana hay numerosos indicadores que reflejan tensiones en la cohesión social, tal como se ha argumentado a lo largo de este informe. Hay buenas leyes que no se cumplen y no hay consecuencias, un sistema político cuya principal forma de vinculación con la población es el clientelismo negador de una sociedad de derechos, una marcada inequidad social, la crisis del sector eléctrico etc., todo ello se refleja en desencanto¹, desconfianza en el sistema político y judicial, violencia ciudadana y en el “sálvese quien pueda”.

La cohesión puede darse en el ámbito micro, donde tiene fundamentalmente un carácter espontáneo (familias, barrios, grupos humanos), y en el ámbito macro, donde tiene un carácter deliberado (pertenencia a un país, confianza en su futuro). Este capítulo explora los niveles de cohesión social en ambos niveles.

¹ ODH/PNUD 2008. En particular los Capítulos II y III.

La cohesión social, como resultado espontáneo, nos refiere al proceso de solidaridad que se crea por vínculos afectivos en grupos pequeños, mientras que la cohesión deliberada implicaría:

- Fortalecer el Estado de derecho.
- Reconocer las diferencias culturales y el proceso de construcción permanente de la dominicanidad con todas las influencias (inmigrantes, emigrantes, turistas) en una sociedad globalizada.
- Confianza entre la ciudadanía² y en las instituciones (gobierno, Poder legislativo, Poder Judicial, partidos políticos, medios de comunicación, municipios, sindicatos, empresarios, Policía Nacional, Fuerzas Armadas).
- Participación (política, social, organizaciones funcionales).
- Que la población tenga expectativas de desarrollo en su país, así como posibilidades de movilidad social en el marco de un Estado de derecho.
- La existencia de un proyecto común y la solidaridad entre los miembros de la sociedad.
- Acceso equitativo a las oportunidades sociales, con más vínculos horizontales y sociedades más democráticas.

En resumen, este informe entiende la cohesión social como una construcción social deliberada, influenciada por la acción solidaria y protectora del Estado y la sociedad para con sus miembros. Esto genera un sentimiento de pertenencia, identidad y referencia, además de un sentido de equidad y disminución de la distancia entre los componentes de la sociedad.

En este capítulo se registran los resultados de un análisis cualitativo de la cohesión social en los ámbitos micro y macro de siete comunidades del país, con características socioeconómicas diferentes. En general, se evidencia una sociedad cohesionada en el ámbito local, pero desvinculada de lo macro, en parte por las debilidades de la política social como generadora de capacidades y derechos.

X.2 Marco teórico

Cohesión social no es un concepto nuevo, su presencia puede ser vista en el recorrido de las ciencias sociales, tanto en la sociología como en la antropología social. El concepto aparece en los trabajos de Durkheim en 1893³, quien resaltó la dimensión de solidaridad social como “la caracterís-

² CEPAL 2007a. “Una sociedad cohesionada supone grados mínimos de confianza en las personas, en su honestidad, en que cumplen la ley, en que se deben mutuo respeto y consideración”.

³ En la Sociología, Emile Durkheim es el pionero en la introducción del concepto de cohesión social, visto desde la “solidaridad social” que aparece en su trabajo de la “División del Trabajo Social”, en 1893. Durkheim recogió el término de los moralistas franceses de la escuela de Renouvier, pero lo reorientó en un sentido específicamente sociológico. Durkheim 1985.

Desde 1920 en la Antropología Clásica se encuentra el estudio de los mecanismos de control social, como los rituales en Malinowsky (Malinowsky 1973), quien destaca que éstos proporcionan un marco coherente a los aspectos desorientadores de la vida humana, como la enfermedad, el peligro y los cambios en la vida, y otorgan a la gente una sensación de control sobre los eventos que transforman o amenazan.

Igualmente en Lévi-Strauss (Lévi-Strauss 1981, p. 301), quien en su libro Antropología Estructural alude al concepto de cohesión social, pero en la forma de “la voluntad de unidad”, que tiene mucho peso en las sociedades primitivas cuando entran en tensión con la competitividad, un valor de vital importancia en las sociedades occidentales. En esta voluntad de unidad, Levi-Strauss destaca que “la cohesión social y el buen entendimiento en el seno del grupo se tienen por preferibles a toda innovación. De ahí que no se tomen sino decisiones unánimes”. Levi-Strauss 1981, p. 302.

Otro análisis de la cohesión social en la literatura de la antropología clásica aparece en Radcliffe Brown, quien pos-

tica estructural más relevante de los sistemas sociales en virtud de la cual los elementos de que constan son interdependientes y confían en un todo unitario”. Igualmente este concepto aparece en Malinowsky⁴, Levi-Strauss⁵ y Radcliffe Brown, quien postula que “no todas las sociedades tienen derechos al no tener autoridades organizadas políticamente, lo que no niega que tengan otro tipo de cohesión social basada por ejemplo en vínculos de parentesco”⁶.

La incorporación de la cohesión social en la formulación de políticas sociales es muy reciente, aparece en las estrategias de la Unión Europea para nivelar las condiciones de vida de los europeos. El Consejo Europeo de 1997 “identificó la cohesión social como una de las necesidades principales de toda Europa y como un complemento esencial en la promoción de los derechos y dignidad humanos, que se definen como la capacidad para asegurar el bienestar de todos los miembros de la sociedad, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”⁷. En el año 2000 el Consejo Europeo estableció la cohesión social como foco de atención en su agenda social, sustentado en la equidad y la ciudadanía social con dos ejes fundamentales⁸:

- Derechos económicos y sociales basados en el estado de bienestar.
- La estructuración de mecanismos de redistribución para los países más rezagados que son los fondos de cohesión social.

En América Latina, el concepto de cohesión social aplicado a las políticas públicas también es reciente. Fue introducido y ampliamente debatido en los últimos dos años a partir de una iniciativa de la CEPAL⁹ y la Secretaría General Iberoamericana, que lo entienden como la “dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo que estos operan”¹⁰. En este concepto la CEPAL vincula distin-

tula que “no todas las sociedades tienen derechos al no tener autoridades organizadas políticamente lo que no niega que tengan otro tipo de cohesión social basada por ejemplo en vínculos de parentesco como es el caso de los Nuer”. Radcliffe Brown 1972, p. 241.

Es así como tanto en la sociología y la antropología social clásica la lectura de la cohesión social se encuentra en el análisis del tejido social visto desde distintos enfoques que atraviesan el positivismo, funcionalismo y estructuralismo y con el abordaje de diversos rasgos y estructuras, como los rituales, la solidaridad social, las tendencias a la competitividad o resistencias a la misma y las relaciones de parentesco.

Entre los estudios más recientes de antropología social están los análisis de redes sociales, como los realizados por de Clyde Mitchell en sus estudios en África. En ellos Mitchell define las redes sociales como “relaciones que dentro de un sistema social urbano tienen pautas permanentes de interacción y se encuentran estructuradas, es decir en las que las normas se definen desde el punto de vista de las expectativas de rol de los demás” (Mitchell 1990, p.67).

En la antropología social latinoamericana aparecen los estudios de redes sociales en Larissa Adler Lomnitz, quien aporta al análisis de la cohesión social su vinculación con las redes sociales y la reciprocidad (ya presente en Levi-Strauss) que atraviesan la cultura social y política. Adler Lomnitz destaca que las relaciones de reciprocidad que se producen desde las redes sociales y que atraviesan estructuras de rangos o jerarquía “determinan la cohesión social o solidaridad del grupo”. Adler Lomnitz 1994, p. 255.

El análisis de las redes sociales le aporta al estudio de la cohesión social la identificación de las pautas de reciprocidad, solidaridad social y vínculos de relaciones primarias desde la estructuración del tejido social, integrando los elementos establecidos por la antropología y la sociología clásica a una mirada microsociedad en sociedades complejas.

⁴ Malinowsky 1973

⁵ Levi-Strauss 1981, p.301

⁶ Radcliffe Brown 1972, p.241

⁷ CEPAL 2007a, p. 29

⁸ CEPAL 2007a, p. 12

⁹ El concepto de la CEPAL de cohesión social es discutido en el Capítulo I de este informe.

¹⁰ CEPAL 2007a, p. 16

tas dimensiones de la realidad social, como la “transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia”¹¹. Con esta definición, cohesión social resulta entonces ser un concepto muy amplio que hace referencia a mecanismos de inclusión y participación de la ciudadanía en la vida económica, social, cultural y política. Apunta también, al sentido de pertenencia y solidaridad y su sostén en el ejercicio de la ciudadanía y de una ética democrática.

Para este informe esos resultados de inclusión, participación y sentido de pertenencia y solidaridad se logran a partir de políticas públicas articuladas en función del enfoque de capacidades discutido en el Capítulo I y de la cohesión social. Desde una perspectiva más axiomática¹² destaca la responsabilidad de la colectividad y del Estado en la creación del sentido de pertenencia e identidad a partir de la responsabilidad que tiene la propia colectividad de dar a las personas la capacidad y libertad para elegir lo que valoran en sus vidas.

Las diferencias en el tratamiento de cohesión social en la Unión Europea y en Latinoamérica estriban en el contexto socioeconómico y cultural que sirve de punto de partida. Mientras en la Unión Europea hay mayor consolidación de los derechos económicos y sociales basados en el estado de bienestar, en Latinoamérica hay un retraso y un déficit social acumulado, además de serios problemas de equidad, debilidades institucionales, así como dificultades de integración social debido a la fragmentación de la sociedad en términos étnicos y en algunos casos, raciales.

La CEPAL¹³ convierte el sentido de pertenencia en un eje central del análisis de cohesión social. Reconoce que dentro de una misma sociedad pueden convivir un alto sentido de pertenencia micro, en el ámbito local, y un nivel crítico de cohesión social en el ámbito macro.

El sentido de pertenencia se vincula a diversos factores, como el multiculturalismo, confianza en las personas, confianza en las instituciones, participación, expectativas respecto al futuro, valores y normas compartidas. Igualmente se integra al sentido de pertenencia o al fortalecimiento de lo común, desde esta perspectiva, “el uso y cuidado de espacios comunes, el acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia como la tolerancia ante la diversidad y la reciprocidad en el trato, una participación más amplia en instancias de deliberación y en la expresión pública de aspiraciones y visiones del mundo, el combate a la violencia doméstica, la humanización de los principales espacios de socialización y el acceso difundido a los productos culturales”¹⁴.

Los derechos sociales, económicos y culturales se ven desde la perspectiva de la CEPAL como forjadores del sentido de pertenencia en la medida en que promueven la cohesión social y mejoran las capacidades de la ciudadanía hacia su participación política y social. La vinculación entre el ejercicio de los derechos y las libertades con el sentido de pertenencia constituye un nexo con el desarrollo humano, establecido por Amartya Sen¹⁵. Sin embargo, no hay una relación mecánica entre

¹¹ CEPAL 2007a, p. 16

¹² Entendido como un proceso lógico de acciones que debe producir un resultado.

¹³ CEPAL 2007a, p. 22

¹⁴ CEPAL 2007a, p. 23

¹⁵ Sen 2000

estos factores ya que puede darse en una sociedad o grupo social un alto sentido de pertenencia y un débil ejercicio ciudadano de los derechos sociales, políticos y culturales porque ambos tienen sustratos distintos.

La cohesión social para el país

Este capítulo complementa el análisis y el enfoque sobre cohesión social que se ha desarrollado a lo largo del informe. Hasta ahora, se han realizado evaluaciones empíricas con métodos estadísticos, se han establecido hechos estilizados a partir del enfoque de capacidades y de derechos de la realidad dominicana. En este capítulo se utiliza un diagnóstico cualitativo de las capacidades de la población a partir de la observación en las comunidades, con énfasis en la propia percepción de las personas. El eje de análisis son las comunidades-casos, con una mirada a la interacción social, pero con especial énfasis en los espacios de interacción (calles, callejones, caminos vecinales) fuera del espacio-casa-unidad doméstica.

Las dimensiones de la cohesión social analizadas en este informe son:

- Sentido de pertenencia e identidad
- La confianza en la convivencia social y en las instituciones
- Percepciones y significados de bienestar
- Solidaridad, capital social y redes de apoyo
- La participación social y empoderamiento
- Relaciones de género
- Condiciones de envejecientes
- Jóvenes y su participación en la convivencia social
- Condiciones de las personas con discapacidad
- Relaciones con la población haitiana migrante
- Seguridad ciudadana y violencia
- Ciudadanía, ejercicio de derechos y la relación con el Estado
- Condiciones de protección social y asistencia social

X.3 Estudio cualitativo de la cohesión social en República Dominicana

Como se ha indicado anteriormente, este capítulo estudia la cohesión social desde una perspectiva antropológica y es un complemento al enfoque y a la perspectiva metodológica que se han usado en los otros capítulos.

La antropología social clásica ofrece en sus estudios de sociedades no occidentales una mirada a la cohesión social desde el análisis de las relaciones de reciprocidad e intercambio, así como en su desarrollo actual. Además ofrece un análisis de la complejidad de las sociedades con base en el estudio de la cohesión social como parte de las estructuras internas de los grupos sociales y de las redes sociales.

Esta perspectiva teórico-metodológica tiene varias ventajas:

- Permite indagar desde los espacios microsociales, con estudios de caso, distintas dimensiones de la cohesión social, con lo que ofrece información de los significados, representaciones y prácticas sociales.

- Aporta una plataforma de categorías construidas con base en las lógicas sociales de los sujetos y a partir de estudios de casos, y que puede servir a otros análisis posteriores de la realidad dominicana en lo que se combinen enfoques interdisciplinarios¹⁶ cuantitativos y cualitativos.
- Permite conocer y entender las consecuencias de las políticas sociales desde la subjetividad del beneficiario o destinatario. El enfoque antropológico no agota el conocimiento, pero sí agrega una dimensión desde los sujetos, de la vida cotidiana y desde la cultura.

Cabe indicar que el enfoque antropológico “niega la escisión entre teoría y trabajo de campo, el análisis se realiza a partir de la construcción de categorías de significación que revelen la relación entre las interacciones de los sujetos y la totalidad social, rescatando la lógica del otro, las construcciones institucionales y estructurales se encuentran así en el entramado de la cotidianidad”¹⁷.

La generalización desde la antropología

Finalmente, la problemática de la generalización desde los estudios antropológicos es planteada por diversos autores. La generalización no puede abordarse con los mismos parámetros epistemológicos de la sociología clásica. Rockwell¹⁸ menciona que “el problema es formular las relaciones del objeto de estudio de modo tal que sean susceptibles de estudiarse en otros casos”. La representatividad de los testimonios que surgen de la aplicación de técnicas cualitativas se identifica en su relación con lo que expresan estos testimonios de su sociabilidad. En este sentido, Saltalamacchia¹⁹ destaca que “los seres humanos deben ser entendidos como un conjunto de relaciones sociales”, por lo que cada testimonio refleja y expresa los patrones sociales y culturales que lo constituyen. El enfoque antropológico ofrece así un abordaje desde la cotidianidad de los sujetos, desde su propia lógica, sus representaciones y su interacción con la realidad social, que es necesaria para las políticas sociales en la medida en que están dirigidas a beneficiarios-destinatarios que son estos sujetos. Igualmente el enfoque antropológico devela las conflictividades y la heterogeneidad presente en las interacciones sociales de los sujetos desde lo micro-social y que son necesarias para entender la lógica de la cohesión social en esa cotidianidad. En el Recuadro X.1 se presentan algunas consideraciones y precisiones metodológicas que se deben tomar en cuenta para mejor comprensión de este capítulo.

El análisis de la cohesión social que presenta este informe parte de un estudio cualitativo, con base en siete comunidades-casos, sobre la cohesión social en el ámbito nacional. Sus resultados ofrecen datos sobre las percepciones de distintas personas en diferentes comunidades urbanas y rurales del país sobre: su convivencia social, su sentido de pertenencia, sentido de responsabilidad social, relación con el espacio público, relaciones de confianza, prácticas ciudadanas, participación social, perspectiva de futuro, así como su inserción en redes sociales informales que conforman el tejido social.

La identificación de las redes sociales informales es nodal para el análisis de la cohesión social, pues las redes son estructuras de reciprocidad e intercambio que sustentan las relaciones sociales.

¹⁶ En todos los estudios que ha realizado y publicado la Oficina de Desarrollo Humano se ha hecho un esfuerzo sistemático para tener una aproximación multidisciplinaria. De hecho, al reconocer que el desarrollo es un fenómeno multidimensional, el enfoque de desarrollo humano demanda una visión multidisciplinaria.

¹⁷ Wenfeld 1996, p. 77

¹⁸ Rockwell 1987, p. 61

¹⁹ Saltalamacchia 1983, p. 101

Recuadro X.1 Precisiones metodológicas sobre las técnicas cualitativas de investigación

El enfoque cualitativo permite:

- La identificación, comprensión y explicitación de representaciones, percepciones, prácticas y significados de los distintos sujetos con relación a la cohesión social.
- Permite entrar en un tipo de investigación abierta a las conjeturas subjetivas, las contradicciones, la heterogeneidad y donde se vislumbren las problemáticas desde los distintos sujetos que son entrevistados y observados.
- La aplicación de la técnica de observación participante durante la inmersión en las distintas comunidades permite identificar prácticas relacionadas con la cohesión social en los grupos estudiados y el contraste de éstas con las percepciones y significados presentes en los sujetos entrevistados en los grupos focales y entrevistas a profundidad.
- El uso de preguntas abiertas en la investigación cualitativa permite que las categorías y conceptos emerjan del proceso investigativo desde los significados y representaciones de los sujetos. Estas categorías y conceptos son analizados y sustentados con algunas citas textuales. No se plasman todas las citas textuales que sustentan los datos ofrecidos, sino solo algunas que puedan dar cuerpo a las afirmaciones.

Los criterios de medida en la investigación cualitativa tienen parámetros distintos a los usados en la investigación cuantitativa. Tenemos así que “en la investigación cualitativa se carece de medida entendida en sentido estricto, y es la categorización la que juega ese papel. Es decir, hay que asegurarse de que debajo de cada categoría se incluye lo que le corresponde con el fin de lograr una mayor precisión y sistematización en todo el proceso. En la investigación cualitativa el objetivo es interpretar una realidad

específica por lo que se hace difícil reproducir las condiciones de un comportamiento y la confiabilidad debe orientarse al nivel de concordancia interpretativa entre diferentes observadores, evaluadores y jueces”^a.

Con respecto a la exactitud, la validez exige según Pérez Serrano “estimación de la medida en que las conclusiones representan efectivamente la realidad”^b, y estimación de si los métodos diseñados por los investigadores representan o miden categorías reales de la experiencia humana. En la investigación cualitativa la validez se puede obtener desde varios métodos, como la triangulación, la saturación y el contraste con otros colegas.

En el estudio que realizamos la validez se obtuvo de la triangulación de datos obtenidos con distintas técnicas aplicadas al mismo grupo social, específicamente la observación participante y la entrevista a profundidad.

Hay que destacar que este estudio utiliza como herramienta metodológica la comparación entre los casos, tanto entre las zonas urbanas y rurales, como entre estratos sociales: medios y pobres. Esta comparación no busca establecer una fragmentación de la realidad social ni una polarización de la misma, sino identificar las diferencias y semejanzas en patrones sociales y culturales compartidos. La comparación permite establecer más claramente las categorías de análisis que emergen del estudio. La realidad social difícilmente puede ser polarizada porque, aunque cada estrato social tiene sus lógicas y sus interacciones internas, ofrece también fluidez en las relaciones entre estos. Este fluido no fue estudiado por las condiciones mismas del estudio en tiempo y espacio.

^a Rusque 2001, p. 135

^b Pérez Serrano 1996, p. 80

Fuente: ODH/PNUD

La identificación de pertenencia e integración a redes sociales informales permite una lectura de la cultura de las relaciones de la sociedad. “La red social personal puede ser definida como la suma de todas las relaciones que un individuo percibe como significativas o define como diferenciadas de la masa anónima de la sociedad. Esta red corresponde al nicho interpersonal y contribuye a su reconocimiento como individuo”²⁰.

X.3.1 Metodología utilizada para la realización de este capítulo

El informe sobre la cohesión social desde una dimensión cualitativa se basó en la aplicación de técnicas cualitativas como observación participante, entrevistas a profundidad y grupos focales.

Se seleccionaron siete comunidades en función de los criterios de: porcentaje de población pobre, porcentaje de población rural, tipo de actividad económica y presencia de movimientos sociales con la intención de asegurar suficiente diversidad dentro de cada uno de estos criterios.

²⁰ Sluzki 1996, p. 42

Como se observa en el Cuadro X.1, la selección de comunidades trató de garantizar la mayor representatividad posible de opciones en el país. En cuanto al criterio de pobreza se eligieron comunidades con un alto porcentaje de población pobre, así como otras localidades con un porcentaje medio y otras con bajo. Con respecto a la presencia de población rural se eligieron comunidades con alto y bajo porcentaje de habitantes de zonas rurales. Para la selección en función del tipo de actividad económica fueron seleccionadas comunidades principalmente agrícolas, comerciales, industriales y de servicios. En cuanto a los movimientos sociales se seleccionaron unas comunidades con alto movimiento social y otras con un nivel bajo. En todas las comunidades seleccionadas fue esencial contar con informantes clave y relaciones de confianza hacia las personas que coordinaban la investigación.

Cuadro X.1 | **Indicadores de municipios, distritos municipales, barrios y parajes seleccionados para los grupos focales del estudio cohesión social**

Provincia/Localidad	% de hogares pobres		% de población rural		Principal actividad económica ^a		Presencia de movimientos sociales	Presencia de informantes clave y relaciones de confianza
	Localidad	Provincia	Localidad	Provincia	Localidad	Provincia		
Elías Piña Guazumal	91.5	82.4	63.7	64.5	Agricultura	Otros servicios	Bajo	Alto
La Altagracia Verón	52.1	49.1	100.0	34.2	Comercio al por mayor y menor	Comercio al por mayor y menor	Bajo	Alto
Espailat San Víctor/El Cacique	53.5	43.3	74.2	62.3	Comercio al por mayor y menor	Comercio al por mayor y menor	Alto	Alto
Santiago Cienfuegos	30.5	27.6	0.0	33.6	Industrias manufactureras	Industrias manufactureras	Alto	Alto
Santiago Altos de Gurabo	5.3	27.6	0.0	33.6	Otros servicios	Industrias manufactureras	Bajo	Alto
Distrito Nacional Gualay	48.4	19.7	0.0	0.0	Comercio al por mayor y menor	Comercio al por mayor y menor	Alto	Alto
Distrito Nacional Altos de las Praderas (San Gerónimo)	0.1	19.7	0.0	0.0	Otros servicios	Comercio al por mayor y menor	Bajo	Alto
País	40.9		36.4		Comercio al por mayor y menor		-	-

^a Se define como la rama de actividad que empleaba el mayor número de personas según el Censo 2002
Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002, Focalización de la Pobreza en República Dominicana 2005

Técnicas aplicadas

Se aplicaron 164 entrevistas a hombres y mujeres jóvenes (15-24 años), adultos (25-60 años) y envejecientes (mayores de 65 años) en las siete comunidades rurales y urbano-marginales de estratos pobres y medios. El estudio toma como unidad las comunidades-casos, de las cuales se registraron observaciones en la interacción social de sus moradores y las personas entrevistadas.

Los registros de observación de prácticas, las entrevistas a profundidad y los grupos focales se realizaron durante cuatro días en cada comunidad. En el concepto de comunidad se incluyó parajes rurales, barrios urbano-marginales y residenciales de estratos medios. La distribución de entrevistas por grupos según sus características y por comunidad se presenta en el Cuadro X.2.

Cuadro X.2 | Número de entrevistas y grupos focales realizados en las comunidades de estudio

	Guazumal, Elías Piña	San Víctor/ El Cacique, Espaillat	Verón, La Altagracia	Cienfuegos, Santiago	Altos de Gurabo, Santiago	Gualey, Distrito Nacional	Altos de las Praderas, Distrito Nacional	Total
Adultos mujeres (25-60 años)	4	4	5	4	4	4	4	29
Adultos hombres (25-60 años)	4	4	5	4	4	4	4	29
Jóvenes sexo femenino (15-24 años)	4	4	5	4	4	4	4	29
Jóvenes sexo masculino (15-24 años)	4	4	5	4	4	4	4	29
Envejecientes sexo femenino (mayor de 61 años)	3	3	No se encontraron	3	3	3	3	18
Envejecientes sexo masculino (mayor de 61 años)	3	3	No se encontraron	3	3	3	3	18
Líderes comunitarios Grupos focales (ambos sexos)	1 Grupo focal con 6 personas	1 Grupo focal con 6 personas	-	-	-	-	-	12
Total personas entrevistadas	28	28	20	22	22	22	22	164

X.4 Sentido de pertenencia e identidad

El informe de la cohesión social parte del sentido de pertenencia y de la identidad como dos de sus ejes claves. El sentido de pertenencia aparece como un cuerpo de normas, valores y nexos que sostienen la relación entre los individuos y la comunidad²¹.

Para este informe la identidad y el sentido de pertenencia son dos conceptos vinculados, en los que se destaca la interacción simbólica de la construcción de identidad a partir del sentido de pertenencia a grupos sociales y que se construye socialmente. Ambos conceptos son analizados desde distintos aspectos que se resumen en el Diagrama X.1.

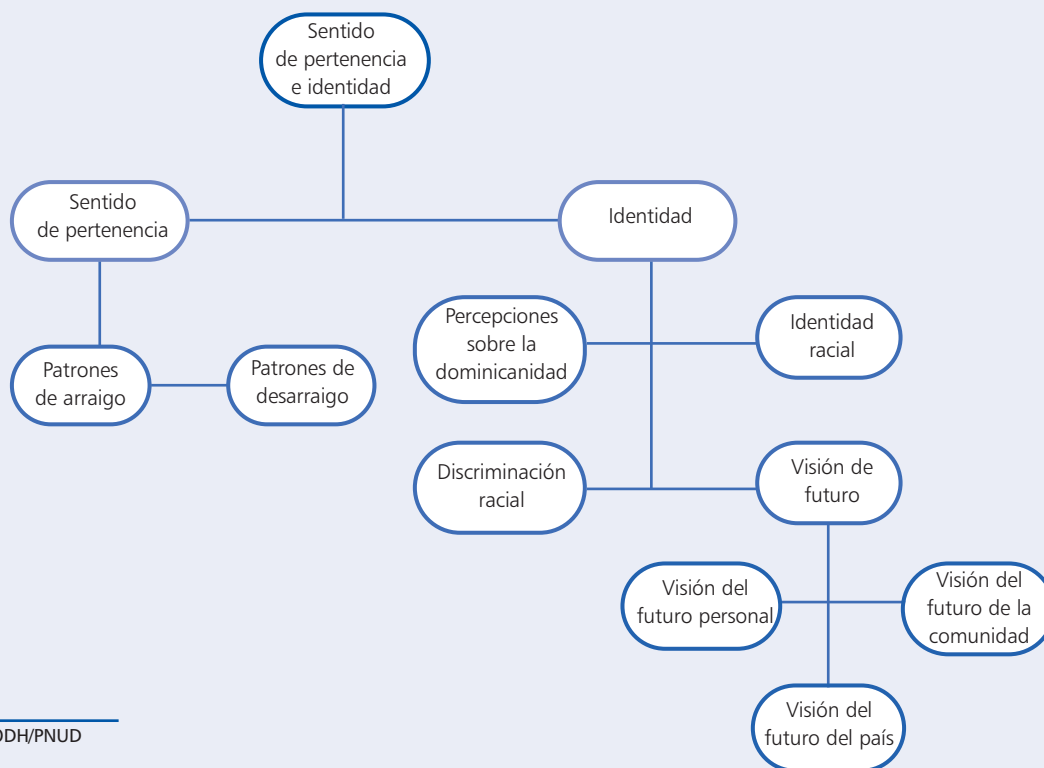
X.4.1 Sentido de pertenencia. Significados y prácticas presentes

El paradigma cualitativo interpreta la representación simbólica de la realidad a partir de los sujetos e identifica patrones de arraigo y desarraigo presentes en distintos grupos. Estos patrones son los siguientes:

Patrones de arraigo

La definición del sentido de pertenencia está atravesada por las siguientes categorías: lugar de origen, lugar de residencia, relaciones primarias y presencia de la migración de retorno.

²¹ CEPAL 2007a, p. 14



Fuente: ODH/PNUD

a) Referencia al lugar de origen

La referencia al lugar de origen está localizada con relación a lo micro-local, a la provincia y al país.

- Asociación sentido de pertenencia a lo micro-local (paraje-barrio). El sentido de pertenencia en los estratos pobres urbanos y rurales se manifiesta en lo local y no a lo nacional. Ninguna persona de estrato pobre (joven, adulto y envejeciente) hace referencia al país o a la provincia, esto sólo ocurre en los estratos medios.²²

Este sentido de pertenencia a lo micro-local está matizado por el lugar de nacimiento y el lugar de crianza. Cuando estos dos aspectos están vinculados al mismo lugar le dan mayor fuerza “nací y me crié”. Pero hay otros casos en que están separados y tiene más peso el lugar de la crianza porque es ahí donde se generan lazos y relaciones sociales²³. Otro contenido de la pertenencia desde lo micro-local como lugar de origen se refiere a las relaciones de reciprocidad mediadas por el “agradecimiento” hacia el sitio geográfico²⁴.

²² “Yo soy de Mata Bonita porque allá fue que yo nací y me crié. Para mí es importante porque de ahí es que tengo que depender”.

²³ “Yo me he criado aquí y me siento bien aquí, no sé si me sentiría igual en otro sitio”. “Aquí nací y me he desarrollado, este barrio significa todo para mí”. “Yo soy nacido y criado de un sitio que le llaman El Pino, ese es mi sitio”.

²⁴ “Yo le debo todo a Gualey, aquí yo crecí y todo lo he conseguido aquí”. “Yo eché mi cuerpo en este campo, yo me bice aquí”.

- Sentido de pertenencia a la provincia. Las personas de estratos medios de Santiago tienen un sentido de pertenencia arraigado a la provincia que se sustenta en rasgos como los siguientes:
 - Sentido de orgullo²⁵.
 - Apego afectivo a la ciudad de Santiago²⁶.
 - Relación familiar con la ciudad de Santiago²⁷.

Se mencionan además una serie de símbolos de esa identidad santiaguera como, los lechones del carnaval, las Águilas Cibaeñas y el Centro León.

- Sentido de pertenencia al país. La referencia al país sólo aparece en los estratos medios del Distrito Nacional. Las personas entrevistadas en residenciales de estratos medios de la capital se definen, si no son migrantes (como aparecen algunas personas de otras provincias), como pertenecientes al país²⁸.

b) Referencia al lugar de residencia:

La vinculación con el lugar de residencia tiene menos presencia en las entrevistas realizadas y se ubica en los casos de migración de una comunidad rural a otra²⁹. Otros aspectos que median en las referencias sobre el lugar de residencia son la tenencia de una propiedad-casa y la formación de la familia (hijos e hijas)³⁰.

c) Referencia desde las relaciones primarias:

La extensión de redes familiares junto a otras relaciones primarias, como los vínculos con vecinos y amistades, fortalece la identificación con el territorio en el abordaje del sentido de pertenencia en jóvenes y adultos de la zona rural y urbano-marginal.

Esta referencia también aparece en jóvenes que son migrantes en comunidades rurales como Verón, donde no se sienten pertenecer a esta comunidad porque no tienen a sus familiares y amistades allí³¹. El peso de las relaciones primarias de cara al sentido de pertenencia aparece tanto en hombres como mujeres en zonas urbanas y rurales de los estratos pobres.

d) Presencia de la migración de retorno como arraigo al lugar de origen:

En las comunidades rurales estudiadas se encuentran algunos casos de migración de retorno de

²⁵ “Yo nací aquí en Santiago y me siento orgulloso de ser santiaguero, aquí está lo mejor”. “Yo me siento muy orgullosa de ser santiaguera, los santiagueros somos hospitalarios, amables, serviciales y muy solidarios”.

²⁶ “Yo soy apegado a mi ciudad”. “Me siento identificado con las cosas de Santiago”. “Yo no pienso vivir en otro sitio que no sea Santiago, no me gusta la idea”.

²⁷ “Yo en Santiago me siento como en mi casa, no me gustaría irme de aquí”.

²⁸ “Yo soy dominicano porque nací en este país, me siento orgulloso de ser de aquí”. “Soy de aquí, de República Dominicana, aunque a veces no quisiera estar aquí, pero me gusta mi país”.

²⁹ “Yo pertenezco aquí porque yo me siento bien aquí, aquí en Guazumal yo me siento mejor que en los Calabazos”.

³⁰ “Yo soy de aquí, aquí es que tengo mi sitio propio, tengo mi casa”. “Ya yo soy de aquí, porque lo que tengo, lo tengo aquí, mi familia y mis hijos”.

³¹ “Yo soy de Sosúa y me siento de allí porque yo no soy de aquí, aquí yo no tengo ambiente, no tengo mi familia, no tengo amigos”. “Yo añoro el lugar donde nací, yo hacía todo con mi mamá allá, uno vivía en el calor familiar”.

personas que habían emigrado a barrios de Santo Domingo (Capotillo, Villa Consuelo, Los Mina, Herrera) y regresaron a su comunidad. Las razones de la migración de retorno se encuentran en la mezcla de las precariedades económicas y la inseguridad. Las precariedades económicas están relacionadas con la obtención de bajos ingresos y alto costo de los productos de primera necesidad³². La inseguridad aparece como elemento característico de la vida en Santo Domingo, “la capital”³³. Los casos de migración de retorno encontrados eran de personas adultas, tanto hombres como mujeres.

El arraigo en las comunidades rurales y urbano-marginales aparece en oposición a la migración, que se percibe como una ruptura con la pertenencia al territorio. Algunos jóvenes de la zona rural destacan que las personas que salen, emigran, ya no pertenecen³⁴.

Otro aspecto que hay que destacar es la presencia de la tensión entre el contenido afectivo que vincula a las personas con su lugar de origen y la pertenencia al lugar de residencia que ofrece generación de ingresos. Este contenido dual del sentido de pertenencia se puede identificar en algunas personas que han emigrado desde una comunidad rural a otra o a una urbana. Por un lado “añoran” su comunidad de origen y por el otro se sienten “bien” donde viven porque tienen una fuente de ingresos y su hogar³⁵.

Patrones de desarraigo

Los patrones de desarraigo están marcados por la migración, tanto en quienes se van de su comunidad, como los que llegan³⁶. Los inmigrantes que muestran desarraigo se presentan únicamente en la comunidad de Verón, lo que analizaremos a continuación. La emigración aparece como expectativa en los planes de algunas personas, sobre todo entre la población juvenil. Ese fenómeno será analizado después del desarraigo en los inmigrantes.

a) Alta presencia de inmigrantes de otras localidades, Caso Verón:

En la comunidad de Verón casi todos los moradores provienen de distintas localidades del país, que debido al desarrollo turístico de la zona llegaron en búsqueda de empleo³⁷. La gran cantidad de personas inmigrantes genera en la comunidad un alto desarraigo y poco sentido de pertenencia, pues las personas no sienten ninguna vinculación con el territorio más allá de la búsqueda de fuentes de ingresos.

³² “Yo en la capital tenía que comprar todo y caro, ganando poco dinero, aquí en el campo no tengo que comprar la yuca, ni el guineo y uno se defiende”.

³³ “Yo viví 22 años en Capotillo y volví con mi familia para acá porque tenía miedo de que me pasara algo o le pasara algo a mis hijos, aunque nunca me pasó nada, siempre temía”.

³⁴ “Yo soy de aquí porque nunca he salido de aquí, este es mi sitio”. “Yo soy de aquí, me he criado aquí y nunca me he sentido con deseos de irme”.

³⁵ “Yo ya pertenezco aquí porque aquí tengo un bogar unos hijos, aunque añoro mi campo no puedo durar más de dos semanas sin ir, yo nací y me crié allá”.

³⁶ Los temas de emigración e inmigración internacional han sido ampliamente tratados en varios informes elaborados por la ODH/PNUD, tales como INDH 2005. En el Capítulo V se aborda el aspecto internacional, mientras que el VI se discute el impacto en la cultura de las migraciones internacionales. En el INDH 2008 Capítulo V se analizan los determinantes de la migración interna, además en el Foro 3 “Nueva ruralidad y desarrollo humano” se discute el tema de las migraciones rurales. En el Capítulo IX de este informe se discute la situación de la inmigración haitiana.

³⁷ En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 se muestra que los indicadores sociales de la provincia La Altagracia, a pesar de ser la más beneficiada de la actividad turística, está en peores condiciones sociales que el promedio nacional.

La comunidad de Verón muestra distintos patrones de asentamientos:

- Personas que arribaron tras ser desalojadas de la zona de Punta Cana debido a la construcción del complejo turístico del mismo nombre. Los desalojados recibieron un pequeño solar en Verón, donde han construido sus viviendas.
- Personas originarias de zonas rurales y urbanas de distintos lugares del país que han emigrado a Verón para trabajar en las zonas turísticas de Bávaro y Punta Cana. Las localidades de origen de las personas entrevistadas son El Seibo, San Pedro de Macorís, Hato Mayor, Sabana Grande de Boyá, San José de los Llanos, Moca, Barahona, Puerto Plata, Navarrete y Nisibón, en Higüey.
- Migrantes haitianos que trabajan en las obras de construcción de los proyectos de Punta Cana y Bávaro.

El desarraigo que muestran las personas migrantes tiene que ver con el débil o casi inexistente sentido de pertenencia al territorio en el que residen y la referencia permanente, como imagen de “mi sitio”, hacia el lugar de origen³⁸. Otro elemento de desarraigo es el desinterés por los problemas de la comunidad y la poca información sobre las necesidades existentes³⁹.

Los moradores no tienen un sentido de pertenencia a la comunidad porque la mayoría son originarios de otras localidades; los que son inquilinos muestran pocas expectativas de establecerse en el lugar y se mantienen con poco interés sobre los problemas de la comunidad así como en asociarse u organizarse. Una de las mayores dificultades para instalarse en Verón es la dificultad de adquirir una vivienda o comprar un solar para construir⁴⁰ debido al alto costo.

Otro elemento que afecta el sentido de pertenencia en Verón es que el único atractivo es la obtención de empleo, al tiempo que tiene muchos aspectos que son rechazados por sus habitantes, como la falta de escuelas, el deterioro de las calles, ausencia de cloacas, etc. (Recuadro X.2).

Este desarraigo en la comunidad de Verón está vinculado con la poca presencia de redes sociales de apoyo y de relaciones primarias que den sostén y fortalezcan la pertenencia al territorio, tal como aparece en otras comunidades tanto rurales como urbano-marginales y que analizaremos más adelante.

b) Expectativa de emigración⁴¹:

La expectativa de emigración es uno de los factores principales de desarraigo en las localidades estudiadas, tanto en la zona urbana como rural, en los diferentes estratos sociales y en personas de ambos sexos.

Recuadro X.2 Elementos rechazados en la comunidad de Verón por las personas entrevistadas

- Calles deterioradas.
- Falta de escuelas.
- Falta de liceos secundarios
- Ausencia de cloacas.
- Problemas de abastecimiento de agua potable.
- Inseguridad y presencia de delincuencia.
- Desconfianza entre pobladores.
- Ausencia de sistema de recogida de basura y desechos.
- Presencia de algunas viviendas sin letrinas ni baños.
- Alto costo de los precios de los artículos de primera necesidad.
- Pocas posibilidades de adquirir una casa propia.
- Ausencia de cementerio.
- Ausencia de parques de recreación.
- Presencia de cabarets y prostitución.
- Ausencia de agricultura.

³⁸ “En el Seibo es mejor vivir que aquí, no hay empleo pero uno se siente seguro”. “Mire donde yo tengo que estar, yo quiero estar en San Pedro que es mi pueblo, pero obligao tengo que buscar el pan aquí”.

³⁹ “Yo no sé que problemas hay aquí, no soy de aquí, yo solo vengo a dormir”.

⁴⁰ “Aquí hay muy poca gente con casa propia, todo el que viene p’ acá alquila una casa porque no tiene con qué comprar un solar”.

⁴¹ La emigración si bien es una acción de empoderamiento para buscar opciones en la vida, es también la expresión del fracaso del modelo político, económico e institucional para garantizarle una vida digna a la ciudadanía dominicana.

Con las expectativas de emigración se establecen dos formas distintas de relación migración-arraigo.

- Mezcla contradictoria de las expectativas de emigración con arraigo. El deseo de emigrar en algunos casos no es producto del rechazo a la vida de la comunidad sino la necesidad de obtener una fuente de empleo. Esta expectativa de emigración convive con una alta valoración de la localidad como un lugar bueno para vivir y donde se sienten acogidos⁴².
- La migración para mejorar las condiciones de vida también aparece en los estratos medios⁴³.
- Casos en los que la expectativa de migrar se fortalece con el desarraigo y el rechazo a la comunidad. En dichas situaciones se detectaron jóvenes de sexo masculino que desean emigrar y que tienen una valoración negativa de la comunidad. *“Aquí no hay nada bueno, no hay trabajo, no hay nada”*. Las mujeres jóvenes que desean emigrar no presentan ese tipo de valoraciones negativas.

En el análisis de las comunidades estudiadas podemos ver un alto sentido de pertenencia basado en el arraigo vinculado al territorio de origen y a las relaciones primarias desde el tejido social. Estos elementos de arraigo entran en tensión con la migración interna rural-urbana, urbana-urbana y hacia el exterior, generada por la búsqueda de fuentes de ingresos. Hay que destacar que la presencia de la migración de retorno es un elemento que fortalece los patrones de arraigo aunque no tenga el mismo peso de la emigración. El desarraigo en la población de las comunidades con gran recepción de inmigrantes está vinculado a su débil sostén de tejidos sociales.

Rasgos de la identidad desde las percepciones sobre la dominicanidad y la identidad racial

La identidad es un concepto que se refiere a la cultura y se percibe como proceso en construcción, dinámico y heterogéneo, entre los grupos que conforman la sociedad y que se enriquece con la visión de que las personas construyen su identidad a través de la interacción social⁴⁴.

Los rasgos de la identidad que analizamos en este informe están vinculados a percepciones sobre la dominicanidad, identidad racial, discriminación racial, visión del futuro. La visión del futuro se divide a su vez en tres aspectos: visión del futuro personal, visión del futuro de la comunidad y visión del futuro del país.

Percepciones sobre la dominicanidad

Las percepciones sobre la dominicanidad varían según el estrato social, tal como se ve en el Recuadro X.3.

Las personas de comunidades del interior tienen la percepción de que “los capitaleños” discriminan a quienes vienen del campo y no le prestan ayuda⁴⁵. En general, en los estratos pobres hay

⁴² *“Yo me quiero ir a la capital porque quiero conseguir un empleo, pero a mí me gusta mi sitio”. “Yo no me sentiría bien en ningún sitio fuera de aquí, estoy bien aquí, me quiero ir a Nueva York porque tengo que ayudar a mi mamá”. “Me siento bien aquí en el barrio pero necesito irme para conseguir una casa, es la única forma de conseguirla”.*

⁴³ *“Tengo planes de irme fuera del país con toda mi familia, a Canadá, para ganar más dinero y ofrecerle mejor educación a mis hijos”.*

⁴⁴ Mead 1974, p.1 y 135

⁴⁵ *“La gente en la capital no trata bien a uno, no ayudan”.*

Recuadro X.3 Percepciones de la dominicanidad, por estratos

Percepciones de estratos pobres	Percepciones de estratos medios
<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad. <i>"Somos gente solidaria que siempre quiere ayudar a los demás". "Prestamos ayuda a la gente siempre".</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Vagos. <i>"Los dominicanos no somos muy trabajadores, nos gusta más la diversión que el trabajo". "Los dominicanos tienden a ser muy vagos".</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Amabilidad. <i>"Somos acogedores con las demás personas".</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Deshonestidad. <i>"Los dominicanos no somos honrados, honestos, no decimos la verdad todo el tiempo".</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hospitalidad. <i>"Recibimos a todo el mundo y más aún si son extranjeros".</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de visión a largo plazo. <i>"No tenemos visión a largo plazo".</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores. <i>"Somos gente trabajadora que se faja". "Trabajamos mucho, nos fajamos". "Al dominicano no le pesa el cuerpo para trabajar".</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia al engaño. <i>"Nos gusta sacar ventaja todo el tiempo si el otro se deja".</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Humildad. <i>"Somos bien, gente humilde con mucha sensibilidad". "Somos chéveres, somos humildes y se nota en otros sitios".</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Le gusta lo fácil. <i>"El dominicano siempre quiere tenerlo todo, siempre quiere las cosas fáciles".</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Alegría. <i>"Somos alegres, tenemos buena cara aún en la adversidad".</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte identidad. <i>"El dominicano tiene sus raíces muy arraigadas". "Los dominicanos somos orgullosos con lo nuestro, con nuestra cultura".</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad. <i>"Somos personas responsables que cumplimos con nuestro trabajo".</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> • Bondad. <i>"El dominicano es bueno, somos buenas personas, no le negamos el pan a nadie".</i> 	

una alta valoración de la dominicanidad, comparada con la percepción de los estratos medios. Esta visión de los estratos medios coincide con los análisis que hacen algunos autores sobre la dominicanidad y el llamado pesimismo dominicano e igualmente con el planteamiento de la externalidad que se plantea como característica de nuestra cultura en el Informe sobre Desarrollo Humano, República Dominicana 2005⁴⁶.

La identidad racial

El análisis de la identidad racial parte de la percepción que tienen las personas entrevistadas sobre sí mismas en términos raciales. En este sentido se encontraron distintas posiciones como son:

- La negación de su negritud.
Personas negras que al definir su color de la piel plantean que son "indias".
- El reconocimiento de su identificación como personas negras.
Algunas personas al cuestionársele sobre su autodefinition racial reconocen que son "prietas", nadie plantea que es "negro". *"Yo no me voy a poner blanco, sí soy prieto, soy prieto".*

⁴⁶ ODH/PNUD 2005, p. 153

Visión de futuro y expectativas Recuadro X.4

Las personas adultas de estratos pobres que muestran:

- **Obtención de una vivienda propia en buenas condiciones.** *"Yo solamente tengo planes de que Dios me dé un ranchito o me ayude a tenerlo".*
- **Obtención de empleo.** *"Yo quiero conseguir un trabajo, tengo varios meses tratando".*
- **Ampliación de la vivienda.** *"Yo quiero ampliar esta casa y ponerle otros pisos para alquilar".*
- **Ahorrar para situaciones de enfermedad.** *"Yo espero poder dejar algo para cuando se presente una enfermedad mis hijos no cojan tanta lucha".*
- **Obtención de un cargo político.** *"Yo quiero llegar a ser regidor".*

En los planes futuros de jóvenes de ambos sexos se destacan:

- Estudiar y hacerse profesional. *"Tener una profesión".*
- Obtención de empleo.
- Establecer una familia. *"Yo quiero casarme y tener una familia".*
- Establecer una empresa.
- Educar a hijos e hijas (caso madres y padres adolescentes).
- Apoyar económicamente a su familia
- Apoyar a la comunidad.

En los estratos medios los planes para el futuro mostrados por los entrevistados (tanto hombres como mujeres) fueron los siguientes:

- Aumentar los ingresos.
- Obtención de vivienda propia.
- Viajar.
- Establecimiento de negocios. *"Yo quiero tener un negocio para no tener que trabajar más, detesto estarme levantando temprano".*
- Realizar estudios de maestría.

- Menor aprecio a su negritud.

Algunas personas negras se reconocen como negras, pero de forma despectiva hacia sí mismas y para ello utilizan el término "prieto". *"Yo soy prieta y fea"*. Otra forma de menosprecio presente en las personas negras es que al reconocerse como negras destacan que tienen raíces de personas blancas. *"Nosotros salimos prietos y feos como mi papá, pero mi mamá era como usted con pelo bueno y clara"*.

- Mayor peso de la definición racial de menosprecio a la negritud en mujeres.

La vinculación de la definición racial con la belleza y sexualidad tiene mayor peso en las mujeres que en los hombres. Aunque en ambos sexos existe una auto percepción negativa sobre sí al considerarse "feo o fea" por ser "prieto o prieta". En las mujeres esta percepción influye más por la asociación entre los roles tradicionales de género con la belleza y la imagen física. Así se encontraron mujeres que se autodenominan "feas" o que destacan la necesidad de maquillarse y "desrizarse el pelo" para que deje de ser "malo" y sea lacio. *"Tengo que ir todo el tiempo al salón para desrizarme porque tengo el pelo malo"*.

- Dificultad para definirse racialmente.

Varias personas tanto negras como mulatas no saben cómo definirse y buscan que las definan

otros. *¿Tú qué dices, como yo soy? ¿De qué color soy yo?*

- Definición del color de la piel en oposición al negro o al blanco.

Se presentan varios tipos de oposiciones y matices relacionados con ello.

- Categoría de indio como oposición al negro y en contraste con el blanco.

"Yo soy indio, no soy ni blanco ni prieto". "Usted ve que yo soy india, porque yo no soy prieta ni tampoco blanca, como usted".

- Uso del moreno como diferente al prieto (que es negro y despectivo).

"Yo soy moreno, no soy negro como el prieto". "Es diferente el moreno que el negro, hay gente que es negra, negra y otro más claro que el negro, que es moreno".

- Oposición al haitiano. Otra definición basada en la oposición, es la que se da en personas de piel negra con relación a los haitianos.

"Yo soy moreno y por eso dicen que uno ta cruzao con lo haitiano, pero mi familia aunque sea morena no tenemos familia haitiana".

- La definición racial está marcada por el tipo de pelo.

Otro elemento importante en la autodefinition racial de las personas es el tipo de pelo. Varias de las personas entrevistadas tienen dificultad para definir su color, sin embargo establecen el tipo de pelo como un elemento importante. *“Yo soy india pero tengo el pelo duro”*. *“Yo soy morena con el pelo malo”*. El pelo crespo es definido como “pelo malo” o “pelo duro”, con un marcado prejuicio racial en su definición. El pelo como condición racial tiene mayor peso para las mujeres que para los hombres debido al valor de la belleza como condición femenina en los roles tradicionales de género que, como explicábamos anteriormente, se convierte en una forma de discriminación.

En auto descripciones raciales destaca frecuentemente el uso del término “prieto” para definir a la piel negra, aún cuando esté dirigido al propio entrevistado y se utilice de manera despectiva y auto discriminatorio.

Discriminación racial. Expresiones y vivencias

La discriminación racial en el país presenta posiciones opuestas.

- Reconocimiento de la presencia de discriminación racial.
“He visto cómo se discrimina a la gente por el color de la piel y se la maltrata”. *“Hay una predisposición al color de la piel que tiene que ver con lo económico, se asocia la piel blanca a un mayor nivel económico y la piel negra a los pobres”*. *“Hay sitios nocturnos donde no dejan entrar a las personas que son de piel oscura”*. *“Hay gente que le habla mal a uno porque lo ve negro”*.
- Identificación del racismo como pauta social común en nuestra sociedad. Algunos de los entrevistados destacan que la discriminación racial es común en el país y en las comunidades.
“Aquí eso es muy común que se les trate diferente a las personas por ser negras, no lo miran igual, no lo tratan igual”.
- Negación de la discriminación racial en el país. Entre los argumentos que niegan la existencia de la discriminación racial están:
 - Negación de discriminación racial y afirmación de que solo existe la discriminación contra las personas de nacionalidad haitiana. *“Aquí no hay discriminación por el color de la piel, sí por la nacionalidad, como ocurre con los haitianos”*.
 - Negación de discriminación racial en sentido general. *“No hay racismo, estamos invadidos de haitianos, si hubiera habido racistas, los haitianos no pudieran estar en el país”*.

Estas posiciones sobre la discriminación están mediadas por las características raciales de las personas. Todas las personas negras que fueron entrevistadas y algunas mulatas (en ambos estratos y de ambos sexos) reconocieron la existencia de discriminación racial. En cambio algunas de las personas mulatas y blancas (en ambos estratos) que fueron entrevistadas no reconocen la existencia de la discriminación racial en el país.

En el caso de las personas negras entrevistadas, éstas describen situaciones vividas de discriminación racial que presentamos a continuación.

Situaciones vividas de discriminación racial

- Negación de la entrada a algunas discotecas.
“Hay discotecas donde me han devuelto y no me dejan entrar porque soy moreno”.

- Falta de atención en comercios y bancos.
“Me ha pasado que varias veces que he ido a tiendas y me acerco a preguntarle a la dependiente y no me hace caso y va otra persona y la atiende”.
- Expulsión de autobús.
“Una vez a mí y a un amigo íbamos en una guagua y éramos los únicos negros. El chofer nos dijo que no quería prietos en esa guagua y nos desmontó”.
- Temor a entrar a lugares donde predominan personas blancas.
“Cuando yo voy a un sitio donde sólo hay gente blanca no entro, porque me miran mal, ya me ha pasado”.
- Agresión verbal.
“Algunas veces la gente blanca insulta a uno porque uno es negro, creen que ellos son más que uno”. “Hay gente que nos dice a nosotros los negros que somos ‘comía de puercos’ y nos insulta”. “Hay gente blanca que negrea a uno, te vocea ‘prieto’”.

El término “prieto” para señalar a las personas negras tiene un contenido despectivo y de desprecio, planteado por distintas personas en las entrevistas. *“A mí me gritan: ‘imira prieto del diablo!’, yo no voy a pelear por eso”. “Me confunden con haitianos y me dicen, ‘imira haitiano del coño’, es porque soy negro, aunque no soy haitiano”.* También el uso del gentilicio “haitiano” tiene una connotación despectiva.

- Discriminación de mujeres negras como parejas para el matrimonio.
“Hay hombres que me han dicho que no se casan conmigo porque soy negra, porque puedo dañar la raza”. “Madres de parejas que he tenido que me han rechazado porque no quieren negros en su casa”. “Hay hombres que me han dicho que no les gustan las mujeres prietas porque bieden”.
- Negación de empleos.
“Yo he ido a buscar empleo y no me lo han dado porque soy negra”.

En estos dos últimos elementos, si bien la discriminación racial afecta a ambos sexos tiene mayor presión social en las mujeres porque además de sufrir los mismos aspectos que los hombres, a estos se le agrega la presión social asociada a la belleza en la búsqueda de empleos y de parejas. Las mujeres negras entrevistadas destacan mayor discriminación para la obtención de parejas y de empleo que los hombres.

Otros tipos de discriminación vividas por las personas entrevistadas

- Discriminación de clase social.
Discriminación hacia los residentes en barrios urbano-marginales. Las personas que residen en Gualey y en Cienfuegos plantean, en las entrevistas, que son discriminadas por el estereotipo de que quien habita en esos barrios “es delincuente”. Estos prejuicios se muestran en la policía, bancos, establecimientos comerciales, obtención de trabajos, taxis. Las líneas de taxi y mensajeros se niegan a entrar en los barrios.
- Discriminación por belleza en algunas mujeres.
“Aquí se discrimina a la gente porque sea bonito o feo y se le insulta”. “Hay personas que me ofenden y dicen que soy muy fea que soy muy mal formada”.

- Discriminación por opción sexual.
“Aquí se discrimina a los homosexuales, los insultan, los aíslan”. “Aquí se discrimina a la gente que es homosexual, mujer y hombre, si tú tienes una amiga lesbiana, te dicen que tú también eres pájara”.
- Discriminación por nivel educativo.
“No me gustaría que a mis hijos se le maltrate porque no saben de letra como me ha pasado a mí”.

La presencia de una identidad racial con tendencias a la negación de la negritud o al auto menosprecio ha sido planteada por otros autores que describen rasgos de racismo en la cultura dominicana, como Carlos Andújar⁴⁷, el estudio de ONE-RESPE⁴⁸ y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. El Informe de Desarrollo Humano de 2005 también destaca la dificultad que tiene la población dominicana para reconocer en su constitución étnica el componente negroide, lo cual es otro elemento que muestra la externalidad en la cultura dominicana⁴⁹.

X.4.2 Identidad y planes futuros

Otro rasgo de la identidad está asociado con las expectativas frente al futuro. Estas expectativas se analizan desde tres dimensiones: personal, hacia la comunidad y hacia el país.

Planes futuros personales

Hay una marcada diferencia en los planes futuros según los estratos sociales y los grupos de edad. En todos los casos analizados en los estratos medios (jóvenes, personas adultas y envejecientes, tanto hombres como mujeres) se hallaron planes concretos para el futuro.

En los estratos pobres se observó una dicotomía de tener y no tener planes a futuro. La ausencia este tipo de proyectos aparece en las distintas edades (personas adultas, jóvenes y envejecientes). En los hombres jóvenes la falta de planes a futuro está marcada por la condición de desempleo actual⁵⁰ que los afecta y los mantiene sin expectativas. *“No tengo planes para el futuro, mis planes se desbacen, no veo futuro”.* En el caso de los envejecientes (tanto hombres como mujeres) hay una tendencia mayor a la carencia de planes a futuro en los estratos pobres y a una aceptación de la cercanía a la muerte. *“Qué futuro puede tener uno, esperar a que llegue la muerte”.* La ausencia de planes futuros en la población envejeciente pobre está asociada a la falta de seguridad social⁵¹ y un sostén económico, ya que la mayoría de los entrevistados vive sin pensión y depende en gran parte del apoyo de su familia, con las precariedades que esto conlleva (Recuadro X.4).

Se debe destacar que en algunas de las entrevistas a mujeres jóvenes de los estratos medios y pobres, las madres estuvieron presentes o cerca y trataban de guiar las respuestas de las hijas. En el caso de los planes futuros, algunas jóvenes no mencionaron casarse, mientras que sus madres (y

⁴⁷ Andújar 2007, p. 116 y 117

⁴⁸ ONE-RESPE 2002

⁴⁹ ODH/PNUD 2005, p. 154

⁵⁰ La situación de desempleo en jóvenes es discutida en el Capítulo V de este informe.

⁵¹ La situación de la seguridad y asistencia asocial en envejecientes es ampliamente discutido en el Capítulo VI.

algunos casos, sus amigas) les comentaron “dile (al entrevistador) *que casarte o ¿tú no te quieres casar?*”. Esta expresión está vinculada a los mecanismos de control social que ejercen las madres o amigas para que las jóvenes mantengan los roles tradicionales de género. En los estratos pobres, los proyectos futuros se ciñen a la satisfacción de necesidades básicas y en algunos casos se extienden hacia la comunidad. Mientras que en los estratos medios aparece el ahorro y el viaje en los planes, los cuales trascienden las necesidades básicas.

Involucramiento personal y familiar en el futuro de la comunidad (barrio-paraje)

La relación entre comunidad, persona y familia desde una visión de futuro está muy presente en los estratos pobres y sus elementos aparecen indistintamente en hombres y mujeres en los diferentes rangos de edad.

El futuro de la comunidad es percibido desde los siguientes matices:

- Necesidad de erradicar la delincuencia.
“Cuando se enfrente la delincuencia la comunidad va a mejorar”.
- El futuro de la comunidad depende de los jóvenes. Hay una fuerte tendencia en las entrevistas a asociar el futuro de la comunidad con las condiciones actuales de los jóvenes. En este sentido hay dos aspectos considerados fundamentales para un mejoramiento de la comunidad.
 - Integración de los jóvenes a la educación.
“Esta comunidad tiene futuro porque hay muchos jóvenes que están estudiando”. *“Esta comunidad tiene problemas porque hay demasiada juventud que no sabe leer y escribir”.*
 - Disminución de la delincuencia, la cual se vincula únicamente a los jóvenes.
“Como nosotros los jóvenes somos el futuro del país no habrá futuro porque la juventud se está corrompiendo”.
- Disminuir las armas en la comunidad.
“Hay que desarmar a la gente para que no haya violencia”.
- La relación armónica entre vecinos influye en la mejoría de la comunidad.
“Esta comunidad va bien porque aquí todos nos llevamos bien, los vecinos son buenos”.
- Asociación del futuro de la comunidad con el desarrollo de la educación.
“Sin educación no hay futuro y aquí hay muchos problemas con la educación, mucha juventud y niños fuera de las escuelas”.
- Expectativas de futuro de la comunidad por el proceso organizativo.
“Nos estamos uniendo las organizaciones y eso va a garantizar un mejor futuro para nosotros en la comunidad”.

En el Recuadro X.5 se indican también algunas de las necesidades de las comunidades.

En los estratos pobres se puede identificar, en la visión del futuro de la comunidad, un vínculo entre el futuro personal y el colectivo. Las personas entrevistadas consideran que el futuro de la comunidad depende del compromiso que asuman los jóvenes, sobre todo en la educación⁵², que se

⁵² Para ver un amplio análisis de la situación educativa del país, ver el Capítulo III de este informe.

percibe como el eje principal de desarrollo. En las personas de estratos medios de Santiago se observa un vínculo entre el futuro personal y el de la ciudad, parecido al que se presenta en los estratos pobres de los barrios/parajes. Ese nexo se extiende hacia la visión de futuro de Santiago, lo que no ocurre en Santo Domingo⁵³.

Visión del futuro del país

Las percepciones que emergen ante la pregunta abierta sobre el futuro del país estaban en 2008 marcadas por el pesimismo, ocasionado especialmente por tres elementos: crisis social y económica, crisis en las fuentes de ingresos y una visión presidencialista del cambio.

a) Visión de situación de crisis en el país:

Las entrevistas a personas de los tres rangos de edad, de todos los estratos y de ambos sexos arrojaron que el pesimismo sobre la situación del país tenía diversos rasgos:

- Precarias condiciones económicas.
“El futuro del país no está nada bueno, to´ el mundo está mal y cuando el país ta bueno todo el mundo ta bien”.
- Incumplimiento de las promesas del gobierno.
“El gobierno debería ser más serio, si le dice una cosa al pueblo, que no le salga con otra”.
- Enriquecimiento de un grupo⁵⁴.
“Aquí se ha favorecido un grupo que tiene jeepetas y tiene de todo y los pobres mal”.
- Discriminación en la justicia⁵⁵.
“Aquí se debe hacer una ley para todos, que no sea para uno solo, que todos somos iguales”.
“Aquí no hay ley, la ley que funciona es la del dinero, el que tiene”.
- Corrupción.
“Los más débiles y pobres son los que se apresan mientras que a los grandes pejes los tapan”.
- Falta de confianza en las instituciones.
“Aquí no hay confianza en ninguna institución, ya uno no cree en nada del gobierno”.
- Visión de que el presidente no se interesa en los pobres.
“Hay que hacer algo con el presidente para que él vea que la masa pobre se está acabando”.
“El presidente ha hecho muchas cosas buenas para los ricos, pero él se ha olvidado de los pobres”.

Recuadro X.5 Necesidades de las comunidades

- Arreglo de calles
- Regularización del servicio de agua potable
- Regularización del servicio de electricidad
- Eliminación de vertederos
- Establecimiento de un club para los jóvenes
- Establecimiento de más escuelas
- Instalación de un politécnico
- Construcción de canales de riego
- Incentivos a las microempresas para mujeres
- Incentivos para la producción agrícola
- Establecimiento de fuentes de ingresos
- Establecimiento de liceos secundarios
- Construcción de canchas

⁵³ “Santiago está creciendo y desarrollándose mucho porque nosotros los jóvenes tenemos interés en que la ciudad crezca”.

⁵⁴ En el INDH 2008 Capítulo III y el INDH 2005 Capítulo VIII se discute más ampliamente este tema. Además en el Capítulo I de este informe se discute cómo la corrupción y la ineficiencia del Estado se convierten en las garantías de la estabilidad del sistema político.

⁵⁵ En el Capítulo VIII: Derecho y Justicia, se analizan las dificultades para acceder a la justicia, igualmente en el Capítulo III del INDH 2008.

- Descripción de situaciones de hambre⁵⁶.
“La cosa está mala, mire usted, yo tengo 18 días que no como carne ni acompañe, arroz solo o vívere solo”. “Yo tengo una muchacha abí recién paría (madre adolescente) y quisiera hacerle una sopa pero no he podido comprar los huesitos para hacer la sopa”.
- Desigualdad social⁵⁷.
“Aquí solo están bien los ricos, el pobre vive una situación muy crítica”. “El flujo de dinero se está quedando en muy pocas personas que quieren ganarlo todo”.
- Falta de responsabilidad social de los empresarios.
“Aquí los empresarios no invierten en el entorno y le pagan muy mal a los empleados”.
- Carestía de los productos de primera necesidad.
“Cada día la comida está más cara y todo está caro”. “Todo está muy caro”.
- Disminución del flujo monetario.
“Cada día hay menos movimiento de dinero, menos dinero en la calle”. Personas que son propietarias de pequeños negocios (colmados, ventorrillos) destacan que sus ventas son escasas. “Está muy floja la venta, la gente no compra como antes, no hay dinero”.
- Los impuestos influyen en la carestía de los artículos.
“Hay demasiados impuestos, todo está muy caro, la comida está cara, la ropa, la vida está muy costosa”.
- La situación de crisis es percibida como un “atraso” del país.
“El país va cada vez más para atrás, la economía va subiendo cada vez más”.
- Abandono de la producción agrícola. Las comunidades agrícolas destacan la ausencia de políticas estatales dirigidas a fortalecer la producción y al pequeño agricultor⁵⁸.
“No hay ayuda para la tierra, no se puede sembrar de na”.
- Ausencia de canales de riego en comunidades agrícolas. Algunas comunidades destacan que no han podido producir porque dependen de la lluvia. *“No hay regadío, se ha perdido la yuca y el maíz porque no ha llovió”*

b) Visión de crisis de fuentes de ingresos:

Además de la percepción generalizada de crisis, en casi todas las entrevistas está presente la visión de que existe también una crisis de empleo o de que han disminuido las fuentes de ingresos⁵⁹.

⁵⁶ Los entrevistadores observaron viviendas donde sus habitantes no ingirieron alimentos en los días en que se realizó el estudio. También se observaron condiciones precarias de alimentación tanto en las comunidades rurales como en las urbano-marginales. Además varias personas entrevistadas hacen referencia a sus precarias condiciones de alimentación y las relacionan con la situación que vive el país.

⁵⁷ Véase el Capítulo II de este informe.

⁵⁸ En el Foro 3 2007 “La nueva ruralidad y desarrollo humano”, organizado y publicado por la ODH/PNUD, se discute el abandono secular de la agricultura. ODH/PNUD 2007b

⁵⁹ “Yo veo poco futuro aquí porque no hay trabajo ni na”. “Si el gobierno no desarrolla trabajo, no abre cosas que den trabajo para la gente, no veo que haya futuro”. “Aquí no hay trabajo y ese es el futuro del pobre”. “Yo no veo bien el futuro del país, no hay trabajo”.

En las comunidades de la provincia Escañal y Santiago, muchos de los entrevistados quedaron desempleados debido a la desaparición de las zonas francas. *“Han cerrado las zonas y uno se ha quedado sin trabajo y no aparece de na”*.

Algunas de las personas entrevistadas atribuyeron el cierre de las zonas francas al presidente de la República. *“Si el Presidente no hubiese quitado la zona el país estuviera mejor; la gente trabajara en la zona y se superara”*.

Las dificultades para conseguir trabajo se convierten en el tema principal de varias entrevistas y el desempleo es asociado con las siguientes condiciones:

- Reducción de personal en muchas empresas⁶⁰.
- Cierre de empresas⁶¹.
- La situación económica del país es crítica⁶².
- Dificultades en el sector informal debido a los problemas para acceder a medios para vender⁶³.
- La obtención de empleos en el sector público está cerrada a la vinculación partidaria⁶⁴.
- Ausencia de recursos para la instalación de pequeños negocios⁶⁵.

d) Visión presidencialista del cambio:

Se percibe que los cambios en el país sólo se producen desde la acción gubernamental y sobre todo del Presidente de la República, quien marca la lógica de visión de futuro del país. Esto debilita el empoderamiento social y la responsabilidad ciudadana porque la gente no se siente involucrada en los cambios sociales y políticos del país. Algunas de las afirmaciones asociadas al presidencialismo son:

- *“Aquí solo se da un cambio si cambiamos el gobierno; no hay de otra”*.
- *“El gobierno es que puede cambiar la situación, nadie más puede hacerlo”*.
- *“Si aparece un presidente que dé empleos, que cree fuentes de trabajo, se puede arreglar el país, solo así”*
- *“Este país no va a tener un buen futuro porque no aparece quien lo dirija y haga un buen gobierno, todos terminan robando”*.
- *“Para que este país cambie debe aparecer una persona que dirija bien el país”*.

X.4.3 El sentido de pertenencia e identidad en el ámbito de lo rural

Las comunidades rurales estudiadas muestran rasgos de lo que hoy se denomina la nueva rura-

⁶⁰ *“Hay zonas donde te dicen que están reduciendo gente y que no quieren más”*.

⁶¹ *“Muchos negocios están quebrando”*.

⁶² *“La situación está muy mala en el país, no se jaya de na”*.

⁶³ *“Si uno jayara una guagua para transportar hierro o vender plátanos, pero no hay”*.

⁶⁴ *“Es muy difícil conseguir empleos aquí porque aunque uno sea profesional si no es del partido no se consigue”*.
“La mayoría de los empleos aquí salen por el partido”

⁶⁵ *“Aquí en la comunidad hay gente que ha querido poner iniciativas de pequeños negocios pero no cuentan con recursos para ello”*.

lidad⁶⁶ ya que combinan actividades agrícolas con la inserción en esferas económicas que anteriormente eran clasificadas como urbanas, tales como el turismo, zonas francas, sector informal.

En estas comunidades se encuentra un alto sentido de pertenencia al colectivo local, con fuertes vinculaciones afectivas, aún en aquellos casos en que se haya registrado migración a otros campos o a zonas urbanas. El arraigo en las comunidades rurales se vincula con los nexos familiares y vecinales, la relación con el medio ambiente (la tierra) y la “tranquilidad” que ofrece el campo. Estos elementos en el análisis de lo rural aparecen en otros estudios, como los realizados por Carlos Segura y Karin Weyland, quienes destacan el peso de la agricultura como actividad que marca la vida rural y la asociación de ella con la paz social⁶⁷.

En las comunidades estudiadas se evidencian patrones de arraigo mezclados con algunos patrones de desarraigo vinculados a las precariedades económicas y sociales que tiene el campo, particularmente para los hombres y mujeres jóvenes que muestran menor sentido de pertenencia que la población adulta y envejeciente. Los hombres y mujeres jóvenes de las comunidades rurales estudiadas también muestran mayores expectativas de migración, al percibir que el campo no les ofrece perspectivas de empleo, educación, espacios de recreación ni acceso a medios tecnológicos, como computadora o acceso a Internet.

La vida rural tiene elementos comunes a algunas características halladas en los barrios urbano-marginales en lo que se refiere a la identidad y al sentido de pertenencia. Aunque en los barrios urbano-marginales también se encontraron vínculos afectivos, los entrevistados no encuentran en ellos la tranquilidad y la paz a que se alude en las comunidades del campo.

X.4.4 Conclusiones sentido de pertenencia e identidad

Se advirtió que hay un nexo entre el sentido de pertenencia al territorio y la valoración de la dominicanidad en los rasgos de identidad de la población entrevistada. Este nexo se produce en los estratos pobres tanto de la zona urbano-marginal como en la zona rural. Sin embargo, en los estratos medios si bien hay un sentido de pertenencia a los espacios macro, como provincia y país, no ocurre así al ámbito micro, a la localidad, donde hay una mayor tendencia al pesimismo sobre la dominicanidad, con contenidos de prejuicios.

La identidad racial se entremezcla con una diversidad de matices de reconocimiento hacia la negritud, de la negación de la misma y el prejuicio racial. Igualmente se evidenciaron las dificultades que tienen algunas personas para definirse racialmente, ya sea en oposición al negro o al blanco. Es por tanto una identidad diversa y con una trama compleja que está muy marcada por discriminación, ya sea racial, de género, clase social, opciones sexuales y ubicación territorial-barrios. Las diversas formas de discriminación generan exclusión, la cual es expresada en las experiencias vividas y descritas por las distintas personas.

La exclusión que pueden provocar las distintas formas descritas de discriminación representa un obstáculo para el desarrollo humano porque niega la creación de capacidades y la libertad y de esa manera afecta la cohesión social. La inclusión/exclusión se constituye entonces en un rasgo distinti-

⁶⁶ ODH/PNUD 2007b y Teudal 2003

⁶⁷ Segura y Weyland 2003

vo del sentido de pertenencia y de identidad. Esto lo podemos constatar con la presencia de formas de inclusión vinculadas al sentido de pertenencia a la micro-localidad, a partir de patrones de arraigo o desarraigo ligados a la migración. Una tensión similar se encuentra en la identidad, en donde se mezcla una alta valoración de la dominicanidad, que apela a la inclusión y fortalecimiento de la cohesión social, con una identidad racial compleja y contradictoria (desde la discriminación racial hasta su negación). Además de la presencia de otras formas de discriminación que expresan intolerancia cultural y exclusión.

X.5 La confianza en la convivencia social y en las instituciones

En el “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. El Desarrollo Humano, una cuestión de poder” se argumenta que la confianza interpersonal y en las instituciones es uno de los componentes principales del empoderamiento social, en tanto que crea los elementos afectivos y racionales que permiten la construcción del tejido social forjador del sentido de lo colectivo, de lo común, de lo que une⁶⁸.

La confianza en las instituciones surge del cumplimiento de sus funciones, lo cual es un requisito para el desarrollo democrático y participativo de las sociedades. El tránsito de un desarrollo humano como una cuestión de poder a una cuestión de derecho posibilita la confianza en las instituciones y con ello desata el sentido de adhesión, pertenencia al colectivo, y generan finalmente cohesión social.

Este informe indaga el significado de la confianza para la gente, durante el estudio también se abrió la posibilidad para que emergieran las personas e instituciones que generan confianza o desconfianza.

La confianza tiene significados distintos según los estratos sociales. En los estratos pobres (urbano-marginal y rural) se notó que la confianza está marcada por los vínculos sociales sobre todo en la micro-localidad (barrio-paraje), mientras que en los estratos medios aparece el concepto de intimidad y fidelidad asociado a la confianza, de tal manera que la confianza se reduce a las relaciones más íntimas del núcleo familiar.

La confianza como sentido de reciprocidad en las relaciones vecinales en los estratos pobres ⁶⁹

Se observó que en los estratos pobres, tanto en la zona rural como en las áreas urbano-marginales, la confianza está vinculada a las relaciones vecinales. De hecho, son las relaciones vecinales las que representan el eje principal depositario de la confianza.

- *“Yo confío en mis vecinos y en mi familia”.*
- *“Uno en quien cree es en sus vecinos, porque uno sabe que se le puede tener confianza pues conocen a uno”.*

⁶⁸ ODH/PNUD 2008

⁶⁹ En el Capítulo II del INDH 2008 se discute cómo se construye capital social desde la base social y hace una medición a través del empoderamiento colectivo social en donde la confianza interpersonal es una de las variables medidas.

- *“Yo le comunico mis problemas a mi vecina; a ella yo le cuento mis secretos”.*
- *“Yo confío en mi vecino porque es mi primer hermano”.*

En la reciprocidad la confianza actúa como un sostén de los vínculos sociales o la garantía de inserción social. *“La confianza es mejor que el dinero, con la confianza uno consigue lo que sea”.*

Las relaciones vecinales son uno de los principales pilares de la confianza y ésta, a su vez, es el motor principal del tejido social porque genera redes de apoyo.

“Cuando tú tienes confianza en alguien es lo mejor para ti porque esta persona siempre te puede ayudar y siempre está ahí”.

Las relaciones de confianza se crean y recrean a partir de las redes de apoyo que se generan en los estratos pobres, tanto en la zona urbano-marginal como en la rural. La sobrevivencia cotidiana está basada en redes que suplen las deficiencias del Estado como proveedor de servicios y de soluciones contra la pobreza, lo cual debilita la cohesión social del colectivo Nación.

Notamos que la solidaridad generada entre vecinos tiene como eje principal a las mujeres, quienes suplen desde la alimentación, hasta el agua potable, además de estar al cuidado de los infantes. Estas redes dan sostén a las relaciones primarias y de confianza en los estratos pobres. El análisis de las redes se profundiza más adelante.

La confianza está matizada por la intimidad en los estratos medios

El concepto de intimidad ligado a la confianza sólo aparece en los estratos medios. Las relaciones de confianza para los estratos medios son relaciones de intimidad donde prima la lealtad y la discreción, elementos que no aparecen en los estratos pobres. *“Yo le cuento mis secretos a mi esposa, ella no se los dice a nadie”.*

Las personas de confianza en los estratos medios pertenecen a un círculo más cerrado que en los estratos pobres, donde está más abierto a varios tipos de relaciones. En los estratos medios la confianza se reduce a cónyuge, pareja, madre, hermanos y hermanas, y amistades íntimas. *“Yo confío en algunas amigas porque sé que no me van a defraudar y siempre están ahí cuando las necesito”.*

X.5.1 Contenidos de la desconfianza

La desconfianza aparece en dos ámbitos: en las relaciones territoriales y en las instituciones.

a) Desconfianza desde el ámbito de las relaciones territoriales:

En las relaciones territoriales se encuentran dos tipos de desconfianza: aquella generada por la debilidad de los vínculos vecinales y otra que está marcada por las diferencias de clases.

- Desconfianza entre moradores que son inmigrantes de diferentes localidades: caso Verón.

En Verón se encontró que no fluye la confianza entre vecinos por la presencia de inmigrantes provenientes de diferentes lugares del país, muchos de ellos con poco tiempo de haber llegado. *“Aquí hay gente de muchos lugares, del Sur, del Cibao, y no se entienden, pelean todos los días”.*

Se pudo observar tensión entre vecinos e incluso peleas, así como discusiones entre vecinas además de que la gente simplemente no se saludó en los días en que se realizaron las entrevistas.

- Desconfianza de los estratos medios hacia los moradores de los barrios.

Se encontraron que personas de estratos medios desconfían de quienes viven en los barrios urbano-marginales porque los vinculan a la delincuencia. *“A mí me gusta el residencial donde vivo porque no hay personas de los barrios que crucen por ahí, por el asunto de la delincuencia”*.

b) Desconfianza en el ámbito de las instituciones:

Con las instituciones prima la desconfianza. De hecho, hay pocas referencias de confianza a instituciones y las que escasamente se presentan hacen referencia a instituciones educativas (universidades, liceos) y a organizaciones comunitarias (juntas de vecinos y asociaciones de agricultores).

Las instituciones que fueron señaladas con contenidos de desconfianza emergen de la pregunta ¿en quién desconfía? Su presencia por tanto emerge del imaginario de los sujetos entrevistados.

- Total desconfianza en la Policía Nacional.

La totalidad de las personas entrevistadas, de todos los estratos sociales y rangos de edad, destaca que no confía en la Policía Nacional.

- *“Yo desconfío de la Policía, no le tengo ninguna confianza a ellos”*.
- *“No tengo confianza en la Policía porque se deja mojar la mano, cogen dinero de los delincuentes”*.
- *“Yo confío más en un pasolero que en la Policía”*.
- *“Yo me siento amenazada por la presencia de la Policía en las calles, no confío en ellos, ellos te enamoran y te acosan, basta te pueden violar”*.
- *“La policía son corruptos; siempre hacen chantaje y quieren que les den dinero”*.
- *“Yo no confío en la Policía porque aquí ellos han matado a mucha gente, los policías se hacen amigos de los muchachos, les cogen dinero y luego los matan”*.
- *“No confío en la Policía porque ellos se juntan con los tígueres a beber y les cogen dinero”*.

Otras personas de los barrios urbano-marginales destacan que desconfían de la Policía y de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD). *“Yo no le tengo confianza ni a la Policía ni a la DNCD, son una amenaza para el barrio”*.

Tanto en los estratos medios como en los pobres se destaca la corrupción de la Policía y la extorsión a la ciudadanía a través de dinero. En algunos casos los entrevistados señalaron la vinculación de policías con los delincuentes, a quienes también extorsionan.

En el caso de las mujeres, la Policía aparece como una amenaza debido al acoso que han sufrido por parte de agentes de la institución. La Policía está presente en el imaginario de las personas como una amenaza a su seguridad, al considerar que su presencia en los barrios urbano-marginales, residenciales de estratos medios y zonas rurales tiene un contenido represivo y de vínculos con las redes de delincuencia.

- Desconfianza en las instituciones estatales.

En gran parte de las entrevistas (tanto en estratos pobres como estratos medios y en los diferentes rangos de edad) se destaca la poca o nula confianza hacia las instituciones estatales en sentido general. En algunos casos, incluso, se mencionan las instituciones en las que se tiene desconfianza:

- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.
“Le dicen una cosa a uno y otro día le dicen otra”.
- Ayuntamientos.
“Si uno no es del partido coge lucha, no lo atienden”.
- Secretaría de Estado Agricultura.
“No hay cómo brindarle asistencia a los agricultores de maquinarias, no ayudan en nada a la agricultura”.
- Gobernaciones.
“Uno va pidiendo algo para la comunidad y no te atienden porque no tienen tiempo”.
- Oficinas gubernamentales.
“En todas las oficinas del gobierno usted va a perder tiempo, no lo atienden y siempre te dicen una cosa y otra”. “Cuando uno va a una oficina del gobierno o a un hospital, si tú no eres del partido y tienes un carnet, no te atienden”.
- El gobierno.
“Yo no confío en el gobierno”. “El gobierno solo atiende por favoritismo no se puede confiar en él”. “Yo no creo en el gobierno para nada, tienen dinero y no hacen nada por el país”.
- Poder Ejecutivo.
“Yo no confío en el poder ejecutivo, aquí todos los presidentes engañan a la gente”.
- Diputados y senadores.
“Esos diputados y senadores son la gente en que menos uno puede confiar”.
- Compañía de electricidad. La compañía de electricidad aparece como una institución de mucha desconfianza en los estratos medios.
“Cobran de más, el servicio no es recibido y es muy mal servicio”. “No confío en la compañía de electricidad siempre hay un engaño y siempre quieren agregar”. “Edesur, eso es un engaño, esa gente siempre te engañan y uno no tiene como defenderse”.

La desconfianza hacia las instituciones públicas se sustenta en las deficiencias de los servicios y en el escaso acceso de la ciudadanía a las instancias estatales. Se muestra que las instituciones públicas tienen prácticas de exclusión hacia la población sin vínculos político-partidarios. De ahí que se fortalece la percepción de que estas instancias pertenecen a los partidos y no al público y al Estado. Otro elemento que genera desconfianza hacia las instancias estatales es la falta de cumplimiento de programas y promesas de intervención en las comunidades, así como la poca consistencia en tarifas estables y justas en el cobro de los servicios.

c) Desconfianza en los partidos políticos:

Algunos jóvenes mencionan a los partidos políticos dentro de las instituciones que les generan desconfianza. *“Yo no confío en los partidos políticos porque nunca cumplen con lo que dicen”.*

d) Desconfianza en el sistema de justicia⁷⁰ :

Algunas personas destacan su desconfianza en la justicia o la credibilidad de la misma. *“Aquí la justicia no funciona, no se puede creer en la justicia”*. Uno de los principales elementos de desconfianza en la justicia es la existencia de privilegios para determinados grupos. *“Si aquí a uno le pasa un problema aquí no hay ley, la ley solo funciona para los pobres no para los ricos”*.

X.5.2 Conclusiones del análisis de la confianza

La confianza fortalece el desarrollo humano, en particular el empoderamiento social y consecuentemente la cohesión social tanto desde el componente de las relaciones personales como de los vínculos con las instituciones. Sin embargo, se notó que en las comunidades estudiadas la confianza aparece con una dualidad: por un lado existen relaciones de confianza basadas en la reciprocidad y que amplían la interacción social en el ámbito micro-local, y por el otro lado, hay una desconfianza hacia la Policía Nacional, las instituciones estatales, el Poder Ejecutivo y el sistema de justicia. Esta desconfianza en el ámbito institucional quiebra el flujo de las relaciones entre la población y el Estado y afecta la construcción de ciudadanía. La escasa confianza en el Estado coincide con el débil sentido de pertenencia e identidad desde una perspectiva macro, donde no se establecen nexos entre la ciudadanía y el Estado-Nación. Este último aspecto se analizará más detalladamente en el acápite referido a prácticas ciudadanas y ejercicios de derechos.

X.6 Percepciones y significados de bienestar

Amartya Sen⁷¹ ha definido el desarrollo humano como la capacidad de una persona para poder elegir lo que valora en la vida. Por el contrario una persona con privaciones, sin educación, sin acceso a los servicios de salud, sin trabajo y desnutrida no tiene opciones. En la población entrevistada el concepto de desarrollo humano o “bienestar”, como se denominó en las entrevistas, está ausente del imaginario social, por lo que se tuvo que recurrir a sinónimos, como “felicidad” o “vivir bien”, para lograr una identificación de representaciones asociadas al concepto. Los significados asociados a bienestar muestran distintas representaciones, como son:

- Bienestar asociado a las condiciones sociales que ofrece el lugar de residencia.
- Bienestar vinculado a la fuente de ingresos o empleo.
- La adquisición de una vivienda es una condición importante para el bienestar.
- Asociación del bienestar a condiciones colectivas no individuales.
- El acceso a tecnología y consumo son rasgos de bienestar en los estratos medios.

Bienestar asociado a las condiciones sociales que ofrece el lugar de residencia

Para los estratos pobres y medios (tanto en hombres como mujeres de los diferentes rangos de edad), el bienestar está asociado principalmente con el lugar de residencia debido a varias condiciones, como las siguientes:

- Tranquilidad, entendida como ausencia de ruidos y “música alta”.
“Antes me gustaba mucho vivir aquí porque había tranquilidad, ahora con todos esos colma-

⁷⁰ Véase el Capítulo VIII de este informe.

⁷¹ Sen 1999

dones con bulla uno está en inquietud”. “Vivir en un lugar tranquilo, donde los vecinos te respeten, como aquí”.

- Presencia de flujo de relaciones vecinales.
“Aquí la gente es más amable que en cualquier otro lugar”. “Los vecinos aquí son gente buena que tú les pides que bajen la música y ellos la bajan”. “Uno vive bien porque tenemos los vecinos que quieren a uno”. “Yo tengo bienestar porque tengo cerca a la gente que me quiere”.
- Seguridad.
“Uno está bien cuando uno se siente seguro, cuando la gente te conoce y tú sabes que te van a apoyar cuando tú lo necesites”.

Los elementos mencionados hacen referencia a condiciones subjetivas de bienestar no materiales que están íntimamente vinculadas al lugar de residencia.

Bienestar vinculado a la obtención de fuentes de ingresos y/o empleo⁷²

La posibilidad de obtención de fuentes de ingresos es otro de los elementos significativos del bienestar. Esta fuente de ingresos en las familias más pobres se reduce a resolver mínimamente las condiciones de sobrevivencia, sin identificar fuentes de ingresos directamente. *“Es tener resuelto el sustento diario de mi familia”. “Es conseguir algo”.* Mientras que otras personas pobres señalan la necesidad de una fuente de ingresos para lograr el bienestar. *“Uno vive bien si uno consigue trabajo, cuando yo consigo algo que hacer y consigo mis 400 pesos puedo comprar mis 10 libras de arroz”. “Uno no está bien, porque no hay trabajo, la fábrica está floja, hay poco trabajo allá”. “Para estar bien hay que tener un trabajo estable”. “Es tener un medio de vida para vivir”.*

La adquisición de una vivienda es una condición importante de bienestar

La vivienda tiene mucho peso en la concepción de bienestar de las personas de estratos pobres. Una vivienda⁷³ propia se convierte en un salto cualitativo para estos sectores, tanto para hombres como para mujeres. La importancia de una casa propia estriba en la protección o seguridad que ésta ofrece, ya que evita el peligro de eventuales desalojos o vivir en condiciones de “vulnerabilidad”. Esa seguridad es incluso independiente de las condiciones de la vivienda, ya que los hombres y mujeres jóvenes de estratos pobres que destacan haber mejorado su bienestar al conseguir una vivienda propia, residen en casas con piso de tierra y precariedades en su construcción⁷⁴.

Otra dimensión del bienestar vinculado a la vivienda radica en las expectativas para disminuir las precariedades de las casas, como contar con un techo que impida la filtración de la lluvia. *“Yo estuviera bien si tuviera una casita que no me mojara cuando llueve” o que “no llueva dentro”.*

Asociación del bienestar a condiciones colectivas no individuales

En las comunidades rurales algunas personas se refieren al bienestar desde una dimensión

⁷² Véase el Capítulo V de este informe.

⁷³ En el Capítulo VII se analiza ampliamente la situación de la vivienda en República Dominicana.

⁷⁴ *“Yo tengo bienestar porque tengo mi casa y nadie me puede sacar de aquí, la construí yo misma”. “Para mí yo tuve bienestar cuando conseguí tener mi casa, tengo mi casa propia”. “Mi bienestar es tener mi casa propia”.*

colectiva, no individual. *“Es tener instituciones recreativas para que los jóvenes no tengan vicios”*. *“Tener trabajo para las personas adultas”*. *“Es que hayan muchas escuelas para los niños”*.

El acceso a tecnología y consumo son rasgos de bienestar en los estratos medios

En los estratos medios se amplía el concepto de bienestar con otros elementos, que los estratos pobres no toman en cuenta, como:

- Ahorro. *“Poder ahorrar y tener dinero para los momentos difíciles”*.
- Viajar. *“Viajar de vacaciones cada año con mi familia”*.
- Consumo. *“Tener cosas que me gustan”*.
- Estabilidad emocional. *“No tener problemas que me distraigan”*.
- Acceso a computadora e Internet. *“Para mí es una necesidad tener computadora e Internet”*.

Estas dimensiones de bienestar presente en los estratos medios y que están más asociadas al “progreso” están ausentes en los estratos pobres. En cambio, ninguno de los grupos generacionales, de género o estrato social vincula el bienestar con las garantías ciudadanas, como protección social, o garantías legales.

X.6.1 Conclusiones del análisis del concepto de bienestar

El bienestar en los estratos pobres trasciende de las condiciones de ingreso a las relaciones interpersonales. El peso del tejido social en los estratos pobres es importante porque garantiza la reciprocidad y la seguridad en el lugar de residencia. Otro aspecto importante del bienestar en los estratos pobres es la obtención de vivienda propia, ya que ésta ofrece una plataforma de seguridad contra los elementos naturales y ante desalojos. En los estratos medios la lógica de bienestar es distinta. Aunque se mezclan estos factores sociales también se da importancia al consumo y al acceso a recursos tecnológicos que no están presentes en el imaginario de los estratos pobres.

Hay que destacar la ausencia de una percepción de bienestar asociada a garantías institucionales vinculadas con el Estado. Probablemente esta escasa vinculación entre las garantías institucionales (justicia, protección social) y el bienestar se debe a la debilidad de estos derechos a nivel macro en la sociedad dominicana. Una sociedad donde no se garantizan los servicios básicos ni hay respuestas a necesidades básicas no genera expectativas en el imaginario de las personas de distintos estratos sobre las garantías de protección social, por lo que el desarrollo humano se convierte en una cuestión de poder y no de derechos.

X.7 Capital social, redes de apoyo y relaciones vecinales

El capital social como parte del análisis de bienestar emerge de la identificación de redes sociales que crean un tejido que da apoyo, solidaridad y soporte a la vida social en las comunidades estudiadas. El capital social es entendido como un eje importante de las capacidades colectivas⁷⁵ y de la cohesión social porque muestra la aptitud para el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza que fortalecen la acción colectiva y las relaciones de reciprocidad dentro de la sociedad⁷⁶.

⁷⁵ ODH/PNUD 2008

⁷⁶ CEPAL 2007a

Suplencia de servicios sociales a través de relaciones vecinales y redes de apoyo en los estratos pobres

Recuadro X.6

- Obtención de fuentes de empleo
- Atención a personas con discapacidad
- Apoyo en casos de enfermedad
- Obtención de alimentos en la escasez
- Protección de envejecientes
- Cuidado de niños y niñas
- Seguridad
- Apoyo en casos de muerte
- Celebración de funerales
- Prácticas de “fiao” en colmados y pulperías

Las relaciones de reciprocidad en las comunidades estudiadas tienen mayor presencia en los estratos pobres que en los estratos medios. Las redes sociales en los estratos pobres están estructuradas desde las relaciones vecinales, tanto en los barrios urbano-marginales como en las comunidades rurales. El análisis de estas redes de apoyo y la presencia del capital social sostenido en ellas se realiza a continuación, separado por estratos, debido a sus diferencias.

X.7.1 Relaciones vecinales y redes en los estratos pobres

En los estratos pobres (tanto en la zona rural como urbano-marginal) las relaciones vecinales generan redes de apoyo que sustentan un capital social que provee soluciones ante la ausencia de

protección social (Recuadro X.6), tal como se aprecia en los siguientes testimonios:

- Obtención de fuente de empleo.
Vecinos, vecinas y familiares aparecen como las principales mediaciones para la obtención de empleo en varias de las entrevistas. *“Los vecinos es que me consiguen trabajitos, si tienen un trabajito vienen y buscan a uno para hacérselo”*.
- Atención a personas con discapacidad⁷⁷.
Se encontraron varios hogares con personas, de todas las edades, con alguna discapacidad motora y/o mental y que en muchos casos permanecen encerrados en el hogar.
El cuidado de las personas con discapacidad es compartido por sus familiares y por los vecinos, quienes ante la ausencia de los parientes, que salen a trabajar o a otras actividades, proveen atención y alimentación⁷⁸.
Se encontraron algunos casos de personas con algún tipo de discapacidad, cuyos familiares habían muerto y las vecinas se hicieron responsables de su atención y cuidado⁷⁹.
- Ayuda en caso de enfermedad.
“Cuando uno se enferma el vecino siempre viene a darle vuelta a uno”.
“En esta casa hemos tenido casos de emergencia y son los vecinos que nos sacan y nos llevan al hospital”.
“Cuando a mí se me enferma mi hijo pequeño y tengo que salir yo lo dejo con mi vecina”.
- Apoyo en caso de represión policial.
“Cuando he caído preso los vecinos van a la policía y me han soltado”.

⁷⁷ El análisis de la discapacidad es un eje transversal en todo el informe.

⁷⁸ *“Aquí hay una niña que no camina, cuando nosotros salimos los vecinos nos ayudan con ella, la cuidan, le dan de comer”*. *“Mi tía es invalida, la vecina de enfrente viene a bañarla y cambiarla y a veces le da la comida”*.

⁷⁹ *“Aquí en la comunidad tenemos una ciega de 80 años que se quedó sola porque su familia murió, la vecina le lleva comida, un vecino duerme con ella en la casa y entre todas nos dividimos para bañarla”*.

“Yo venía con mi hermanita del liceo y nos paró la policía y si las mujeres del barrio no salen y se ponen a pelear, me llevan preso”.

- Cuidado de niños y niñas. En varios hogares se encontró que las vecinas se quedan al cuidado de niños y niñas menores de 8 años cuando sus madres tienen que salir a trabajar o a realizar alguna otra actividad. En el caso de niños y niñas mayores, estos se quedan en sus hogares y son vigilados por vecinos. *“Yo dejo las hijas mías en la casa y la vecina me les da vuelta cuando yo tengo que irme a trabajar”.* *“Yo dejo el nieto mío en casa de la vecina cuando tengo que salir, para que me lo agarre”.*
- Asistencia a envejecientes. A continuación algunos de los diferentes tipos de asistencia que se detectaron:
 - Entrega de dinero para la comida. *“Ese vecino me da siempre para comprar algo para la comida”.*
 - Entrega de comida diaria. Se observaron varios hogares que ofrecen comida a los vecinos envejecientes.
 - Seguimiento en caso de enfermedad. *“Cuando yo me enfermo la vecina viene a darme vuelta, siempre está atenta a traerme mi sopa o mi té”.*
 - Manutención. *“Mi vecina que vive abí delante (envejeciente que vive en un “cuarto” parte atrás), ella y su marío son los que me mantienen, de lo poco que consiguen me dan”.*
- Cuidado de viviendas. *“La vecina está fuera, se fue para el campo y ella trabaja en la zona y yo le cuido la casa”.* *“Aquí todo el mundo barre su frente y el que no puede barrer su frente viene otro y se lo barre”.*
- Inscripción en liceos y escuelas públicas. El acceso a los liceos y escuelas públicas es limitado porque la demanda es mayor que la cobertura que ofrecen los liceos. De ahí que muchas personas destacan que han logrado que sus hijos e hijas se inscriban en escuelas y liceos a través del apoyo de vecinos que tienen relaciones primarias con directores de esas instituciones. *“La vecina consiguió que mi hija la entraran en el liceo; nunca hay cupo suficiente”.*
- Alimentación en casos de necesidad. *“Yo dejo los muchachos solos y los vecinos me los atienden y les dan comida si cocinan”.* Se observaron muchos casos, tanto en barrios como en zonas rurales, de personas que comían en la casa de algún vecino o la vecina les pasaba un plato de comida.
- Préstamo de dinero en casos de emergencia. *“A mí me ha faltado muchas veces dinero para la comida y la vecina me ha dado mis 100 pesos y eso es una ayuda”.* *“Cuando uno no tiene dinero para el pasaje y se le presenta una emergencia lo reúnen entre los vecinos”.*
- Prácticas del “fiao” en colmados y pulperías. El “fiao” es un crédito permanente con el colmado y pulperías que está vinculado a la confianza. En varias entrevistas emerge el “fiao” como una práctica de sostén social y económico que teje las relaciones vecinales en los estratos pobres. En los estratos medios no se produce esta práctica por las relaciones formales existentes entre el cliente y el comercio. *“Yo cuando tengo problemas que no tengo con que comer cojo “fiao” donde la vecina y ella me fía siempre”.*
- Apoyo en caso de muerte y celebración de funerales. Los casos de muerte en la cultura popular suponen rituales de celebración que integran a toda la comunidad (barrio-paraje) durante 9 días en los cuales se distribuye comidas y bebidas a todas las personas de la comunidad, al tiem-

po que éstas ofrecen apoyo para el entierro del muerto, compra del ataúd, dinero para los gastos de comida, café, azúcar, sillas prestadas, entre otros.

Todas estas redes de apoyo tienen como eje principal a las mujeres, quienes entretienen las redes y realizan las transacciones de apoyo y solidaridad en el ámbito social. Los hombres dan también apoyo y asistencia pero en menor grado porque no tienen tanta presencia física en las comunidades. El estudio etnográfico del barrio de Vargas “De la Casa a la Calle” plantea este rol de las mujeres en la cultura barrial. “La presencia intensa de las mujeres en la dinámica de la calle influye en que éstas se conviertan en el eje de las relaciones vecinales y de conflicto. Al ser las mujeres las que encadenan el tejido de apoyo, intercambio y reciprocidad con mayor intensidad que los hombres, esta intensidad desprende una imagen de eje esencial en las relaciones”⁸⁰.

Elementos presentes en las comunidades que generan ruptura en el flujo de las relaciones vecinales

En las comunidades estudiadas se aprecia la presencia de dos factores de la interacción social que generan aislamiento y conflictos:

- La presencia de la iglesia evangélica. La presencia de la iglesia evangélica ha generado grupos cerrados al interior de las comunidades, que asumen actitudes de rechazo hacia el resto de la comunidad no-evangélica. “*Yo confío en las hermanas de la iglesia únicamente porque las personas de las iglesias se llevan de la Biblia y le tienen temor a Dios*”.
- La presencia de los programas sociales. Los programas sociales, como la tarjeta Solidaridad y del Despacho de la Primera Dama, generan conflictos al interior de las comunidades estudiadas porque benefician solo a una parte de la población. Los programas sociales también han generado conflictos al interior de las organizaciones que asumen el rol de canal de distribución de los beneficios.

Caso Verón. Debilidades en la formación de capital social y soporte de redes de apoyo

En Verón las redes de apoyo entre vecinos se han reducido a las residencias más cercanas debido a:

- Predominio de inquilinos.
- Personas con poco tiempo de residencia en el lugar (menos de 5 años) y otras con más tiempo (8-10 años).

En general, la formación del capital social en esta comunidad es débil ya que hay pocos procesos fluidos de interacción y no existe suficiente confianza entre las personas. Los moradores no se conocen bien y se mantienen con cierta resistencia a establecer redes de apoyo entre sí. “*Yo no he recibido ningún apoyo aquí de ningún vecino*”. Los pobladores que tienen más tiempo en el lugar y son propietarios de sus viviendas tienen más interacción entre sí y con mayor reciprocidad en el flujo de favores y redes de apoyo. Las redes de apoyo que se han formado son las siguientes:

- Apoyo en caso de enfermedad⁸¹.
- Cuidado de la vivienda⁸².

⁸⁰ Vargas 1998, p.130

⁸¹ “*Mi hermana se puso mala, con fiebre y mi papá no estaba en la casa y fueron los vecinos los que la llevaron al hospital*”.

⁸² “*Le hemos dejado la casa al vecino de al lado para que nos la cuide cuando salimos a veces*”.

- Alimentación en caso de necesidad⁸³.

X.7.2 Relaciones vecinales y redes en los estratos medios

En los estratos medios este soporte construido a través de las relaciones vecinales está ausente. Las relaciones vecinales tienen un carácter diferente porque las personas llegan a sus residencias (todas con verjas que ya establece una separación) y no entran en contacto con sus vecinos. En varios casos ni siquiera se conocían a los vecinos. Entre los factores que influyen en esta situación están:

- Falta de tiempo⁸⁴
- Poco interés en esta relación⁸⁵
- Ausencia de una práctica de “visitas”⁸⁶
- Débil confianza entre vecinos⁸⁷

Aunque las relaciones vecinales no conforman redes sociales en los estratos medios, sí se encontraron redes sociales que se sostienen desde otros tipos de relaciones, como son las relaciones familiares, de amistad y espacio laboral. El tipo de apoyo que ofrecen estas redes aparece en el Recuadro X.7.

Las actividades que no aparecen en los estratos medios son las que tienen que ver con cuidado de niños, apoyo en la alimentación, apoyo en caso de represión policial, apoyo en caso de muertes y funerales y “fiao” en colmados. La ausencia de estas actividades tiene que ver con las diferencias culturales sobre la lógica de la reciprocidad entre ambos sectores sociales. Los funerales en los estratos medios no se celebran con integración de la comunidad porque solo implican una misa cada día durante los 9 días y se separan de la residencia-territorio. Otro elemento ausente de la lógica social de estratos medios es el “fiao”, que en los colmados de residenciales de estratos medios está totalmente ausente.

Recuadro X.7

Tipos de apoyo que se dan en las redes sociales de los estratos medios basadas en las relaciones familiares

Relaciones de amistad

- Selección de colegios
- Inserción en el mercado laboral
- Establecimiento en zonas residenciales
- Apoyo en caso de enfermedad
- Cuidado de envejecientes
- Atención y cuidado a personas con discapacidad

X.7.3 Conclusiones sobre capital social – redes sociales y relaciones vecinales

Se apreció que las relaciones vecinales están basadas en la confianza, la reciprocidad y la solidaridad, en donde las redes de apoyo tocan diferentes ámbitos de la vida social y generan un sentido de pertenencia y arraigo hacia la comunidad, lo cual es más intenso en las comunidades rurales y urbano-marginales. Dada la debilidad institucional para amparar a los grupos más vulnerables, son

⁸³ “La vecina cuando yo no cocino me pasa mi plato de comida y lo repartimos aquí”

⁸⁴ “No tengo tiempo para tratarme con los vecinos, llego de noche a mi casa”. “Yo no tengo tiempo para relacionarme con nadie”.

⁸⁵ “A mí no me interesa relacionarme con nadie en mi edificio, no tiene sentido”.

⁸⁶ “Nosotros no nos visitamos en el residencial”.

⁸⁷ “No tengo confianza para ir a donde el vecino y pedirle algo, no hay esa confianza”.

estas redes de apoyo las que protegen a los más vulnerables, particularmente en la asistencia a envejecientes y personas con discapacidad e incluso en caso de quedar sin núcleos familiares.

Este tejido social denso está basado en el territorio y en las relaciones primarias y no alcanzan a los estratos medios. Las pautas culturales de los estratos medios están afectadas por la intimidad y la individualidad, lo que genera rupturas en las relaciones vecinales y una estructura de vida centrada en esferas sociales externas al territorio y a la residencia. Las redes sociales también tienen presencia en los estratos medios y articulan procesos de apoyo parcialmente parecidos a los de estratos pobres, pero son reducidas a las relaciones familiares y las relaciones de amistad que apelan a círculos reducidos e íntimos.

En otros estudios etnográficos sobre las relaciones vecinales en barrios urbano-marginales de Santo Domingo, como el de Vargas⁸⁸, se encontró la presencia de este tejido social basado en las relaciones vecinales y con las mismas características. En el citado estudio se destaca cómo el colmado, el salón de belleza, la pollera y el billar son espacios que fortalecen las redes sociales y desde donde las relaciones de reciprocidad se mezclan con el control social para inhibir los rasgos de intimidad. El “fiao” es una de estas pautas culturales basadas en la confianza que ofrece una relación entre el colmado y la vecindad que trasciende lo económico y se articula en la interacción social.

Hay que destacar que la formación de comunidades recientes, debido a la generación de fuentes de empleo alrededor del turismo, como ocurre con Verón, genera procesos de poca interacción social y pocas relaciones de confianza, dada la inestabilidad del flujo de migrantes (diferentes épocas, inquilinos, propietarios y migrantes haitianos) y fragilidad en el capital social.

La dimensión de capital social aquí analizada muestra “externalidades” desde la perspectiva de Coleman en cuanto a que deja beneficios y potencialidades desde el bien público. El capital social generado desde las redes sociales funciona como suplidor de protección social, servicios e intervención en condiciones de pobreza, por lo que llena algunos de los vacíos del Estado.

Otro elemento que hay que destacar de las redes sociales es que generan y fortalecen la confianza y las relaciones horizontales entre las personas. El fortalecimiento de la confianza aumenta a su vez la cohesión social y disminuye las tensiones y conflictos sociales. Pero también existen dimensiones del capital social que no se encuentran en estas redes sociales, como el compromiso cívico. Dichas dimensiones se pueden articular más claramente, sin embargo, desde el análisis del capital social y las organizaciones sociales que, a su vez, tienen vínculos con las redes sociales. La participación en organizaciones sociales y el empoderamiento que éstas generan se analiza en el próximo acápite.

X.8 Otra dimensión del capital social: la participación social y su potencial de empoderamiento. Percepciones y prácticas

El capital social⁸⁹ sustentado en las redes se basa en la solidaridad y la reciprocidad, en un estilo de participación social no estructurada formalmente. Adicionalmente se encuentran otras expresiones de capital social que ya fueron destacadas en el marco teórico bajo la conceptualización que hace Putnam y otros autores. En ellas muestra el peso de las redes y la organización social como acu-

⁸⁸ Vargas 1998, p.145

⁸⁹ En el Capítulo II del INDH 2008 hay una amplia discusión sobre la formación del capital social en República Dominicana.

mulación de capital social y pequeñas inversiones del mismo. La participación a través de las organizaciones sociales existentes en algunas de las comunidades estudiadas, por lo que se analizó el trabajo que desempeñan en cada caso.

La participación en organizaciones, así como en protestas, es una expresión de empoderamiento social en tanto que representa la construcción de micro poder desde el territorio y un ejercicio de libertad, lo cual incrementa las potencialidades de desarrollo humano. En este sentido, la participación social se entiende como un factor que fortalece la cohesión social y potencia el empoderamiento.

X.8.1 Relación de la población con las organizaciones sociales

La participación en la organizaciones sociales varía en los estratos pobres y medios. En los estratos pobres, tanto en la zona rural como en la urbano-marginal, se halló una cierta integración en las organizaciones vecinales, además de que la organización social tiene mayor importancia e incidencia en la comunidad. En el Recuadro X.8 se presentan las organizaciones que se mencionaron como existentes en las comunidades entrevistadas.

En los estratos medios, ninguna de las personas entrevistadas pertenecía a organizaciones sociales, algunas indicaron que no había organizaciones en su lugar de residencia, además de que les restaron importancia.

En los estratos pobres tanto las personas que participan en organizaciones sociales como las que no participan las valoran y destacan las ventajas de formar parte de ellas debido a los siguientes elementos:

- Las organizaciones son un mecanismo de protección social. *“Usted tiene una protección cuando participa en una junta de vecinos”.*
- Legitimación social. *“Los dirigentes comunitarios y los sacerdotes pueden dar testimonio de uno y decir quién es uno”.*
- Mecanismo de protección de la Policía. Según lo recogido en las entrevistas, una de las principales actividades de las juntas de vecinos en los barrios es la de soltar a los presos. *“Si llevan a alguien preso por algo y no son culpables la junta de vecinos hace que lo suelten”.* *“Si uno cae preso y uno tiene un carnet de la junta de vecinos, la Policía ve que uno no es un delincuente”.*
- Obtención de beneficios para la comunidad. *“Cuando uno está organizado cualquier cosa se logra mejor”.*
- Deseos de trabajar por la comunidad. *“Yo estoy organizada porque me gusta trabajar por la comunidad”.* *“Participando puedo ayudar a mi comunidad”.*
- Las organizaciones ayudan a suplir las precariedades de las comunidades. *“Organizándonos podemos suplir la falta que tienen los barrios”.*

Recuadro X.8

Organizaciones que existen en las comunidades entrevistadas

- Junta de vecinos
- Centros de madres
- Comunidades eclesiales de base
- Iglesias evangélicas
- Clubes culturales
- Sociedad de ayuda mutua
- Cooperativas de servicios múltiples
- Junta de asociaciones agropecuarias
- Asociación de mujeres
- Asociación de amas de casa
- Conamuca
- Red de Jóvenes de Profamilia

- Las organizaciones surgen para resolver los problemas de la comunidad. *“Entrarse en un grupo es un apoyo, una manera de resolver los problemas de la comunidad”*.
- Mecanismo de vínculo con la justicia. Las juntas de vecinos en algunas comunidades funciona como mecanismo de acceso a la justicia. *“Cuando uno tiene que ir a la ley, que hay que dar muchísimos viajes, uno va a la junta de vecinos y ayudan a uno y estamos más protegidos”*.
- Mayor facilidad para resolver los problemas de la comunidad. *“Con las organizaciones comunitarias se puede resolver más fácil los problemas”*.
- Medio de interacción social para las mujeres. Las mujeres destacan la importancia de las organizaciones porque ofrecen un espacio de interacción social más intenso y pueden hacer rupturas con la rutina. *“Me gusta ir a las reuniones porque ahí uno se ve más con sus vecinas y conversa”*. *“Uno en las organizaciones conoce mucha gente”*.
- Organizaciones campesinas ofrecen mecanismos de intercambio de instrumentos y equipos. Los agricultores entrevistados destacan que las asociaciones campesinas les facilitan instrumentos y equipos. *“Si uno necesita un machete, con la organización uno lo puede conseguir porque a uno se lo prestan”*.
- Otorgan un clima de armonía a la comunidad. *“Antes la gente vivía peleando, después que vinieron las asociaciones, la gente no pelea”*.

Acciones que desarrollan o han desarrollado las organizaciones en las comunidades

Recuadro X.9

- Limpieza de calles y callejones.
- Construcción de escuelas.
- Arreglo de aceras y contenes.
- Arreglo de cloacas.
- Construcción de local comunitario/centro comunal.
- Mejoramiento del servicio de agua potable.
- Cursos de capacitación a mujeres para fabricación de velas y manualidades.
- Organización de cooperativas para cubrir los gastos de funerales.
- Arreglo de cañadas.
- Construcción de escalones en cañadas.
- Realización de charlas educativas sobre VIH-Sida y violencia intrafamiliar.
- Campañas de limpieza.
- Campañas de pintura de las casas.
- Formación de grupos folklóricos.
- Formación de cooperativas de mujeres.
- Construcción de canchas.
- Desarrollo de proyectos de préstamos a mujeres para: crianza de animales, salones de belleza, colmados, pollas ponedoras, matas de aguacate.
- Desarrollo de proyectos de instalación de empresa procesadora de yuca.
- Establecimiento de repostería.

Además de estas funciones, las organizaciones llevan a cabo acciones concretas. El Recuadro X.9 muestra algunas de las acciones que -según las personas entrevistadas- realizan las organizaciones.

En las comunidades estudiadas se encontraron pocos jóvenes pertenecientes a organizaciones y hay pocas organizaciones juveniles. Las juntas de vecinos y clubes de madres están formadas por personas adultas y envejecientes, sobre todo mujeres. Los pocos jóvenes que pertenecen a una organización están integrados a la Pastoral Juvenil o a la Red de Jóvenes de Profamilia.

Las mujeres tienen mayor presencia en las organizaciones y en el tejido social de las comunidades rurales y urbano-marginales. La asunción de roles reproductivos y productivos en las mujeres las hace extender esas funciones hacia la vida comunitaria y social, tanto organizada como no organizada. En otros estudios realizados en barrios urbano-marginales se identifica esta presencia, así como el conflicto entre el liderazgo masculino y la base femenina de las organizaciones sociales⁹⁰.

⁹⁰ Vargas 2005, p. 193

El empoderamiento que genera la participación social no sólo permite la inserción de las mujeres en la vida comunitaria, sino que las convierte en un referente importante para la comunidad. La participación en las organizaciones además de empoderamiento les ofrece a las mujeres espacios de libertad y de ruptura con la rutina cotidiana, como se ha expresado en otros estudios. “La vida cotidiana de las mujeres está bañada por el agrupamiento por lo que para ellas organizarse es una extensión de su propia cotidianidad. En las mujeres hay una disposición a agruparse por entrar en una agrupación que les permita acceder a sus demandas de comunicación, ruptura de rutinas diarias y ocio”⁹¹.

X.8.2 El asistencialismo y el clientelismo en organizaciones comunitarias⁹²

En algunas organizaciones comunitarias se halló que la transformación de su naturaleza hacia prácticas asistencialistas y clientelistas afecta su cohesión interna, su potencial para empoderar a los miembros de la comunidad y genera conflictos a su interior.

Las expresiones que registramos de estas prácticas son las siguientes:

- Líderes/dirigentes comunitarios que se han insertado en programas del gobierno y han asumido la práctica clientelista de que son ellos los “que resuelven y dan”. Algunos líderes se enorgullecen de estas acciones y así lo relatan. *“La ayuda aquí se la doy yo al barrio, la gente viene a mí con una receta y yo lo mando al ayuntamiento y con mi nombre le resuelven”*.
- Pérdida de credibilidad en algunas organizaciones comunitarias porque se han convertido en espacios de beneficios para “algunos”. *“Las juntas de vecinos aquí son para ayudar a alguna gente, si tienen receta le consiguen las medicinas, pero solo a su grupito”*. *“La junta de vecinos lo que funciona es para pedir ayuda de cuartos y eso”*.
- Divisiones en el interior del barrio entre quienes se benefician de los programas (Tarjeta Solidaridad, Despacho Primera Dama) y los que no se benefician.
- Conflictos con miembros de las organizaciones que no reciben beneficios individuales y que reclaman esos beneficios. *“Yo necesito que me den dinero para yo ir a donde mi familia en Navidad y estoy en ese club de madres y no me dan nada, todo lo coge un grupito”*.

Estos elementos de conflicto y ruptura en las organizaciones emergieron de las entrevistas y grupos focales. No se hicieron preguntas dirigidas hacia estos temas, sino que fueron planteados por las personas entrevistadas y abordados en diálogos informales y observaciones de la interacción de la comunidad.

X.8.3 Percepciones sobre las protestas locales⁹³

Se percibió una alta valoración de las protestas locales en los estratos pobres y una tendencia al rechazo en los estratos medios. En las comunidades pobres se valoran las protestas, al considerarlas mecanismos de expresión de demandas y para lograr respuestas a esas peticiones.

⁹¹ Op.cit, p. 194

⁹² En los Capítulos I y II de este informe se discuten las consecuencias de la política social, como el asistencialismo. En el Capítulo VI se analiza la política de seguridad y asistencia social. Otros estudios realizados por la ODH/PNUD analizan este tema, particularmente el INDH 2005 y el INDH 2008.

⁹³ Una de las conclusiones del INDH 2008 indica que las instituciones políticas no van a variar espontáneamente y por lo tanto es la presión de la movilización social la que puede incidir en esas instituciones.

Valoraciones de las protestas en los estratos pobres

Las valoraciones que se hacen en los estratos pobres presentan los siguientes matices:

a) Las huelgas y las protestas son el reclamo del pobre.

Muchas personas entrevistadas perciben las protestas y huelgas locales como la única forma en que los estratos pobres pueden hacer sentir sus reclamos, sus demandas. La represión policial en las manifestaciones de protestas se ve como una expresión de que el pobre no tiene derecho a reclamar. *“Cuando el pobre reclama, que lo hace en las protestas, lo que hacen es que lo matan o lo mutilan”*. *“Los pobres solo tenemos las huelgas para reclamar, para hacer ver que tenemos necesidades, que el gobierno no cumple”*.

b) Las huelgas y protestas locales generan mejoría en las comunidades.

Las protestas locales muestran una gran aceptación en los estratos pobres presentándose todo lo contrario en el caso de los estratos medios donde se condena esta expresión. En los estratos pobres se identifican de la siguiente manera las ventajas de las protestas:

- Mejoramiento de las condiciones de las comunidades.
“Las protestas se hacen para mejorar” *“Es con las protestas que hemos logrado que se hagan algunas cosas en esta comunidad”*.
- Establecimiento del servicio de agua potable.
“Hicimos varias protestas para que nos pusieran el agua, hasta que la pusieron, aunque todavía un poco precaria”. *“Hubo una vez que se protestó porque no mandaban el agua y se logró que la mandaran cada tres días”*.
- Mejoramiento de la vida de los barrios.
“Con las huelgas se mejora la vida del barrio como el problema de la luz”. *“Las protestas son siempre para mejorar, es la única forma de que hagan caso de que estamos mal”*. *“Aquí se han arreglado cosas en este barrio con las huelgas, si no es así no las arreglan”*.
- Regularización del servicio de energía eléctrica.
“Con las huelgas que se hicieron contra los apagones se logró mejorar esa situación”.
- Arreglo caminos vecinales.
“La comunidad se ha lanzado a la calle para protestar varias veces porque arreglen esta carretera y han mejorado su situación, aunque no la han arreglado del todo”.
- Arreglo de las calles.
“Las huelgas funcionan porque fue con las huelgas que pudimos conseguir que nos arreglaran las calles”.

c) Las protestas locales presentan resultados.

Las personas entrevistadas destacan que gracias a las protestas mejoraron algunas condiciones de sus comunidades, como el servicio de agua potable, la regularización de la energía eléctrica, establecimiento de la recogida de la basura, alumbrado público, construcción de escuela, disminución del costo de transporte y hasta la suspensión de una bomba de gasolina.

Percepciones de rechazo y sanción a las protestas en los estratos medios

En los estratos medios no se identifican las protestas locales, sino solo las provinciales y nacionales y éstas son rechazadas bajo los siguientes argumentos:

- Las huelgas son ineficientes⁹⁴.
- Las huelgas solo dejan muertes⁹⁵.
- Ausencia de huelgas en los residenciales. En los estratos medios hay personas que reconocen su desvinculación territorial con las huelgas barriales y locales⁹⁶.

X.8.4 Participación en las protestas locales

Algunas personas adultas reconocen que han participado en las protestas de su comunidad, aunque de forma principal “quedándose en su casa”. De ahí que se refuerza la lógica de la protesta como “huelga” o ausencia de actividad económica. Las razones para participar en las protestas se sustentan en los siguientes elementos:

- Resistencia al aislamiento.
“Si uno no protesta es como quedar fuera de la comunidad”
- Mantenerse activo.
“Uno participando se mantiene activo”. “Hay que estar activo en la búsqueda de solución a los problemas”.
- Valoración positiva de la participación.
“Yo participé porque es muy bueno, se quemó un par de gomas y se arregló el problema del agua”.
- Reivindicaciones justas.
“Los motivos de las huelgas que se han hecho aquí son justos y hay que apoyarlas para que resuelvan”.
- Apoyo a la huelga. Las personas que manifiestan apoyo a las protestas participan “quedándose en su casa”. *“Uno apoya la huelga no saliendo a la calle” “Yo apoyo las huelgas quedándome en mi casa, no saliendo a trabajar”.*
 - Búsqueda del bienestar colectivo.
“Yo siempre participo en las protestas porque es para el bienestar de todos”.

X.8.5 Conclusiones sobre capital social y la vinculación entre participación social y empoderamiento

Las comunidades rurales y urbano-marginales estudiadas muestran una alta valoración de la participación en organizaciones comunitarias y destacan la importancia del rol de estas organizaciones en la comunidad. Esta apreciación está vinculada con la valoración de las expresiones de protesta como mecanismo de presión social y para lograr intervenciones hacia las comunidades.

⁹⁴ *“Eso no resulta para nada, no sirven de nada, se pierden vidas”.*

⁹⁵ *“Las huelgas solo llevan muertes, no resuelven nada”.*

⁹⁶ *“No vivimos cerca de donde se hacen las huelgas por eso no tenemos participación en eso”.*

Se muestra en estas comunidades que hay un proceso de empoderamiento social que está vinculado al capital social y al alto sentido de pertenencia de estas comunidades. En los estratos medios y en comunidades con poco sentido de pertenencia y confianza, como Verón, las organizaciones sociales y las protestas locales tienen poca incidencia y hay mayor indiferencia por parte de los habitantes. En la comunidad de Verón solo las personas que tienen más tiempo de residir en la zona tienen mayor interés en organizarse y señalan la presencia de juntas de vecinos, las cuales se han debilitado en los últimos años.

Además de que no participan en organizaciones sociales y se muestran indiferentes hacia ellas, las personas de estratos medios entrevistadas expresan rechazo ante los movimientos de protesta.

Si bien las localidades de estratos pobres estudiadas tienen una conciencia de demanda social a través de las organizaciones sociales y utilizan las protestas como vía de empoderamiento, no hay un canal de relación entre las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Además los programas sociales del gobierno afectan la credibilidad de las organizaciones sociales por la introducción de prácticas asistencialistas y clientelistas, quebrando el avance en procesos de empoderamiento.

La presencia de formas de participación social y de potencialidades de empoderamiento en las comunidades encarna una forma de capital social que fortalece el “compromiso cívico”, como plantean Putnam y otros autores, y fortalece la cohesión social. Todo ello es necesario para el desarrollo humano y para el ejercicio ciudadano.

X.9 Relaciones de género. Percepciones y prácticas⁹⁷

Las formas de discriminación y violencia contra la mujer, así como las condiciones de las madres adolescentes son dimensiones de inequidad de género que erosionan la cohesión social. Los casos de las madres adolescentes y algunos casos de violencia de género emergieron del proceso de entrevistas, ya que no estaba previsto el abordaje de los mismos.

Los temas vinculados a las relaciones de género están marcados por las diferencias de estratos sociales. En los estratos medios, tanto hombres como mujeres presentan mayor tendencia a identificar elementos de igualdad de derechos y de oportunidades entre géneros. En los estratos pobres, en cambio, solo las mujeres más jóvenes presentan esta tendencia. El Recuadro X.10 recoge las líneas de análisis utilizadas para analizar las relaciones de género en materia de reproducción de roles tradicionales e identificación de condiciones de desigualdad para la mujer.

Análisis de las relaciones de género		Recuadro X.10
Reproducción de los roles tradicionales de género	Identificación de condiciones de desigualdad e igualdad para la mujer	
Establecimiento de necesidades / oportunidades para las mujeres	Violencia de género. Percepciones y prácticas	
Emergencia de casos de violación sexual	Condiciones de las madres adolescentes	

X.9.1 Reproducción de los roles tradicionales de género

En las entrevistas realizadas en los estratos medios y pobres, tanto en hombres como mujeres de las diferentes generaciones, se evidenciaron los roles tradicionales de género. Incluso las muje-

⁹⁷ La perspectiva de género fue analizada en forma transversal a lo largo del estudio.

res que fungen como lideresas de organizaciones campesinas y comunitarias hacen énfasis en la vinculación de la imagen de la mujer a los roles tradicionales.

Estas percepciones tienen distintos matices, como se aprecia a continuación:

- Mujer vinculada al ámbito doméstico. Varias de las personas entrevistadas destacan que la mujer debe asumir su rol doméstico de cuidado del cónyuge y de sus hijos⁹⁸.
- Asociación del hombre como proveedor⁹⁹.
- Vinculación de la mujer a su rol de madre¹⁰⁰.
- Establecimiento de la fragilidad como característica de la mujer¹⁰¹.
- Nexos entre la mujer y su rol de esposa¹⁰².
- Mujer, como objeto de posesión del hombre¹⁰³.
- Resistencia de la incorporación de la mujer al mercado laboral¹⁰⁴. Incluso se encontraron percepciones donde se justifica la inserción de la mujer al trabajo solo en los casos en que el hombre no puede hacerlo¹⁰⁵.

La ruptura del rol de mujer como reproductora y el hombre como proveedor se presenta en algunos casos de mujeres y hombres de estratos medios. *“Ser hombre es ser buen padre no sólo económico sino en todo”*.

X.9.2 Identificación de condiciones de desigualdad/igualdad entre el hombre y la mujer

Las entrevistas revelaron dos posiciones distintas frente al reconocimiento de la exclusión de la mujer. Jóvenes y adultos de ambos estratos reconocen que hay desigualdad entre el hombre y la mujer, aunque una gran proporción, tanto de hombres como de mujeres, considera que no hay discriminación contra la mujer. Entre las personas que no reconocen la existencia de formas de exclusión de la mujer se encuentran mujeres jóvenes de ambos estratos. Ellas plantean que la mujer y el hombre están en condiciones de igualdad en la sociedad y tienen los mismos derechos. *“Ya la mujer y el hombre tienen los mismos derechos sociales y en general”*. *“Ya la mujer puede hacer lo mismo que hace un hombre”*.

Las mujeres jóvenes que no reconocen la discriminación de género se refieren a ella como falta de oportunidades para acceder a la educación o a un empleo, pero consideran que las mujeres tienen las mismas oportunidades que los hombres para estudiar y trabajar. En su imaginario, no iden-

⁹⁸ *“Siempre he dicho que una mujer debe ser sometida a su hogar, a su esposo”*.

⁹⁹ *“Es mejor ser hombre que ser mujer; porque el hombre trabaja”*. *“Al hombre le toca salir a la calle a buscar el pan”*.

¹⁰⁰ *“Ser mujer es estar bien en su casa, tener sus hijos y no darle la espalda a sus hijos, no abandonarlos”*. *“Tener hijos y saber criar los hijos eso es ser mujer”*. *“La mujer es el ser más importante porque es la que procrea los hijos”*.

¹⁰¹ *“Si yo hubiese sido mujer no hubiera podido sobrevivir cuando vine para acá, yo dormía en el piso y caminaba mucho a pie”*.

¹⁰² *“Tener un buen esposo y saberlo mantener, cómo tratarlo y darle su puesto en la familia”*.

¹⁰³ *“Si yo tengo una mujer mía, no confío en nadie, no la dejo con nadie”*.

¹⁰⁴ *“Si uno pone a la mujer a trabajar, uno va peor porque tiene que pagar una gente para que cuide los niños, es mejor que no trabaje na”*.

¹⁰⁵ *“La mujer trabaja porque el marido no puede trabajar porque tiene una enfermedad o algún problema”*.

Las formas de discriminación contra la mujer señaladas por algunas personas (hombres y mujeres de ambos estratos)

Recuadro X.11

El hombre tiene derecho a descansar	<i>"Yo quisiera a veces ser hombre para poder descansar, cuando uno trabaja mucho y quisiera sentarse, uno piensa que debió ser hombre"</i>
La mujer es la responsable de la familia en una separación conyugal	<i>"Si la pareja se separa, la mujer tiene que cargar con la responsabilidad de los hijos en esfuerzo y tiempo, por eso no hay igualdad"</i>
Discriminación de la mujer en la política	<i>"En la política aquí no dejan entrar a las mujeres"</i>
Las mujeres reciben una atención desigual con respecto a los hombres	<i>"En las oficinas públicas y en la policía se tiende a atender con preferencia a los hombres frente a las mujeres"</i>
Mayor preferencia por los hombres en los trabajos	<i>"Uno va a buscar un trabajo junto con un hombre y prefieren al hombre"</i>

tifican la discriminación de género en los roles al interior de la familia, ni en las relaciones de poder ni en otros ámbitos de la vida social. En el Recuadro X.11 se identifican algunas formas de discriminación contra la mujer señaladas por algunas de las personas entrevistadas.

X.9.3 Necesidades-oportunidades para las mujeres

En la población entrevistada se detectó que los hombres de los estratos pobres y algunas mujeres de ambos estratos no identifican necesidades y oportunidades que deben tener las mujeres. Para estas personas las mujeres no tienen necesidades específicas como tal, lo cual ocurre en ambos estratos, en ambos sexos y los diferentes grupos de edad, mientras que la capacidad para identificar necesidades no está marcada por estratos sociales ni por zona rural-urbana como tampoco por edades ni por sexo.

Algunas de las mujeres (de ambos estratos y diferentes grupos de edad) que identifican necesidades y oportunidades las enumeran de la manera siguiente:

- Oportunidades de empleo.
"Que bayan más oportunidades de trabajo para la mujer, que no bay".
- Derecho a ser escuchada.
"Debe dársele oportunidades a la mujer para que opinen más que los hombres".
- Ofrecer donaciones para pequeños negocios administrados por mujeres.
"Que nos den dinero para uno ponerse a negociar, yo puedo hacer ganchitos para vender".
- Cursos de capacitación técnica. Los cursos que se mencionan son de estilista de belleza, banco, costura y tapicería.
- Acceso a la educación.
"Se le debe ofrecer educación a todas las personas aunque no tengan papeles, por lo menos la educación primaria".
- Establecimiento de guarderías infantiles.
"Deben poner lugares a donde las mujeres puedan dejar sus hijos para irse a trabajar".

- Apoyo a iniciativas de microempresas en la zona rural. En el Cacique hay iniciativas de las mujeres asociadas a Conamuca, que se han capacitado y tienen los equipos para producir pasteles y productos derivados de la yuca. Esta producción no se ha desarrollado por las dificultades con el mercado y de capital. Una de las propuestas es colocar los pasteles que producen en el desayuno escolar.

Algunos hombres de estratos medios enumeran de la siguiente forma algunas necesidades de la mujer y oportunidades que deben tener:

- Igualdad de oportunidades de trabajo.
“Aunque ya no hay discriminación, pues hay más mujeres en muchos lugares de trabajo que hombres, incluso en puestos directivos”.
- Mejores condiciones de salud.
“La mujer debe tener más acceso a la salud y a una mejor atención”.
- Igualdad de acceso a oportunidades.
“Las mujeres en esta sociedad todavía no tienen acceso a las mismas oportunidades que los hombres”.

X.9.4 Violencia de género. Percepciones y prácticas

La violencia de género en las comunidades estudiadas es un fenómeno frecuente. Las personas entrevistadas reconocen que los casos de violencia son muy usuales y señalan algunos que se destacan más adelante, así como su manejo por parte de la comunidad. En casi la totalidad de las entrevistas, tanto a mujeres como hombres de los distintos estratos, hay un aparente rechazo a la violencia contra la mujer. Sin embargo algunas de las personas manifiestan su oposición a la violencia de género en un primer momento, luego condicionan su rechazo con elementos contradictorios. Estos matices contradictorios están marcados por los siguientes elementos:

Justificación de la violencia contra la mujer

La justificación de la violencia contra la mujer está permeada por distintos matices entre los que están:

a) Incumplimiento de la mujer de su rol tradicional de género:

Hay una tendencia en una gran parte de las entrevistas de estratos pobres (en ambos sexos y en todas las edades) a justificar la violencia cuando la mujer no cumple su rol tradicional. Los matices de este incumplimiento están asociados a:

- Rol de esposa que debe “atender al marido”. El contenido de esta frase tiene las finalidades de que la mujer entienda que cuando su pareja la golpea él tiene razón porque ella “no lo atiende” y que las mujeres deben asumir su rol.
“Un hombre llega a su casa y pide un vaso de agua a la mujer y ella, viendo telenovela” (este hombre dijo esta frase frente a su mujer y luego de decir esto no dijo más nada).
- Sanción a la interacción con otros hombres y fidelidad al conyugue.
“A veces la mujer le hace lo mal becho al marío, sabiendo que al hombre no le gusta que la vea hablando con otro hombre, ella lo hace”. *“Hay mujeres que se buscan que el hombre le dé porque se ponen a pegar los cuernos”.*

- Mantener la desigualdad hombre-mujer.
“La mujer debe cumplir su rol de mujer; no tratar de ser hombre, muchas mujeres quieren coger la ley del hombre en el bogar”. “Hay mujeres que se ganan su pela”. “Si la mujer no quiere que el hombre le dé, debe buscar su puesto”.
- Relegarse al ámbito doméstico y no en la calle.
“El hombre no debe pegarle a una mujer si es buena, ahora hay mujeres que se lo buscan, que el esposo sale por un lado y ella sale por el otro”.
- Sumisión y obediencia al cónyuge.
“Hay mujeres desobedientes, malcría de boca y por eso le pegan, se lo buscan”.

Esta visión es tan fuerte que incluso se considera en algunos casos que la mujer no debe asistir a la justicia si se “merecía” los maltratos. *“Una mujer debe ir a la justicia cuando el marido le pega si ella no se lo ha ganado”.*

- Otros matices de justificación de la violencia contra la mujer son los siguientes:
- Incremento de los casos de violencia por la aprobación de la ley de protección contra la mujer.
“Después que aprobaron la ley las mujeres cogieron más fuerza y buscan problemas con su marido y se dan más casos”.
- La violencia se produce porque la mujer lo permite.
“Los hombres le pegan a las mujeres porque la mujer lo permite, no se dan valor”. “Hay mujeres que lo soportan y no les importa que el hombre le dé”.

Todas estas percepciones aparecen tanto en mujeres como hombres de estratos sociales y de generaciones diferentes.

Elementos de rechazo total a la violencia contra la mujer

Las personas que rechazan la violencia argumentan:

- La mujer no es hija del hombre. Los casos en que se legitima la violencia es la de padres-hijos. Esta percepción aparece tanto en hombres como en mujeres.
“Los hombres no paren a las mujeres para que les estén dando golpes, a la mujer no se le da”. “Los papás de uno es que tienen derecho a darle golpes a uno”. “No me jayo porque tienen que darle a las mujeres, porque el hombre no pare mujeres”.
- El hombre no tiene derecho de abusar de la mujer.
“El esposo está para amar a su esposa no para abusar de ella”.
- Sentido de pareja.
“La mujer y el hombre son compañeros, la mujer no se hizo para ser maltratada por él”.

Percepciones sobre la intervención en los casos de violencia

Gran parte de las mujeres, tanto adultas como jóvenes en ambos estratos, tiene mucho más claro que debe denunciarse el maltrato contra la mujer y tiene información sobre las instancias judiciales para ello. *“Ya hay oficinas que defienden a la mujer y que lo pueden meter preso”. “La mujer debe dirigirse a la oficina de protección de violencia intrafamiliar”.*

Aún así, hay casos de mujeres y hombres que no plantean la intervención judicial como solución, sino que consideran que el hombre debe dejar la casa. En menor grado, también sugieren la reconciliación de la pareja, al estimar que estos casos son conflictos conyugales y no los califican como violencia. *“El hombre tiene que salir de la casa y dejarla sola”*. *“Se le debe dar charlas a las parejas para que se resuelvan los conflictos”*.

En los estratos medios se destaca la presencia de formas de violencia de la mujer contra el hombre y se citan casos cercanos. *“Mi vecina le pega al marido y le ha dejado un ojo abollado”*.

Percepciones de agresores

Los hombres agresores manejan las mismas ambivalencias de las personas entrevistadas (tanto hombres como mujeres) frente a la violencia de género. Expresan su total oposición a la violencia con los mismos argumentos de rechazo que se vieron anteriormente, pero luego justifican sus acciones como una reacción provocada por las mujeres. Aseguran además que en algunos casos “no quieren hacerlo” o en otros “pierden el control”.

“A las mujeres uno siempre les da porque cuando uno llega a la casa comienzan a decirte cualquier mala palabra y uno se encojona y le da su pecozón”.

“Cuando uno le da a la mujer uno no piensa en más nada, es como si se te metiera el demonio, ella se pone a pelear y uno le suelta su galleta sin pensarlo”.

“Las mujeres provocan a los hombres para que les den, le dicen de to a uno y uno se harta y se ve en la necesidad de darle aún no queriendo”.

La violencia es vista por los hombres como una expresión de desesperación de ellos mismos ante la provocación de la mujer. Estos hombres no se reconocen agresores sino que “pierden la paciencia” ante la mujer y que ellas se “merecen el castigo”.

Casos de violencia contra la mujer en las comunidades

A partir de las observaciones y diálogos informales se detectaron varias mujeres que habían sido maltratadas por sus cónyuges, incluso algunos casos en los que los hombres eran líderes comunitarios y ellas estaban organizadas. Varios de estos maltratos han estado asistidos por organizaciones de mujeres campesinas, por ONG de mujeres o por el Ministerio Público.

Algunas de esas organizaciones destacan que en algunos casos, las mujeres maltratadas se resisten a encarcelar al marido, mientras que en otros, el cónyuge excarcelado regresa a la casa. Esta práctica ha generado que las organizaciones tengan ciertas resistencias para dar seguimiento a los casos de violencia contra la mujer debido a que carecen de suficiente formación para comprender el círculo de violencia en que está inserta la mujer víctima.

Hay que destacar que se han reportado varios casos de hombres agresores que no han sido denunciados por sus vínculos con el partido de gobierno o por ser militares, según algunos testimonios obtenidos durante la observación cualitativa en el terreno.

X.9.5 Casos de violaciones sexuales

La violación sexual no era un tema de investigación ni fue planteada directamente en las entrevistas. Los casos de violación sexual emergieron de las entrevistas y observaciones en el trabajo de

campo. En los estratos pobres y medios se encontraron algunos casos de jóvenes que fueron violadas, algunas de ellas adolescentes (15-21 años). La información sobre la violación sexual emerge de la pregunta sobre situaciones vividas en la que han lamentado ser mujer. Las violaciones sexuales que aparecen fueron realizadas por novios, ex novios, tíos y militares. En todos los casos eran personas de confianza que aprovecharon situaciones de cercanía para realizar la violación.

En su condición de víctima de violación sexual, las jóvenes sufrieron también otras formas de discriminación y exclusión:

- Expulsión de los centros educativos.
Algunas de las jóvenes que quedaron embarazadas tras la violación fueron expulsadas de sus centros educativos, además no han podido reingresar porque se encuentran en sobre edad y las autoridades escolares se niegan a inscribirlas.
- Discriminación en los servicios judiciales.
Entre las jóvenes violadas, las que pertenecen a estratos medios denunciaron la humillación sufrida en el departamento de protección de la mujer de su localidad y relataron que fueron cuestionadas por el juez sobre la posibilidad de que ellas hubiesen provocado la violación. Además violadores fueron detenidos, pero sólo estuvieron dos o tres días presos. *“Me dijeron que si yo lo provoqué y me hicieron sentir culpable”. “Yo no creo en ninguna institución judicial, todas están corrompidas, tú no le interesas a esa gente, ellos no se interesaron en mi problema”.*
- Abuso en el examen médico.
Las jóvenes víctimas perciben el examen médico realizado para verificar si fueron violadas como un abuso a su integridad física y como una “doble violación”. *“A mí me entraron en una habitación, el médico me hace un examen ginecológico luego de yo haber sido violada, ¿cómo me iba a sentir?, muy mal, como si me violaran de nuevo”.*
- Miedo de la familia a hacer denuncias contra los violadores.
En los estratos pobres no se hicieron denuncias contra los violadores por miedo a represalias (en el caso de militares) y porque los violadores son conocidos por la familia.

Otros rasgos presentes en estos casos de violación:

- Incapacidad de defenderse ante al agresor.
Hay que destacar que en todos los casos las jóvenes violadas lamentan haber sido mujeres porque no tuvieron capacidad de reaccionar o defenderse ante el agresor sino que tuvieron miedo. Estas jóvenes se cuestionan la impotencia que sintieron, la cual está asociada a la socialización de los roles tradicionales de la mujer, como mujer-débil. *“Yo hubiese sido hombre y hubiese tenido fuerza para evitarlo, me sentí impotente”.*
- Ejercicio del aborto.
Las jóvenes violadas de estratos medios quedaron embarazadas y abortaron. Este aborto (calificado como espontáneo en algunos casos) permitió una cierta ruptura con el hecho. *“Yo estoy de acuerdo con que en caso de violaciones se apruebe el aborto porque si yo me hubiese quedado con ese bebé no lo hubiera podido criar, lo odiaría”.*

En todos los casos emergentes de violación las jóvenes quedaron embarazadas. Un elemento importante que refuerza la necesidad de despenalizar el aborto en caso de violaciones es que el agre-

sor no era una persona desconocida en ninguno de los casos. Los violadores eran miembros de la familia, ex novios o militares de la localidad que mantienen (en los casos que no abortaron) relaciones con la víctima por la presencia de un hijo o hija. Estas jóvenes expresaron que tienen miedo a ser agredidas por ellos y destacan que las denuncias solo fueron hechas en los casos en que se hicieron abortos porque en los casos de presencia de hijos se bloqueó las posibilidades de someter judicialmente al violador.

X.9.6 Condiciones de las madres adolescentes

Se identificaron varios casos de madres adolescentes en ambos estratos, pero las mujeres de estratos pobres presentan condiciones socioeconómicas de mayor exclusión y vulnerabilidad. Los elementos de exclusión establecidos en ambos estratos (varían en intensidad y matiz por estrato) fueron los siguientes:

- Deserción de los centros educativos.

Las madres adolescentes de estratos pobres entrevistadas fueron expulsadas de sus centros educativos y están fuera del sistema escolar sin haber concluido, en algunos casos, su ciclo de educación primaria y, en otros, de educación secundaria. Mientras que las madres adolescentes de estratos medios realizan sus estudios universitarios.

- Discriminación a madres adolescentes solteras.

En los casos de madres adolescentes que viven en el hogar materno o paterno, tanto en estratos medios como en pobres, el padre de sus hijos no asumió su responsabilidad paterna. En el caso de los estratos pobres, las madres solteras adolescentes habitan viviendas precarias donde, en algunos casos, conviven hasta con 10 personas en una habitación. Mientras que las madres solteras de estratos medios se alojan en residenciales de estratos medios, con viviendas de 2 niveles y con 3 ó 4 habitaciones por vivienda. En algunos casos las madres solteras han vivido la amenaza de la expulsión de la familia y residen con familias extensas¹⁰⁶.

- Madres adolescentes que viven con sus respectivas parejas.

Otras madres adolescentes de estratos pobres viven con el padre de sus hijos en la casa de la familia de éste porque fueron expulsadas de sus respectivos hogares por su condición de embarazo. Estas jóvenes también se encuentran en condiciones de hacinamiento y los padres de sus hijos han desertado del sistema educativo para dedicarse a buscar fuentes de ingreso en el sector informal o están desempleados.

- Vulnerabilidad en las condiciones de ingresos.

Las madres adolescentes entrevistadas en los estratos pobres no tienen trabajo ni fuentes de ingresos, se sostienen económicamente de sus madres y/o madres/padres o de su cónyuge, cuando lo tienen. *“Uno no tiene con que mantener los hijos si los hombres le salen malos a uno”*.

- Discriminación en las familias.

Tanto en los estratos pobres como en los medios las jóvenes adolescentes fueron maltratadas por sus madres y/o padres/madres cuando se embarazaron y aquellas que son madres solteras

¹⁰⁶ *“Mi tío le pidió a mi mamá que me sacara de la casa porque salí embarazada; mi mamá decidió que ella se iba de la casa conmigo si mi tío me sacaba”*.

aún viven esta situación de continuo maltrato. *“Desde que salí embarazada no me tratan igual, a veces mi mamá me dice que me vaya de la casa y habla mal de mí con otra gente”. “Mi mamá y yo nos llevamos muy mal en todo el embarazo y todavía no me deja salir porque tengo una niña, me pone muchas trabas”.*

- Conflictos en los estratos medios con el estatus social.

Las madres adolescentes de estratos medios entrevistadas destacan que uno de los principales conflictos de su situación es el de estatus social, más aún cuando son madres solteras. *“Cuando salí embarazada fue terrible todo el mundo hablaba de mí y decían imagínate la hija de... salió embarazada, fue peor porque no me casé”. “En la universidad todo el mundo hablaba de mí por detrás, era terrible salir”.*

X.9.7 Conclusiones sobre las relaciones de género

Las relaciones de género tienen muchas aristas y condiciones complejas en las comunidades de estudio. La presencia de formas de exclusión de la mujer es evidente en el imaginario de las personas entrevistadas, aunque ellas no lo reconozcan. La violencia de género es un tema ambivalente, pues hay avances al reconocer la importancia de la denuncia y en el aparente rechazo al fenómeno, pero al mismo tiempo existe un discurso ambiguo de condena y justificación que convive en las mismas personas y en el mismo ámbito.

La invisibilidad de la desigualdad de género dificulta el establecimiento de necesidades y oportunidades para las mujeres porque supuestamente viven en condiciones de igualdad, aunque algunas mujeres y, en menor grado, hombres reconocen que hay formas de discriminación en distintas áreas de la vida social.

La presencia de formas de discriminación hacia las madres adolescentes y hacia las jóvenes violadas es otra expresión de exclusión de las mujeres y se aprecia en el ejercicio de derechos, educación, justicia y salud. Es mucho más compleja la intervención en comunidades donde el tema de género esté permeado por tantas ambigüedades y en donde se ocultan las distintas expresiones de exclusión y discriminación, como ocurre en la población estudiada.

La complejidad de la condición de exclusión de las mujeres en las comunidades estudiadas muchas veces se hace invisible para los moradores y se entremezcla con una participación activa de las mujeres en la generación de redes solidarias y capital social, lo cual implica un tipo de intervención social que identifique esta complejidad. Es una realidad ambivalente donde la vida social se entreteje entre solidaridad y exclusión, entre discriminación y alto sentido de pertenencia a la comunidad y donde la discriminación y la exclusión no son visibles para sus moradores. Las políticas sociales de cara a la cohesión social deben suponer una visibilización de las realidades de exclusión y discriminación en la vida social y una ruptura con las formas de legitimación de la violencia de género y de las otras formas de discriminación de género que identifica este informe.

X.10 Condiciones de las personas envejecientes ¹⁰⁷

La condición de envejeciente es percibida de distintas formas según las condiciones socioeconómicas y el soporte social en el que está inmersa la persona. En los estratos medios de las áreas de

¹⁰⁷ El tema de envejecientes es transversal en todo el informe.

estudio, los envejecientes se sentían menos vulnerables que en los estratos pobres, aunque en este último estrato, tanto en los barrios como en las zonas rurales, no se sienten “solos”, sino con un tejido social que les da soporte. El apoyo recibido incluye salud-enfermedad, alimentación, apoyo afectivo y cuidado. En los estratos medios, la asistencia a las personas envejecientes se reduce al núcleo familiar.

Las personas envejecientes de estratos pobres, tanto en la zona rural como en barrios urbano-marginales, son más vulnerables a la enfermedad y les ha afectado más la edad en su fortaleza física, lo que no ocurre con envejecientes de estratos medios que se encuentran en mejores condiciones físicas¹⁰⁸.

- Diferencias en la incorporación al trabajo.
Se encontraron personas envejecientes de 75 y 80 años tanto en la zona rural como en barrios urbano-marginales que realizan labores agrícolas o están insertas en el sector informal (lavando y planchando en casa de familia, vendiendo verduras, vendiendo dulces, cargando materiales). Mientras que otras personas envejecientes, de esas mismas zonas, han dejado de trabajar por enfermedad, porque las han retirado del trabajo o porque sienten que la vejez es un obstáculo para el trabajo¹⁰⁹.
- Invisibilidad de las necesidades específicas de personas envejecientes.
La única necesidad específica que identifican las personas envejecientes de estratos pobres es la pensión¹¹⁰, a la que consideran una “ayuda” y no derecho. Las personas envejecientes de los estratos pobres se culpan por haberse convertido en una “carga” para sus hijos o sus vecinos¹¹¹. Los envejecientes entrevistados no logran identificar otras necesidades específicas y hacen referencia a condiciones generales, como salud, comida, medicinas y ropa. *“Uno lo que necesita es comida, ropa y no hacer maldad”*.
- Violación del derecho a obtener una pensión.
Gran parte de las personas envejecientes entrevistadas laboraban en empresas del Estado o privadas y les fue negada su pensión¹¹². La ausencia de un sistema de pensiones efectivo ha generado que algunos envejecientes perciban que el derecho a la pensión es “un favor” del gobierno o una gestión que se obtiene a través del clientelismo. *“Yo nunca he recibido una pensión porque no tengo gente en el gobierno y no he ido a pedirla, no voy a estar detrás de eso, aquí en este barrio no conozco a nadie que tenga pensión”*.
- Actitud frente al futuro.
En las personas envejecientes de estratos pobres se encontró que no hay planes para el futuro,

¹⁰⁸ *“Yo antes tenía mucha fuerza, ya no puedo hacer lo que yo hacía antes, no me siento igual”*.

¹⁰⁹ *“Yo dejé de trabajar porque estaba trabajando en el conuco y me dio un mareo en el estómago y sentí que me entró una maldad por los pies”*.

¹¹⁰ El tema de pensiones es ampliamente discutido en el Capítulo VI de este informe.

¹¹¹ *“Uno necesitaría una ayuda para poder vivir porque mire usted, esa vecina es la que me pasa la comida y me ayuda, no tengo a más nadie”*. *“Uno no puede trabajar y necesita una ayuda porque los hijos no pueden darle todo a uno”*.

¹¹² *“A mí me retiraron de mi trabajo en la zona franca porque ya yo estaba viejo (60 años) y no me dieron pensión, aunque yo la solicité”*. *“Yo trabajaba como vendedor y encargado de almacén y me despidieron porque ya yo no rendía igual y me negaron mi pensión”*. *“La empresa donde yo trabajaba no pagaba el seguro por eso no pude tener pensión”*.

al que sólo ven como una trayectoria hacia la muerte. *“A mí qué me queda ya, esperar la muerte, no hay otra cosa”*. Sin embargo, en los estratos medios había personas que tenían planes para el futuro, como viajar y recrearse. En el imaginario de los envejecientes de estratos pobres no se presenta la recreación, ya que su única formas de recreación es comunicarse con sus vecinos, *“sentarse uno a hablar con su vecina, es lo único”*.

En los estratos medios se hallaron personas que asisten a actividades culturales y artísticas así como a clubes sociales. Otro elemento presente tanto en envejecientes de estratos medios como en estratos pobres es la resistencia al cambio de residencia¹¹³.

- Resistencias a la soledad.

Las personas envejecientes de estratos pobres muestran mucha resistencia a la soledad, ninguno de los entrevistados vive solo, si no tienen hijos viven al lado de un vecino que les da apoyo. *“Yo prefiero vivir aquí porque no estoy sola, a la edad que uno tiene no se puede estar sola, mis vecinos siempre están conmigo”*. En los estratos medios se hallaron personas envejecientes que viven solas, con una enfermera y una trabajadora doméstica que le da apoyo.

- Ausencia de envejecientes en la comunidad de Verón.

Verón es una comunidad con poco tiempo de consolidación, menos de 15 años, y presenta movimientos migratorios continuos. Esta característica de población migrante puede ser la explicación de que no se encontraran envejecientes en esta comunidad. A pesar de que se recorrieron varias calles y zonas del poblado, las personas entrevistadas son menores de 55 años y sus padres se encuentran en sus comunidades rurales de origen o han muerto.

X.10.1 Conclusiones sobre las condiciones de envejecientes

Las condiciones de las personas envejecientes nos muestran la dinámica de exclusión a que se encuentra sometida esta población, sobre todo en los estratos pobres. La ausencia de un sistema de pensiones y las violaciones de derechos adquiridos en el sector formal de la economía así lo muestran. El principal sostén de las personas envejecientes es la familia y las redes de apoyo de vecinos, que les ofrecen soporte económico, afectivo y social. Estas prácticas de exclusión se amplían en los estratos pobres debido a las dificultades que tiene esta población para identificar sus necesidades y planificar el futuro. De hecho, para los envejecientes de estratos pobres el futuro no existe; están sumidos en la espera de la muerte y en vivir el ahora. Estas condiciones de los envejecientes se registraron tanto en hombre como en mujeres. Las principales diferencias se encuentran entre estratos sociales y no en términos de género.

X.11 Jóvenes y su participación en la convivencia social

En los jóvenes de estratos medios y pobres hay cierta tendencia a una convivencia social con mayor desarraigo que entre las personas adultas y envejecientes. Los jóvenes están más desvinculados de la comunidad y del territorio y son quienes muestran más desarraigo con relación al sentido de pertenencia a la comunidad (como se vio anteriormente).

El análisis de las condiciones de los jóvenes está separado por estrato social porque ese grupo poblacional muestra las diferencias más marcadas entre los estratos.

¹¹³ *“Ya uno no está para irse de aquí a un sitio que uno no conozca, a la edad de uno no se puede estar cambiando”*.

X.II.I Jóvenes de estratos pobres

En los jóvenes de estratos pobres se registra una tensión entre arraigo y desarraigo, ya que hay grupos que mantienen un fuerte arraigo (tanto en la zona rural como urbano-marginal) y otros que oscilan entre el arraigo y el desarraigo.

Dimensiones de arraigo en los jóvenes de estratos pobres

Las dimensiones de arraigo identificadas en los jóvenes de estratos pobres son las siguientes:

- Presencia de redes de apoyo de vecinos y vecinas.
“Uno puede contar con sus vecinos y vecinas que te apoyan, te ayudan cuando tú necesitas”.
- Relaciones armónicas al interior de la comunidad.
“Aquí se vive bien, nadie pelea con nadie”. “No he tenido ningún problema por lo que sienta que no deba estar aquí”.
- Ausencia de violencia e inseguridad (caso de la zona rural).
“Aquí se vive en tranquilidad y paz”.
- Espacio de ocio y recreación.
“Uno coge pa los ríos a pescar y a embullarse p’ allá”.
- Apoyo de las personas adultas. Las personas jóvenes de estratos pobres de la zona rural dan mucho peso al apoyo que reciben de los adultos, como:
Consejos. *“Si un vecino corrige a uno, uno lo ve bien porque quiere el bienestar para uno”. “Aquí la gente le da a uno buenos consejos, que estudie que no deje sus estudios para beber clerén ni engancharse”. “Los muchachos que son malos estudiantes se enganchan y dejan la escuela”.* En esta última cita se percibe la integración a la policía o a la milicia como una desertión de la escuela.
- Mecanismo de garantía. *“A mí me iban a votar de la escuela por haber peleado y Don Catillo (vecino) fue que me salvó, el habló con la directora y no me sacaron”.*
- Relaciones de amistad como sostén del arraigo en jóvenes de la zona rural y zona urbana de estratos pobres. *“A mí me gusta vivir aquí porque yo tengo mis amigas aquí”. “Aquí uno tiene ambiente”. “Aquí uno hace chercha y tiene su coro”.*
- Presencia de jóvenes que desarrollan actividades agrícolas y mantienen sus estudios. *“Yo estudio y trabajo en el conuco, ayudo a mi familia y pago mis gastos de transporte con mi trabajo”.* Se detectó que algunos jóvenes que trabajan en la agricultura y estudian mantienen un vínculo de arraigo fuerte con la comunidad y con sus organizaciones campesinas.

Dimensiones de desarraigo en las jóvenes de estratos pobres

Algunos jóvenes de estratos pobres (zona rural y urbano-marginal) manejan elementos de arraigo mezclados con el desarraigo. Los elementos de desarraigo son rasgos de rechazo a su localidad o que afectan su estadía en ellas porque “no se siente bien”. Estos factores de desarraigo son los siguientes:

- Ausencia de fuentes de ingresos para las personas jóvenes.
Este es el tema más importante en los jóvenes de estratos pobres, la falta de fuentes de ingre-

Los jóvenes de los estratos pobres y de manera especial en la zona rural muestran más desarraigo que los adultos de estratos pobres, pero mayor arraigo que la población juvenil de estratos medios. Estas diferencias se deben a que los jóvenes de estratos pobres presentan mayor sentido de pertenencia al territorio y mantienen sus vínculos de relaciones primarias y de interés por la comunidad, lo cual no se observó en los jóvenes de estratos medios.

La falta de ingresos afecta la posibilidad de estudiar, ya que los jóvenes se ven imposibilitados a pagar transporte, universidad, comprar de libros o uniformes. *“Necesito tener un trabajo, algo con qué conseguir para comprar los zapatos, los pantalones para estudiar”*. *“Aquí hay muchos muchachos que no van a la escuela porque no tienen con qué comprar la camisa, los zapatos o pagar el transporte para ir a la escuela”*.

- Falta de acceso a computadora y televisión por cable.
- Falta de espacios deportivos.
- Ausencia de procesos de capacitación técnica para jóvenes, como cursos de computación, belleza, repostería.
- Ausencia de lugares de recreación y ocio para los jóvenes. *“Aquí no hay nada a donde uno pueda divertirse”*
- Expectativas de emigración.

Se observó en algunos jóvenes de zonas rurales y barrios urbano-marginales las expectativas de emigración a España, Estados Unidos o a Santo Domingo. *“Me gustaría irme de aquí a otro sitio donde haya otro futuro, que haya trabajo; he visto gente que se ha ido a España y ha conseguido trabajo”*. *“Me quiero ir a Nueva York a donde mi hermana para ayudar a mi mamá”*. *“Me quiero ir a Santo Domingo a trabajar en una casa de familia y estudiar, aquí no hay futuro”*.

Los jóvenes (hombres y mujeres) de estratos pobres y de manera especial en la zona rural muestran más desarraigo que los adultos de estratos pobres, pero mayor arraigo que la población juvenil de estratos medios. Estas diferencias se deben a que los jóvenes de estratos pobres presentan mayor sentido de pertenencia al territorio y mantienen sus vínculos de relaciones primarias y de interés por la comunidad, lo cual no se observó en los jóvenes de estratos medios.

Vulnerabilidad de las personas jóvenes en los estratos pobres

Se advirtió que tanto en los barrios marginales como en los parajes rurales los jóvenes, particularmente para hombres, están en riesgo por la imagen pública que se tiene de ellos en los centros educativos, en las instancias policiales y en las instituciones en general. Esta desconfianza se apoya en una percepción de que “son delincuentes”. Esta situación ha creado en las comunidades redes de apoyo de personas adultas que sirven como “garantes” del “honor” de los jóvenes en los casos de:

- Expulsión de centros educativos a causa de peleas.
- Detención por parte de la Policía.
“Uno anda en la calle y la policía le echa mano a uno de una vez”.
- Registro en la Dirección Nacional Contra Drogas (DNCD).

Entre los mismos jóvenes de los barrios se observaron actitudes de segregación por parte de quienes se consideran “sanos” contra aquellos a quienes llaman “delincuentes”. Este tipo de com-

portamientos se observaron con mayor arraigo en jóvenes de grupos religiosos protestantes. *“Aquí los jóvenes son los que usan drogas y son los que roban, están perdidos, solo metidos en delincuencia”*. *“Usted ve cómo hay gente que se dedica a murmurar a los jóvenes, no nos ayudan, hablan de los jóvenes por detrás”*.

Algunos jóvenes destacan que las personas adultas tienen una falsa idea sobre ellos y por eso no les dan responsabilidades. *“Los adultos piensan que los jóvenes tienen menos responsabilidad, no se le da trabajo porque se piensan que son irresponsables y no confían en ellos”*.

Es de notar que las expectativas de futuro de los jóvenes en los barrios están marcadas por esta cercanía continua a la muerte y a la condición de riesgo permanente. Ese sentimiento de vulnerabilidad también fue registrado en otros estudios realizados por Vargas para Profamilia., Dichos estudios reportaron que los jóvenes de barrios urbanos marginales asumen la idea de que se pueden morir en “cualquier momento” ya que gran parte de sus pares han muerto a manos de la policía¹¹⁴.

X.11.2 Jóvenes de estratos medios

En las zonas analizadas, se constató que entre las personas jóvenes de estratos medios la convivencia social en el territorio de su comunidad es mínima. No hay una vinculación con su lugar de residencia; sus vínculos sociales están definidos desde otros espacios, como el centro educativo, los lugares de recreación, sus familiares o sus amistades de infancia. *“Yo no conozco a mis vecinos, no me trato con ellos, mis amigos son del colegio, de hacer coro y eso”*.

Esa escasa vinculación de la población juvenil de estratos medios con el territorio de su comunidad está ligado a su desarraigo, que es mucho más fuerte que en los estratos pobres. La comunidad donde viven no tiene ningún interés para estos jóvenes. *“A mí no me importa lo que pasa aquí, lo que me interesa es mi bienestar y de mi familia”*.

La familia y los pares son los círculos de relación de estos jóvenes y su sentido de pertenencia está definido en una perspectiva macro, ya sea hacia la provincia (como en el caso de Santiago) o hacia el país (caso ocurre en Santo Domingo).

Los jóvenes de estratos medios reconocen la existencia espacios de recreación y diversión, aunque consideran que están destinados a la población mayor de 21 años y no a la población de entre 15 y 21 años. Por ello, este grupo etario (de 15 a 21 años) siente que no tiene espacio en su ciudad. *“Aquí todos los sitios están hechos para gente mayor de 20 años, no para nosotros”*. Elemento que aparece también en los jóvenes mayores de 21 años. *“Los jóvenes aquí están yendo a los sitios de adultos porque no hay lugares de recreación para los jóvenes”*.

La naturaleza de la diversión para los jóvenes de estratos medios es distinta que para los de estratos pobres. En los estratos medios los jóvenes demandan espacios de recreación nocturnos para edades más jóvenes (15-21 años), lo que no ocurre en los estratos pobres. De hecho, esa fue la única demanda detectada entre los jóvenes en estos estratos.

X.11.3 Conclusiones sobre las condiciones de exclusión/inclusión de las personas jóvenes

Los jóvenes de los estratos pobres se encuentran en condiciones de exclusión y sufren distintas formas de discriminación social, sobre todo en los barrios urbano-marginales. La población mascu-

¹¹⁴ Profamilia 2006

lina joven de los estratos pobres tiene tendencias a la deserción escolar por su vulnerabilidad frente a la delincuencia juvenil y su inserción en el mercado laboral en edades tempranas¹¹⁵. La presencia de jóvenes en bandas juveniles ha generado prejuicios en su contra en los barrios urbano-marginales, además de represión policial, afectando a la gran mayoría de ellos aún cuando no se encuentran insertos en estas actividades. El programa Barrio Seguro ejecutado en Santo Domingo y Santiago, como se verá más adelante, es percibido por la población sólo como redadas permanentes en las que se apresa a jóvenes, a veces indiscriminadamente. De acuerdo con la percepción sobre Barrio Seguro, las redadas afectan la permanencia de los jóvenes en las tandas nocturnas, ya que se sienten inseguros y vulnerables ante una posible detención.

Lo que más percibe la población del Programa Barrio Seguro es su naturaleza represiva. El Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo¹¹⁶ determinó mediante una encuesta que “un 89.3% de las personas entrevistadas percibe la presencia de militares. Esto nos hace llegar a la inferir que el mayor énfasis en el proceso de implementación del programa está en la presencia de militares. Por lo menos así lo percibe la gente. El componente que es reportado como el que más funciona es precisamente el que reprime y atiende a la consecuencia final del problema de violencia en el barrio. Los demás componentes que atienden directamente a la prevención, son reportados por la población como no funcionales”.

Las personas jóvenes de las comunidades rurales presentan mayor desarraigo que en los barrios urbano-marginales porque se encuentran sin opciones en sus comunidades. Los campos no ofrecen, en la percepción de los jóvenes, espacios de desarrollo y crecimiento. Por ello los jóvenes enfocan sus expectativas en emigrar a la ciudad, a Europa o a Estados Unidos. La ausencia de espacios de recreación, de cursos de capacitación técnica, de empleo y de la posibilidad de terminar sus estudios secundarios y universitarios en las comunidades rurales son factores de expulsión. Los jóvenes de las comunidades rurales que presentan mayor arraigo son aquellos que están insertos en programas o proyectos comunitarios, con acceso a capacitación técnica.

Los jóvenes de estratos medios no sufren estas formas de exclusión, como tampoco la escasa presencia de espacios de diversión y recreación (enfáticamente destacada por jóvenes de estratos pobres en zona rural y barrios). La principal demanda de estos es la de espacios de recreación nocturnos para jóvenes de 15-20 años.

X.12 Percepciones sobre las condiciones de las personas con discapacidad ¹¹⁷

Las personas con discapacidad pertenecen a uno de los grupos con mayores niveles de exclusión en la sociedad dominicana. La discapacidad como concepto no se maneja en ninguno de los estratos, aunque en los estratos medios hay mayor acercamiento y comprensión del fenómeno. Para indagar sobre las situaciones relacionadas con el tema se utilizaron ejemplos de los distintos tipos de discapacidad.

¹¹⁵ Véase el Capítulo V, en particular la sección V3.1 sobre empleo de jóvenes.

¹¹⁶ Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo 2006, p. 3

¹¹⁷ El análisis de las personas con discapacidad es transversal en el informe, véase los apartados I.7, IV.3.8, V.3.2, V.7.4, VI.4.6 entre otros.

El tratamiento de la discapacidad se centró en identificar las percepciones de la población entrevistada sobre las personas con algún tipo de discapacidad y el manejo de casos en las familias. Se encontraron patrones de exclusión hacia personas con discapacidad.

X.12.1 Patrones de exclusión de las personas con discapacidad en las comunidades

En las comunidades estudiadas se observaron distintos casos de personas con discapacidad así como referencias a familiares con esta condición. Se evidenciaron claros patrones de exclusión para este segmento de población, como los que se describen a continuación:

- Desconocimiento de las posibilidades de las personas con discapacidad para desarrollar actividades educativas o laborales.

En una gran parte de las entrevistas en estratos pobres, se apreció que a las personas con discapacidad se les niega la posibilidad de insertarse en actividades educativas o laborales¹¹⁸. Algunas personas de estratos medios establecen diferencias entre la discapacidad física y la discapacidad mental, ya que consideran que en el primer caso las personas pueden estudiar y trabajar, pero en el segundo no¹¹⁹. También se sugirió la necesidad de que la población con algún tipo de discapacidad reciba mayor atención emocional y económica¹²⁰.

- Visión asistencialista de la intervención en la discapacidad.

Las personas que perciben la discapacidad como un impedimento para el trabajo y la educación consideran que el gobierno debe proveer asistencia a la población con algún tipo de discapacidad para que pueda desarrollarse, aún cuando esté recluida en sus hogares o asilos¹²¹.

Detrás de esta visión asistencialista hay una concepción de que la persona con algún tipo de discapacidad no puede valerse por sí misma y necesita de otros¹²², además de que no pueden defenderse ante la falta de órganos o porque son “anormales”¹²³. Por último la visión asistencialista se refuerza con los referentes de algunos casos que han recibido “ayudas” del gobierno.

- Manejo en las familias de estratos pobres de la persona con algún tipo de discapacidad como “carga” familiar.

En las familias de estratos pobres donde hay casos de discapacidad física no hay condiciones físicas (como sillas ni equipos) para movilizar a estas personas. En las entrevistas se menciona el caso de dos jóvenes discapacitados que, ante la falta de sillas de ruedas, son cargados por su madre o a veces por vecinos para movilizarlos de un lugar a otro. También se observaron hogares donde ocurre lo mismo. Estas personas se mantienen en la cama y se movilizan en algunos casos a sillas para ser alimentados.

¹¹⁸ “Estas personas no pueden hacer nada, si son mudos o ciegos o sordos no pueden educarse ni trabajar”.

¹¹⁹ “Dependiendo del tipo de discapacidad, los que le falta una mano y piernas no tienen que pedir en la calle, pueden trabajar, pero los que tienen discapacidad mental no pueden hacer nada”.

¹²⁰ “Hay personas con estos problemas que cuando lo ayudan se desenvuelven mejor que una normal”.

¹²¹ “Los gobiernos tienen que hacer un asilo para recoger a esa gente y sostenerlos”. “A esa gente lo único que se puede hacer es pagarle una gente que se ocupe de ellos”. “Ella necesita una ayuda, un chequecito o algo del gobierno para ayudarse con ese hijo que la ha debaratao”.

¹²² “Son personas que necesitan mucho de los otros, de atención en la sociedad porque no pueden valerse por sí mismas”.

¹²³ “Estas personas necesitan de un gran apoyo porque no tienen los órganos suficientes para defenderse en la vida”. “No son iguales que nosotros, son anormales, no pueden hacer lo mismo que una persona normal”.

Otra dificultad es que el cuidado de estas personas se convierte para las familias en una carga para toda la vida¹²⁴. Como en muchos de los casos no hay ningún tipo de facilidades en el hogar, las personas con discapacidad motora (que fueron los casos más frecuentemente encontrados) permanecen postradas en una cama¹²⁵. Se aprecia también que los vecinos ayudan en la atención de los discapacitados, cuando los familiares de estos salen del hogar.

La percepción de que la persona discapacitada está inutilizada física y mentalmente, aunque su discapacidad sea sólo física, genera mayor carga para las familias pobres y un problema más agudo. En algunos hogares donde no hay personas con algún tipo de discapacidad se percibe a estas personas como una “desgracia” para la familia¹²⁶. Se observó también mayor tolerancia hacia las situaciones de discapacidad entre las familias que tienen miembros con algún tipo de limitación física o mental.

Durante la investigación se registraron algunos casos de personas con discapacidad mental que no tienen mucha interacción social, no han recibido educación formal y sus familiares les dan todo el soporte alimenticio y económico¹²⁷. En algunos casos se encontró que vecinos y vecinas proveen la alimentación diaria a las personas con discapacidad, ya que sus familiares han muerto.

- Ausencia de información sobre el derecho a la educación de las personas discapacitadas (Recuadro X.12).

En los estratos pobres muchas personas que tienen familiares con algún tipo de discapacidad no los han integrado a los centros educativos por la percepción predominante de que carecen de condiciones para educarse. En algunos casos aseguraron que las personas con discapacidad tuvieron que abandonar la escuela porque los profesores consideraron que “no avanzaban”. *“Ellos no pueden estudiar porque si no hablan o no ven, cómo van a leer”*.

Percepciones sobre la integración a los centros educativos de las personas con discapacidad		Recuadro X.12
Reconocimiento de que pueden integrarse a los centros educativos	<i>“Los niños discapacitados pueden ir a la escuela y estudiar como los otros”</i>	
Resistencia a que se integren a los centros educativos porque pueden ser discriminados por los otros niños y niñas	<i>“No deben entrar con los otros niños porque los otros niños los discriminan si están en la misma escuela”. “Los niños normales los pueden ver mal y maltratarlos”</i>	
La educación de niños y niñas con algún tipo de discapacidad se realice desde un centro especial	<i>“Debe haber un programa especial para estos niños”</i>	
Incapacidad de niños y niñas con discapacidad motora para agarrar el lápiz	<i>“Mi esposo tiene un hijo que no puede caminar y no ha podido estudiar porque no puede agarrar el lápiz, aunque tiene su mente buena”</i>	

¹²⁴ *“Uno tiene que cuidarlos hasta que uno esté vivo”. “Mi hermano se puso ciego por una enfermedad, no puede salir a ninguna parte y sus hijas son las que lo atienden”.*

¹²⁵ *“Mi hermana no puede subsistir ella misma, a ella hay que hacerle de todo, pasarle la comida, bañarla, vestirla, moverla de un sitio a otro, sacarla a pasear”.*

¹²⁶ *“Gracias a Dios en mi familia no se ha dado eso, eso sería una desgracia”.*

¹²⁷ *“Lo que yo consigo se lo doy a él, la comida hay que dársela porque si no se le da, él no come”*

- Ausencia de infraestructura para atender a las personas con discapacidad física.
Algunas personas de estratos medios destacan que en el país no existe infraestructura física para que las personas con discapacidad puedan moverse libremente. Se mencionó el caso de las escaleras y la ausencia de rampas para sillas de ruedas.
- Exclusión en los centros educativos.
Se reportaron varios casos en los que los directores de los centros educativos sugirieron a las familiares de personas discapacitadas que sacaran a sus parientes de la escuela o que no los aceptaron¹²⁸.
- Casos de abuso laboral contra personas con discapacidad.
Las personas entrevistadas relatan algunos casos de abuso laboral de empresas en contra de sus empleados con discapacidad física¹²⁹.

X.12.2 Presencia y manejo de casos de personas con discapacidad

La presencia de la discapacidad está asociada a diferentes factores, entre los que están:

- Presencia de casos de discapacidad física y mental por accidentes.
Se observaron varios casos de discapacidad física por accidente. Estas discapacidades son pérdidas de piernas, brazos, dedos u ojos. En un mismo hogar se encontraron dos personas que perdieron sus piernas en diferentes accidentes, la madre y uno de los hijos. También casos de discapacidad mental producida por enfermedades como meningitis o por golpes en la cabeza. *“Yo tengo un primo que era un niño normal hasta los 2 años, que le dio meningitis”.*
- Casos de discapacidad física provocada por agentes policiales a jóvenes en los barrios: los mutilados.
Algunas personas entrevistadas en los barrios destacan que jóvenes de la comunidad han sido mutilados por agentes policiales y se han convertido en discapacitados porque se quedaron sin una de las piernas o sin un brazo. *“La mayoría de los jóvenes que conozco en este barrio se han vuelto discapacitados, eran jóvenes delincuentes que la policía los ha mutilado, dejándolos sin pierna o sin brazos”.*
- Poca información y orientación sobre las enfermedades generadoras de inmovilidad corporal.
Se observaron casos de niños, niñas y jóvenes en todas las comunidades estudiadas de estratos pobres (tanto urbano-marginal como rural) que han perdido de forma total la movilidad corporal debido a enfermedades que son desconocidas por las personas entrevistadas.
 - Un caso de una joven de 15 años que amaneció sin capacidad para mover sus piernas y brazos y luego perdió el habla es un misterio para la familia que ha visitado a varios médicos en hospitales y a brujos o curanderos en busca de explicación y cura. *“Esa muchacha amaneció así de un día pa otro. Yo le dije a ella (la mamá) que no se pusiera desrizado porque tenía la menstruación y lo hizo y mire cómo quedó”.*

¹²⁸ “Él solo ve de un ojo y solo pudo llegar a un tercero de primaria porque el director le pidió a mi mamá que lo sacara de la escuela”. “Tenemos un caso en la comunidad de un joven que es mudo, en la escuela no lo aceptaron y no pudo hacer ningún curso”.

¹²⁹ “Cuando yo trabajaba en la fábrica entraron unos mudos y no eran tratados igual, los ponían a trabajar más horas y les ponían los trabajos más difíciles, abusaban de ellos porque no podían protestar”.

En otra comunidad se encontró un caso parecido: una joven adolescente, que asistía a la escuela, amaneció un día sin movilidad corporal, por lo que tuvo que abandonar el centro educativo.

Otros casos se describen como *“se van secando poco a poco hasta que se secan enteros”*. *“Él tiene una enfermedad que no se sabe, se secan enteros y quedan inválidos chin a chin”*.

X.12.3 Conclusiones sobre las percepciones acerca de la personas con discapacidad

Las personas con discapacidad física o mental son totalmente invisibles en las comunidades de estratos pobres. Esa invisibilidad se caracteriza por estar recluidas en habitaciones cuando tienen algún tipo de discapacidad física o por su poca interacción social cuando tienen discapacidad mental o de algún órgano. Las familias asumen el cuidado total de estas personas y los vecinos comparten esta responsabilidad como parte de las redes de apoyo y reciprocidad en las relaciones vecinales.

La ausencia de medios que faciliten la movilidad de las personas discapacitadas, como muletas, sillas de ruedas, bastones, las recluye a habitaciones, a camas o a sillas. La inserción en actividades educativas y laborales es casi nula porque a veces han sido excluidas de los centros educativos y en otros casos se desconoce el derecho que tienen a recibir educación o sus capacidades y potencialidades para ello.

Resulta alarmante la cantidad de casos identificados de personas que perdieron la movilidad motora durante su juventud debido a razones desconocidas. Muchas de esas personas permanecen excluidas de tratamientos y diagnósticos médicos como consecuencia de sus precariedades económicas. Hay que destacar que esta invisibilidad y exclusión de las personas con discapacidad disminuyeron con las redes sociales de apoyo que suplen los vacíos y la falta de compromiso y responsabilidad del Estado frente a la problemática.

X.13 Relaciones con la población haitiana inmigrante. Percepciones y prácticas

El análisis de la inmigración haitiana se analiza en el Capítulo IX de este informe; aquí se discute el tema dentro de la cohesión social, dado la presencia de este grupo poblacional en las distintas comunidades. En tal sentido se abordan las percepciones de la población entrevistada sobre la inmigración haitiana y las prácticas de convivencia cotidiana entre ambos grupos.

X.13.1 Percepciones sobre la migración haitiana

En las percepciones sobre la migración haitiana se encontraron dos bloques distintos de percepciones: de aceptación y de rechazo (Recuadro X.13).

Además del rechazo hay percepciones que están cargadas de prejuicios (Recuadro X.14) que señalan a los haitianos y las haitianas como ignorantes, vinculados a la delincuencia, abusos contra la población dominicana. En algunas ocasiones también se observó miedo a los haitianos y dificultades para comunicarse con ellos.

En las percepciones de aceptación de la inmigración haitiana se establecen algunos matices (Recuadro X.15). Algunas personas destacan que además de los indocumentados haitianos, el país también recibe otro flujo de inmigrantes, como el caso de los chinos. *“Aquí todo el que quiere viene y hace y desbace, aquí hay muchos chinos también”*.

Hay que destacar que además de encontrar percepciones de aceptación de la inmigración haitiana, casi todas las personas entrevistadas destacan que no han vivido conflictos ni peleas con haitianos.

Recuadro X.13 Percepciones de rechazo a la población haitiana	
Rechazo a la inmigración haitiana sustentado en la desconfianza	<i>"A mí los haitianos no me gustan, son bellacos, lo que yo oigo de ellos es que son guapos, que pelean; por todo lo que he oído no le tengo confianza". "Los haitianos hay que llevárselos del país porque son personas problemáticas, destructivas, asesinas"</i>
Detener la inmigración haitiana	<i>"Migración debe tomar cartas en el asunto y hacer algo con los que están ilegales"</i>
Ocupación-invasión por parte de haitianos	<i>"Ellos van a dominar el país". "Terminaremos siendo más haitianos que dominicanos". "Dicen que ellos quieren ocupar el país de nuevo, eso he oído". "Uno oye en la televisión que ellos dicen que con el tiempo van a hacer la invasión haitiana, porque hay haitianos malos"</i>
La migración haitiana incrementa el desempleo	<i>"Ese es otro problema que nos afecta porque los haitianos buscan trabajo y cobran la mitad de lo que cobra el dominicano"</i>
Erradicar la mendicidad de mujeres haitianas	<i>"Yo creo que hay que parar eso de que las mujeres haitianas vienen a pedir en la calle, esas mujeres deberían estar trabajando". "Yo creo que afean la ciudad pidiendo en los semáforos"</i>
La migración haitiana es un negocio lucrativo de una red de traficantes	<i>"Aquí hay gente que está haciéndose millonario trayendo haitianos a Santiago, cobran a cada haitiano 5 mil pesos desde Dajabón"</i>
La migración haitiana incrementa la pobreza en el país	<i>"Deberían ayudar a los haitianos a que mejoren su situación en su país no pueden traernos más miseria a este país"</i>

Recuadro X.14 Prejuicios contra los haitianos	
Atribuciones de conflictividad	<i>"Muchos les gusta buscarse problemas y pelean con los dominicanos"</i>
Personas ignorantes	<i>"Yo no quiero saber nada de haitianos, son muy brutos"</i>
Delincuentes	<i>"Hay haitianos que quieren robarle al dominicano". "Los haitianos son asesinos y destructivos". "La mayoría de las personas que venden drogas y están atracando son haitianos"</i>
Abusan de los dominicanos.	<i>"Muchos haitianos engañan y maltratan a los dominicanos"</i>
Miedo a los haitianos	<i>"Yo le tengo miedo a los haitianos, no me gusta tenerlos cerca"</i>
Dificultades de comunicación	<i>"Uno no entiende lo que ellos hablan, y si hablan de uno delante de uno o planean algo contra ti, tú no te das cuenta".</i>

tianos. Las personas que conviven con vecinos y vecinas haitianos niegan haber tenido conflictos. *"Tenemos estos vecinos que son haitianos y nunca hemos tenido problemas con ellos, son gente bien"*.

Percepciones sobre el trato que deben recibir los haitianos que trabajan en el país

En todos los casos se plantea la necesidad de que los haitianos reciban un trato justo y no sean maltratados. *"Si ellos vienen a trabajar, no se debe tratar mal, aquí a los dominicanos no le gusta picar caña ni tirar block y ellos se fajan". "Se debe tratar bien y no abusar porque estén necesitados no se les puede engañar". "No se pueden tratar mal porque vienen a buscársela, no encuentran na p' allá"*.

Aún las personas que se oponen a la inmigración haitiana reconocen el trabajo forzado que desarrollan los haitianos e indican que deben ser bien tratados.

Percepciones de aceptación a la población haitiana

Recuadro X.15

Reconocimiento del derecho del haitiano a vivir en el país	<i>"Yo jayo que como uno vive aquí, también ellos tiene derecho de vivir aquí". "Así como nosotros nos vamos a otro país, así tienen ellos derecho a venir aquí a buscar de que vivir"</i>
Identificación del rol del haitiano en la sociedad dominicana	<i>"Ellos están cumpliendo un rol que los dominicanos no quieren cumplir porque trabajan en construcción". "Ellos dan beneficio porque hay trabajos que los dominicanos no pueden hacer, que ellos hacen de construcción y cortan la caña"</i>
La migración haitiana es igual que la migración dominicana a Estados Unidos	<i>"Nosotros también nos vamos a otros países a trabajar, es lo mismo". "De forma organizada puede tratarse porque es lo mismo que los dominicanos cuando se van fuera"</i>
Valoración de la capacidad de esfuerzo y trabajo de los haitianos	<i>"Los haitianos son trabajadores, se fajan para ayudar a su familia y mandar dinero". "Esa gente trabaja duro y están preparados para vivir en las buenas y en las malas"</i>
La migración haitiana le da beneficios al país	<i>"Si vienen es a trabajar y su trabajo le da beneficios al país"</i>
Ofrecer apoyo a los haitianos que lo necesitan	<i>"Si un haitiano necesita que le den un plato de comida, yo se lo doy porque todos somos iguales"</i>
Condición de igualdad entre haitianos y dominicanos	<i>"Los haitianos y los dominicanos somos iguales, somos seres humanos y tenemos los mismos derechos"</i>
La pobreza expulsa a los haitianos de su país	<i>"Hay que darle vida a ellos también, si ellos se desgaritan de allá es porque la están pasando muy mal allá"</i>

Algunas de las personas entrevistadas destacan formas de abuso y discriminación contra haitianos:

- Los agentes de Migración maltratan a los haitianos.
"Yo he visto cómo la gente de Migración, "la camionera", los agarran y les dan muchos golpes".
- Supervisores de obras que ejercen violencia contra haitianos.
"Hay supervisores de las construcciones que golpean a los haitianos".

El maltrato en algunos casos ha generado protestas de haitianos, que reaccionan violentamente ante la agresión contra alguno de ellos en una obra o en una comunidad. "Los haitianos pelean contra los dominicanos cuando ha sucedido una acción de maltrato contra ellos, vi varias acciones en las obras que se produjeron por la muerte de haitianos o por maltrato".

X.13.2 Las relaciones entre haitianos y dominicanos están marcadas por otros elementos, como vínculos familiares, apoyo y reciprocidad

Entre las personas entrevistadas se observaron distintos matices de vínculos y relaciones con la población haitiana residente en el país:

- Presencia de familiares haitianos en las genealogías de las personas entrevistadas.
 - Algunas personas reconocen que tienen familiares haitianos entre sus antecedentes. Los familiares que aparecen en las genealogías de las personas entrevistadas son bisabuelas, abuelos, tíos, tías, hermanos de abuelas y de abuelos, hermanas (de padre). *"Yo tenía un abuelo haitiano y no me niego, el papá de mi mamá, a él lo trajeron de chiquitico aquí y se crió aquí". "Mi papá dice que tengo una hermana haitiana que no conozco".*

- Hay casos de familiares haitianos que han sido ocultados por padres y madres y cuya existencia fue revelada a los propios familiares durante las entrevistas. *“Tú tienes una abuela haitiana (dice la madre), yo nunca se lo había dicho, pero creo que hay que decirlo”.*

- Vínculos conyugales con haitianos y haitianas.
En algunas comunidades rurales, se registraron hombres mayores de 50 años que después de separarse de sus parejas o quedar viudos se han unido a adolescentes haitianas. *“Yo tenía una mujer haitiana que era mi mujer; ella era buena, duramos tres años juntos, ella me daba buenos consejos y era muy trabajadora”.*
- Personas adultas de estratos medios que en su niñez fueron cuidadas por “nanas” haitianas.
“Mi nana, la que me cuidó desde pequeña hasta los 12 años, era haitiana, ella me enseñó creole y el dulce de maní, a ella la deportaron”.
- Crianza de niños y niñas de nacionalidad haitiana.
“Yo tengo un hijo que crié que es dominico-haitiano porque nació aquí y su mamá es haitiana, ella me lo regaló”.

Relaciones de apoyo y reciprocidad entre las poblaciones haitiana y dominicana en la convivencia cotidiana

En el trabajo de campo se observaron distintas formas de apoyo y solidaridad entre la población dominicana y los inmigrantes haitianos, como las siguientes:

- Relación laboral.
“Tengo un haitiano que trabaja en la casa, cuidando la casa”. *“Yo trabajo con haitianos en la construcción, son gente que se faja”.*
- Cuidado de niños y niñas.
Se observaron algunas personas dominicanas que dejan sus niños y niñas al cuidado de vecinos o vecinas haitianos e incluso, mientras realizan sus labores domésticas, se los dejan para que los paseen.
- Limpieza de callejones y espacios comunes.
Se observó que algunas personas dominicanas solicitan a sus vecinos haitianos que los ayuden a limpiar el frente de la casa y el callejón. Algunas personas hicieron referencia a este tipo de ayuda en las entrevistas en Verón. *“Aquí los vecinos que son haitianos han venido a ayudarnos a limpiar el patio”.*
- Abastecimiento de alimentos.
Al igual que entre vecinos dominicanos, la solidaridad entre haitianos y dominicanos se observa cuando alguno de ellos carece en algún momento dado de alimentos. *“A mí, haitianos me han hecho favores, me han dado comida en momentos que no he tenido con qué comer”.*
- Ayuda en la construcción de escuelas.
Algunas personas refieren casos y experiencias en que haitianos de la comunidad ayudaron a la construcción de la escuela y se establecieron lazos de amistad en esa experiencia. *“Yo estuve trabajando con unos haitianos en la construcción de la escuela de aquí, ellos nos ayudaron y nos hicimos muy amigos”.*

- Préstamo de dinero.
“El vecino (haitiano) me presta a veces el dinero para el pasaje o cuando necesito dinero para la comida”.
- Ayuda frente a agresiones físicas.
“Unos haitianos en Bayaguana me defendieron una vez de unos hombres que me iban a matar; no dejaron que me mataran”.
- Relaciones de confianza matizadas por el “fiao” y el préstamo.
Se observó que en colmados de dominicanos se les fía a los haitianos al igual que a los dominicanos y se mantienen relaciones de confianza. Igualmente se observaron haitianos que prestan dinero a dominicanos en situaciones de dificultad y viceversa.

Finalmente, varias de las personas que mantienen una interacción cotidiana con haitianos y haitianas, y que incluso reconocen haber recibido ayuda de estos, manejan un discurso de condena contra los inmigrantes, muestran desconfianza hacia ellos y hacia su presencia en el país.

X.13.3 Conclusiones sobre las relaciones con inmigrantes haitianos

Las relaciones con inmigrantes haitianos tienen dos planos distintos y opuestos en las comunidades estudiadas. Por un lado se acepta la inmigración haitiana por diversas razones, mientras que entre quienes tienen la visión de que los haitianos invaden el país, existe un marcado rechazo hacia esa población.

Al indagar sobre posibles situaciones de conflictos con los inmigrantes, se observó que entre las personas entrevistadas no se habían registrado tensiones con los haitianos. Las posiciones de rechazo a la inmigración están marcadas por un discurso hegemónico acerca del tema. Este discurso se sustenta en rumores, versiones de terceros, sin vivencias concretas: *“me han dicho”, “oigo decir que van a invadir” “eso se dice”.*

Estos mismos planos opuestos se producen en la interacción entre haitianos y dominicanos, en las que hay muestras de confianza, reciprocidad y apoyo, similares a las que se registran al interior de las comunidades de dominicanos. La presencia de estas relaciones y de vínculos familiares con haitianos se superpone, en algunos casos, al discurso de condena hacia la inmigración.

X.14 Seguridad ciudadana y violencia. Su impacto en la convivencia social

El tema de la delincuencia está muy presente en las entrevistas de los barrios urbano-marginales, en la comunidad rural de Verón y en los estratos medios. En las otras comunidades rurales no se plantea la delincuencia como un problema y se destaca que vivir en el campo “es más seguro” porque “no hay delincuencia”. Otro elemento que se plantea en las comunidades rurales es que “al pobre no le roban”, pues que la condición de pobreza es una protección contra la delincuencia.

En los barrios urbano-marginales hay una tendencia a percibir la delincuencia más como un problema del país y de la ciudad, que del barrio en sí. Ninguna de las personas entrevistadas ha sido víctima de una agresión por un delincuente, ni de robo ni otro tipo de acción delictiva. Sin embargo, la sensibilidad sobre el tema es alta porque está presente en las noticias y para la gente ya está presente en su vida cotidiana.

X.14.1 Concepto de seguridad ciudadana. Percepciones

El concepto de seguridad ciudadana es poco entendido por gran parte de las personas entrevistadas en los estratos pobres. Varias personas no pudieron responder a la pregunta sobre qué significa estar seguro. Para cuestionarlas sobre las situaciones de inseguridad, se usó el término “delincuencia”, que era manejado con más facilidad por los entrevistados.

Hay que destacar que la delincuencia se confunde con violencia y las personas dicen que hay mucha delincuencia cuando se refieren a la violencia. Se presenta en casi todas las entrevistas una gran preocupación por la delincuencia y en ella se mezcla violencia y delincuencia.

En los pocos casos en los que los entrevistados tienen claridad sobre el concepto de seguridad ciudadana, le otorgan dos acepciones. Una de ellas es su nexo con la confianza: *“yo aquí me siento segura porque me siento confiada”*; la otra acepción es la amenaza de robos y atracos. La ausencia de amenazas de este tipo ofrece a las personas mayor libertad: *“yo me siento segura cuando puedo ser libre y puedo salir sin miedo donde no me puedan hacer daño”*. *“Yo me siento seguro porque a mí nunca me han atracado ni me han robado aquí”*.

Es notoria la vinculación entre seguridad y confianza, pues en las comunidades como Verón, donde se muestra desconfianza entre las personas por la poca interacción, hay mayor inseguridad hacia el lugar de residencia, lo que no ocurre en otras comunidades rurales ni en los barrios. *“Yo no me siento segura aquí porque hay delincuencia aquí y uno no confía en la gente de aquí”*.

En los estratos medios se percibe una mayor percepción de inseguridad que en los estratos pobres, incluso en sus lugares de residencia. Otro aspecto que incrementa la inseguridad es la desconfianza hacia la Policía Nacional. *“Uno no puede sentirse seguro en una ciudad donde la policía es quien debe garantizar la seguridad y uno no confía en esa gente”*. Esta percepción de inseguridad en los estratos medios aparece tanto en mujeres como en hombres y sólo en este estrato se encontraron personas que se sienten en riesgo de ser atacados por un delincuente¹³⁰. Para las personas de estratos medios, la causa de la delincuencia es la falta de educación entre los jóvenes de estratos pobres¹³¹.

X.14.2 Presencia de seguridad en el barrio y comunidad rural (Recuadro X.16)

La totalidad de las personas entrevistadas en las comunidades rurales (excepto Verón) y en los barrios urbano-marginales dijo sentir seguridad en su barrio y en su comunidad, pero confesó sentir inseguridad en la ciudad debido a la delincuencia que hay en el país¹³².

Un elemento que confirma la percepción de seguridad en los barrios estudiados y en las comunidades rurales es que las casas mantienen sus puertas abiertas durante el día. *“Siempre tenemos las puertas abiertas y nadie entra en este barrio a la casa de la gente”*. Frente a esta observación, una persona del barrio, comentó: *“uno cierra las puertas cuando viene la gente de la DNCD que se tiran por ahí y uno no sabe por dónde se van a tirar ni qué pueden hacer”*.

¹³⁰ “Yo vivo en riesgo, en peligro de que me roben, de la delincuencia” (aunque en ningún caso se ubicaron personas víctimas de atracos o robos).

¹³¹ “Los jóvenes que lo hacen es porque no tienen educación, no reciben orientación y buscan dinero fácil”.

¹³² “Yo me siento segura en este barrio, yo nunca he tenido problemas aquí”. “En las noticias se ve que la situación de la delincuencia es cada vez peor”. “Aquí en el barrio no me han atracado, pero oigo de la delincuencia en general”. “Aquí uno se siente seguro, eso de delincuencia eso es de la capital”.

Elementos que sustentan la percepción de seguridad en barrios y comunidades rurales Recuadro X.16

Conocimiento de las personas	<i>"Aquí todo el mundo se conoce y nadie trata de hacerle daño a nadie". "Uno se siente seguro aquí porque todos nos conocemos, nadie va a inventar"</i>
Respeto entre las personas	<i>"Aquí en el barrio estoy segura porque se respeta a la gente"</i>
Confianza entre los moradores.	<i>"Yo tengo confianza en la gente de aquí y por eso me siento seguro". "Yo me siento segura aquí, me siento confiada"</i>
Ausencia de conflictos en la vecindad	<i>"Me siento seguro porque no tengo problemas con nadie, no tengo enemigos y me llevo bien con todo el mundo"</i>
Presencia de una interacción social fluida	<i>"Yo me siento segura aquí porque me llevo bien con todo el mundo"</i>
Presencia de personas sanas	<i>"Me siento segura aquí porque sé que no me va a pasar nada, las personas de aquí son sanas"</i>
Atención y cuidado a las personas envejecientes	Algunos envejecientes destacan que se sienten seguros en su comunidad porque están atendidos y cuidados por sus vecinos <i>"Yo me siento seguro aquí porque la gente me cuida y me atiende"</i>

En las comunidades rurales las puertas permanecen abiertas también en la noche porque la gente no tiene ningún temor. *"Aquí es mejor que vivir en la capital, uno puede tener las puertas abiertas hasta las 9:00 de la noche"*.

En los barrios urbano-marginales hay delincuentes pero no hay delincuencia

En varias entrevistas, tanto en Cienfuegos (en Santiago) como en Gualey (en el Distrito Nacional), se destaca que hay delincuentes en el barrio, pero que estos no amenazan a la población local porque realizan sus actividades (como robos y atracos) fuera del barrio¹³³.

Una de las principales referencias de las acciones delincuenciales en los barrios es la presencia de puntos de venta de drogas. La distribución de estupefacientes se considera una amenaza para el futuro de niños, niñas y jóvenes, que no sólo se insertan en el negocio sino que en algunos casos son también consumidores. Sin embargo, la venta de drogas no es considerada una amenaza para la seguridad del barrio en tanto que los distribuidores no atacan a las personas de la zona sino que se enfrentan entre ellos. Además las actividades de los vendedores de drogas se realizan dentro de determinadas áreas específicas, como en callejones que ya se han convertido en "zonas tomadas" por los distribuidores de drogas.

La presencia policial en los barrios genera inseguridad en sus moradores

Las personas entrevistadas en los barrios señalan que la presencia de la Policía y de la DNCD genera inseguridad porque estos organismos pueden matar en cualquier momento (como ya lo han hecho) a jóvenes del barrio que pueden ser sus hijos. *"Yo no le tengo miedo a los tígueres, sí a la policía y a la DNCD, esa gente pueden matarle un hijo a uno en cualquier momento"*.

La inseguridad frente a la Policía se presenta tanto en los estratos pobres como en los estratos medios. En estos últimos la población femenina de las distintas generaciones destaca su sensación

¹³³ *"Aquí hay delincuentes pero no hay delincuencia". "Aquí los tígueres se portan bien con uno, ellos saben que uno los conoce y no se atreven". "Aquí yo me siento más segura con los tígueres que con la policía". "Aquí con el tíguere más grande si tú no te metes con ellos, ellos no se meten contigo".*

de inseguridad frente al patrullaje policial porque considera a los agentes como una amenaza mayor que los tígueres.

Críticas a la efectividad de Barrio Seguro

Varias personas plantean algunas críticas a la implementación de Barrio Seguro en las zonas estudiadas, tales como las siguientes.

- Alianza de la Policía con los delincuentes.
“No sé para qué mandaron esos policías para acá, ellos le cogen dinero a los tíguere, tú ve cómo se pasan la mano”. “Uno ve a la policía bebiendo en las esquinas con los tígueres, ¿para qué están ellos?”. “Hay algo raro en eso de Barrio Seguro porque parece que están cogiendo dinero de los delincuentes”.
- Falta de acción de la policía.
“No sé para qué es que está ese Barrio Seguro, porque pasan las cosas y después es que aparece la policía”.
- Falta de resultados en la reducción de la delincuencia.
“Pusieron Barrio Seguro pero siguen los mismos problemas de robo y los mismos delincuentes”.
- Represión contra los jóvenes.
“Yo nunca había caído preso antes de que llegara ese Barrio Seguro, desde que llegó eso, a cada rato me agarran sin hacer nada”. “La policía no puede ver a un joven en la calle, ese Barrio Seguro está contra los jóvenes”.

Las observaciones a la efectividad de Barrio Seguro coinciden con los datos que ofrece el Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo en su estudio cuantitativo de percepciones sobre este programa. “Si midiéramos la eficiencia del programa, según la opinión de la gente, y le diéramos un peso similar a cada uno de los componentes planteados, estaríamos hablando de apenas un 16% de efectividad. El componente que es reportado como el que más funciona es precisamente el que reprime y atiende a la consecuencia final del problema de violencia en el barrio”¹³⁴.

Los prejuicios contra los barrios urbano-marginales afectan a moradores

Los moradores de Gualey y Cienfuegos plantean que les gustaría que se eliminen las discriminaciones que sufren diariamente por pertenecer a estos barrios. Estos prejuicios están vinculados al estereotipo que se maneja en los medios de comunicación y en el “rumor” público que califica a estos barrios como lugares “peligrosos” y “violentos”. Además de que los jóvenes de esas comunidades son vistos como “delincuentes”. *“Aquí se habla de Gualey como si fuera lo peor”.* Los residentes de estos barrios aseguran haber sido discriminados en los siguientes ámbitos, sólo por su condición de residentes de zonas consideradas peligrosas:

- Actividades laborales.
“Si yo lleno una solicitud para un trabajo y pongo que soy de Gualey, no me lo dan porque piensan que yo soy de lo peor”.

¹³⁴ Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo 2006, p. 3

- Solicitud de servicios a domicilio. Compra de enciclopedia y uso de taxis.
“En la feria del libro intenté comprar una enciclopedia y me la negaron porque soy de aquí”.
- Atención en oficinas públicas.

X.14.3 Conclusiones sobre las percepciones acerca de la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema importante para la población. Para varios de los entrevistados la seguridad se logra con el retorno a sus comunidades rurales, ya que ahí hay poca delincuencia y por ello también hay menos preocupaciones.

La preocupación por la delincuencia está bañada de una mezcla de hechos delictivos cercanos (que no necesariamente han afectado de forma directa a los entrevistados) y de la difusión por los medios de comunicación de informaciones sobre actividades delictivas en distintas zonas del país. El miedo a ser atacado por delincuentes está referido a las ciudades (Santo Domingo y Santiago), sobre todo a las zonas externas a los barrios urbano-marginales. La inseguridad se incrementa en función del lugar de residencia y en la medida en que crece la desconfianza sobre la intervención efectiva de la Policía Nacional. Esto se muestra en los estratos medios y comunidades donde es más débil la confianza y la interacción social entre los pobladores.

La percepción de inseguridad con relación a las ciudades (Santo Domingo y Santiago) se presenta tanto en hombres como en mujeres. Las mujeres de estratos medios y pobres se sienten inseguras también ante la policía y ante la presencia nocturna de agentes en las calles.

X.15 Dimensiones de la cohesión social desde la práctica ciudadana, ejercicio de derechos y la relación con el Estado

Cómo se indicó anteriormente, uno de los objetivos de este informe es convertir al desarrollo humano en una cuestión de derechos y no de poder, como ocurre en la actualidad. Ese objetivo atraviesa por un proceso de creación de ciudadanía, es decir, que las personas se reconozcan como portadoras de derechos y estén en condiciones de exigir el cumplimiento pleno de un Estado de derecho, de manera que el acceso a las oportunidades sociales, económicas e institucionales no dependa del poder personal y del grupo al que se pertenece. Por lo tanto, para este informe es fundamental indagar sobre las percepciones existentes en las comunidades sobre los aspectos relacionados a la práctica ciudadana, el ejercicio de derechos y la relación entre la población y el Estado. Estas percepciones nos muestran los niveles que tienen la población entrevistada de apropiación de sus derechos y de su ejercicio ciudadano.

El análisis del tema tiene dos grandes bloques: el primero integra los elementos relacionados con derechos y prácticas ciudadanas y el segundo abarca la relación con el Estado.

X.15.1 La derechos y la práctica ciudadana. Percepciones

Gran parte de las personas entrevistadas de estratos pobres desconocen el concepto de ciudadanía; personas de los tres distintos grupos de edad analizados no tenían ninguna idea que pudieran asociar a la palabra ciudadanía y solo planteaban “eso yo no lo sé” o se quedaban en silencio.

Las pocas personas de estratos pobres que pudieron identificar algunas ideas relacionadas con el concepto ciudadanía, lo vinculaban con nacionalidad: *“yo soy ciudadana de este país porque nací aquí”*. Otras personas lo relacionaban con el concepto de residencia en una ciudad: *“ciudadanos*

somos los que componemos la ciudad”. Mientras que otras lo asociaban con una condición del que viaja a otro país, *“Yo nunca he viajado pa ningún la’o, así que no le sabría decir”*.

La ausencia de un concepto claro de ciudadanía afecta también a personas organizadas. En los grupos focales con dirigentes comunitarios se desconocía el significado de ciudadanía y se asociaba a la residencia en un territorio. En los estratos medios, algunas personas no definen ciudadanía sino que reducen la ciudadanía a derecho al voto.

Percepciones sobre las responsabilidades ciudadanas

Como gran parte de las personas entrevistadas no sabe lo que es ciudadanía, menos aún conoce las responsabilidades ciudadanas. Otras destacan algunas responsabilidades como las siguientes: servir a la patria, pagar impuestos, respetar a las autoridades de la ciudad, someterse a un gobierno y respetarlo en cualquier decisión que tome, no maltratar los árboles, no tirar basuras en las calles, cumplir las leyes del país y cumplir con las normas de comportamiento cívico.

Algunas mujeres asocian responsabilidad ciudadana con su rol de género, como atender al marido, a sus hijos, su casa, su familia. Por otro lado, también algunos hombres vinculan la responsabilidad ciudadana con su rol de proveedor y establecen que su responsabilidad es *“mantener su familia honradamente”, “ir a la cerca y si hay algún animal atenderlo”*.

Los derechos ciudadanos

La visión sobre los derechos es compleja. Hay distintos abordajes en la población entrevistada que oscilan desde el desconocimiento de los derechos, establecimiento de algunos derechos en grupos con ciertas características, la negación de derechos a determinados sujetos y la autoexclusión de los derechos en algunas mujeres y estratos pobres.

- Desconocimiento de los derechos

Muchas personas de estratos pobres se quedaban en silencio o respondían que no sabían al ser cuestionadas sobre sus derechos. Se notó que este desconocimiento se produce tanto en las personas adultas, como jóvenes y envejecientes, independientemente de la zona (rural o urbana) y del nivel educativo (aún en jóvenes que estudian en la universidad). Se encontró a personas organizadas en los grupos focales que tampoco logran identificar sus derechos.

- Establecimiento de derechos por jóvenes de barrios urbano-marginales y estratos medios (adultos y jóvenes).

Las pocas personas que lograron identificar algunos derechos fueron algunos jóvenes de los barrios y los jóvenes y adultos de estratos medios. Los derechos que mencionaron fueron los siguientes: vivir dignamente como ciudadano, recibir servicios por los impuestos que pago, acceder a la educación (esto lo destacan jóvenes), derecho al desarrollo¹³⁵, al voto, a un trabajo digno, a ser escuchado, a la salud, a opinar y a la libertad de tránsito.

Casi la totalidad de los jóvenes de estratos medios y pobres desconocen sus derechos y algunos de ellos tienden a confundir derechos con deberes. Así mencionan como derechos los siguientes: ayudar al país, cuidar el entorno y cumplir con las normas.

- Identificación de las violaciones de derechos. Se mencionaron pocos casos, como los siguientes:

¹³⁵ Este derecho fue eliminado de la nueva Constitución.

- Oferta de servicios de electricidad.
“No nos dan el servicio y nos lo cobran, eso es una violación”. “Una vez tuve problemas con la compañía de electricidad y solicité que me revisaran la factura y no lo hicieron”.
- Cancelación laboral.
“El quitarme mi trabajo, eso fue una violación, que me echaran para la calle y me dejaran sin sustento para mis hijos”.
- Ausencia de recreación para los jóvenes.
“Los jóvenes no tenemos lugar para recrearnos”.
- Educación pública.
“No tengo derecho a educación pública, no me inscriben mis hijos en una escuela pública porque puedo pagar”.
- Salud pública.
“A mí no me atienden en un hospital”.
- Negación de derechos.
La negación de derechos se expone como una sanción social a determinados tipos de personas que no tienen “derechos” o “no pueden reclamar derechos”. Esta negación se refiere a los delincuentes, que son considerados como personas sin derechos por algunos de los entrevistados.
“El que tiene problemas con la autoridad no tiene derechos”
- Autoexclusión de derechos.
Se detectaron dos formas de autoexclusión de derechos:
 - Mujeres adultas de la zona rural. La autoexclusión de las mujeres rurales de estratos pobres está vinculada a la noción de que sus derechos se limitan a su ámbito doméstico, negando su participación en la vida pública. Esta concepción tiene sus matrices en la visión sexista que relega la mujer al ámbito de lo privado. *“Yo tengo derechos aquí en mi casa, porque no salgo a parte”. “Yo no tengo ningún derecho en el país porque yo no salgo a ninguna parte, me quedo en mi casa”. “El derecho que tengo es de estar con mi familia”.*
 - El pobre por ser pobre. Algunas personas (hombres y mujeres) de estratos pobres establecen que no tienen derechos, como acceso a la justicia, porque son pobres. *“Yo no tengo ningún derecho porque soy pobre, los que tienen dinero son los que tienen derecho aquí”. “Los pobres no tienen derecho a reclamar nada, si reclaman los matan”.*

X.15.2 Desmovilización¹³⁶ hacia la defensa de los derechos individuales por la ausencia de conciencia de violación de derechos

El INDH 2008 concluyó que la posibilidad de construir un Estado de derecho pleno depende de la capacidad de movilización de la población para crear los contrapesos de poderes que se reflejen

¹³⁶ El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 concluyó que:

“Históricamente, las elites y los partidos políticos han fallado porque no han podido mejorar la equidad y garantizar el acceso a las oportunidades de la gran mayoría de población, entrando en una lógica de lealtades perversas: el poder por el poder y la lealtad endogámica. No hay lealtad con la población, ni con la política de Estado ni con el desarrollo. No hay razones para suponer que las instituciones políticas y las relaciones de poder vayan a cambiar de manera espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera, se moviliza y reestructura las relaciones de poder, no habrá desarrollo humano, porque el desarrollo humano es una cuestión de poder”. ODH/PNUD INDH 2008.

en las instituciones y en el Estado. Por lo tanto, el tema de la movilización o desmovilización de la población es central para la construcción de una sociedad basada en derechos.

Lamentablemente en el transcurso de la presente investigación se halló que muchas de las personas entrevistadas no consideran como violaciones a sus derechos, incluso aquellas faltas de las cuales han sido víctimas. Esta situación fue determinada mediante preguntas no vinculadas al tema de derechos y a través de las observaciones de campo. Este fenómeno está relacionado con la débil conciencia de que tienen las personas sobre sus facultades como ciudadanos, lo cual genera la desmovilización para defender sus derechos establecidos por ley y la falta de conciencia sobre su situación como persona excluida y que sufre violaciones permanentes de derechos.

Las violaciones a los derechos que fueron observadas son las siguientes:

Violación de derechos a la protección social y pensión a envejecientes

Se encontraron varios casos de envejecientes que han sido retirados de sus trabajos en empresas públicas y privadas por su edad y se les ha negado sus pensiones. En varios de estos casos se relata que se hicieron gestiones en el Instituto de Seguro Social y/o en las empresas donde trabajaban y no se obtuvo la pensión. *“Yo trabajaba en zona franca y hace 7 años (tiene 73 años) salí porque vieron que yo no daba utilidad y se opusieron a darme mi pensión, yo tenía 12 años trabajando allí”. “Yo estaba luchando por una pensión y me faltaban unas semanas y no puedo ir a meterme en los almacenes para que me dieran la pensión y no me la dieron”.*

Violación del derecho al libre tránsito

Los jóvenes que han sido apresados por la policía sin causa alguna, solo por transitar libremente por el barrio, no identifican este hecho como una violación de sus derechos.

Violación de derechos laborales

Se presentan varios tipos de violaciones a derechos laborales, como son:

- Retiro del trabajo sin el pago de la liquidación.
Muchas personas entrevistadas han sido canceladas del trabajo por el cierre de la empresa, por reducción de personal o por enfermedad, pero no recibieron el pago de su liquidación. Estas personas no perciben este hecho como una violación a sus derechos.
- Condiciones laborales en zonas francas que generan problemas de salud.
Distintas personas de diversas comunidades han tenido problemas de salud como consecuencia de su trabajo en las zonas francas. A continuación, algunos de los padecimientos más frecuentes:
 - Hemorragias en mujeres.
Algunas mujeres que trabajaron en zonas francas destacan que tuvieron que dejar de laborar porque se le exigía estar de pie durante 10 horas continuas, lo cual les generaba hemorragias que llegaron a obligar a someterse a intervenciones quirúrgicas. *“Yo dejé de trabajar porque me enfermé, se me hinchaban la piernas y me tuvieron que hacer un legrado por hemorragias en la menstruación, duraba de 8:00 a.m.-12:00 p.m. y de 1:00 p.m.-10:00 p.m.”*
 - Problemas en los huesos y de circulación debido a la contaminación.
“Yo trabajaba soldando en la zona franca y tuve que dejarlo porque estaba teniendo problemas de circulación y me enfermé”.

Violación del derecho a la salud

Todas las personas entrevistadas en los estratos pobres asisten al hospital para recibir atenciones, pero destacan la mala calidad de los servicios, como veremos en el acápite de protección social. Sin embargo esta deficitaria atención hospitalaria no se identifica como una violación de los derechos a la salud ni se establece la responsabilidad del Estado en ello.

Violación del derecho de acceso a la justicia

Mediante las entrevistas se notó que hay mucha desconfianza en las instituciones judiciales, que no se tratan como tal, sino como “la Ley”. Es decir, las personas de estratos pobres no identifican a la justicia en términos institucionales, excepto en el caso de la violencia contra la mujer, que se mencionan la Fiscalía y a los departamentos de defensa.

Otros casos relacionados con la justicia no se viabilizan desde las instituciones judiciales, sino a través de las relaciones primarias debido a las dificultades que presenta el sistema para los estratos pobres. Hay otro elemento que influye en esta débil relación con la justicia: la poca claridad de los derechos a reclamar y demandar por la vía judicial.

Violación del derecho a la educación

Se observó en la población estudiada una alta proporción de personas envejecientes, adultas y jóvenes de estratos pobres que son “desertores” del sistema educativo. Con unos patrones de deserción que muestran más exclusión que “deserción” en sí. Estos patrones de exclusión-deserción son los siguientes:

- Expulsión de jóvenes adolescentes embarazadas y activas sexualmente. Las madres adolescentes entrevistadas que han sido expulsadas de los centros por su embarazo no identifican este hecho como una violación a sus derechos.
- Expulsión de niños y niñas porque no tienen actas de nacimiento. Varios niños y niñas de distintas edades de las comunidades-casos están fuera de las escuelas porque no tienen acta de nacimiento y los directores de los centros educativos se negaron a inscribirlos, según los relatos obtenidos. También se conocieron casos de jóvenes que dejaron los estudios en edades tempranas porque fueron sacados de los centros por falta de acta de nacimiento.
- Expulsión de jóvenes adolescentes de sexo masculino por participar en peleas.
- Resistencia a inscribir jóvenes que están en sobreedad. Varios jóvenes (tanto hombres como mujeres) de comunidades rurales están fuera de los centros educativos porque los directores de esas instituciones se han negado a inscribirlos porque son repitientes o porque están en sobreedad.
- Deficiencias en la cobertura escolar. Hay comunidades como Verón que no tienen escuelas suficientes para aceptar a todos los infantes en la educación primaria. *“Aquí hay una ‘barsa’ de carajitos que no estudian porque no hay escuelas suficientes”.* *“Aquí hay hasta 85 muchachos en una sola aula”.*
- Ausencia de liceo secundario. En la comunidad de Verón hay un politécnico que es privado, una donación del grupo Punta Cana, pero las personas de la comunidad plantean que hay que pagar hasta 2,000 pesos por la inscripción.

Otras deficiencias que aparecen en el sistema educativo son también violaciones al derecho a la educación en estas comunidades, como son:

- Falta de butacas. En varios centros educativos, niños, niñas y jóvenes tienen que llevar sus sillas a las escuelas porque no hay butacas suficientes.
- Ausencia de docencia en distintos centros. En varias escuelas no se habían iniciado las clases (mediados de septiembre) porque estaban en reparación.

Violación del derecho a una vivienda digna

Se constató que muchas personas residen en viviendas en precarias condiciones y no visualizan la posibilidad de reclamar al Estado una vivienda digna, sino que esperan “alguien les ayude” a mejorar su vivienda. Algunas de las condiciones de precariedad registradas fueron: viviendas con paredes de cartón o material desechable, pisos de tierra, techos de zinc en mal estado, ausencia de letrinas o letrinas en mal estado.

X.15.3 Relaciones con las instituciones públicas

Los datos que nos ofrece este informe permiten un análisis entre la población y el espacio público desde dos grandes dimensiones: prácticas de ilegalidad-legalidad que se entremezclan y los matices de las relaciones con el Estado.

Mezcla de prácticas de ilegalidad-legalidad

La frontera entre lo legal y lo ilegal es difusa en algunas personas, para quienes cometer una acción ilegal no es un delito. Esta mezcla de lo ilegal-legal y su permisividad se encuentran en algunos casos de falsificación de documentos y acciones migratorias, como viajes en yola.

- Uso de cédulas de muertos y machetes.

Se encontraron casos de jóvenes que tienen cédulas sin acta de nacimiento. Esta cédula se obtuvo con la utilización de la cédula de un primo que murió. *“Un tío mío me dio la cédula de uno de sus hijos gemelos que murió y como él tenía mi edad, yo me quedé con ella”.*

Otros casos son los “machetes”, que se consiguen con la falsificación de pasaportes para emigrar a Estados Unidos. *“Mi tía me va a arreglar los papeles con los del hijo suyo para que yo me pueda ir”.*

- Viajes en yola a Puerto Rico.

Se entrevistaron a algunas personas que, pese a haber viajado varias veces a Puerto Rico en yola y haber sido deportadas por la Marina estadounidense, aún continúan con la meta de volver a emigrar. La ilegalidad de los viajes no es un obstáculo para estas personas, ni siquiera temen ser apresados de nuevo. *“Yo me he ido 6 veces y en todas me han devuelto porque me apresan cuando llego, yo sigo en lista para irme, le pagué al chamaco 10,000 pesos para que me avise cuando sale el próximo viaje”.*

- Matices de las relaciones con el Estado.

El Estado tiene poca presencia en el imaginario de las personas entrevistadas, sin importar el estrato social. Existe el gobierno y cuando se habla del gobierno, se hace referencia al Presidente de la República y a algunas instituciones públicas.

La poca presencia del Estado en la población entrevistada tiene distintos matices, los cuales se concretan en:

- Ausencia de exigencias de derechos frente al Estado y la espera de la “ayuda”, favor o dádiva del presidente, de un funcionario del gobierno o del gobierno. Esta práctica inhibe el desarrollo de actitudes ciudadanas y de defensa de derechos frente al Estado. *“Los gobiernos son los que saben que ayuda nos pueden dar a nosotros”. “Uno no puede decir que uno quiere o necesita porque no hay para darle a todo el mundo”.*

Desconfianza en las instituciones estatales por las deficiencias presentes en servicios de calidad y condiciones de igualdad para toda la ciudadanía. Muchos servicios que se especifican (educación, salud, justicia, agricultura, ayuntamientos, policía y gestión de documentos) son considerados, sin embargo, como de difícil acceso o de negación de servicios.

- Clientelismo y asistencialismo.

Esta noción de favor-ayuda está reforzada por las intervenciones de los programas asistenciales que favorecen a una parte de la población de las comunidades y excluyen a otra, así como también por las acciones de las instituciones gubernamentales. Así tenemos que los grupos más vulnerables, como los envejecientes, los más pobres y las familias que tienen personas con discapacidad, están a la espera de ayudas del gobierno para resolver su situación. Los tipos de “ayuda” que esperan del gobierno, del presidente o una persona particular son las siguientes:

- Pensión para envejecientes.

“Yo quisiera encontrar a alguien que me ayude con lo mínimo para yo mantenerme, porque ya uno viejo y enfermo que uno puede hacer”.

- Empleo.

“Yo quisiera conseguir alguien que me dé un trabajito o algo con qué yo pueda defenderme”. “Si uno consiguiera alguien en el gobierno que le diera un empleo un trabajo de algo”.

- Vivienda.

“Usted ve cómo está esta casita, cayéndose; uno quisiera conseguir alguien que le ayude a arreglarla, que uno no se moje cuando llueve”.

Esta relación asistencialista está sustentada en la débil conciencia ciudadana y de defensa de los derechos ciudadanos frente al Estado. Son muy pocas las referencias de violaciones de derechos ciudadanos que deberían ser defendidos o exigidos frente al Estado y frente a instituciones privadas.

X.15.4 Conclusiones sobre práctica ciudadana, ejercicio de derechos y relación con el Estado

Una de las dimensiones más débiles de cohesión social que se evidencian en este informe es el ejercicio de derechos y responsabilidad ciudadana. La poca claridad sobre lo que significa el ejercicio ciudadano, así como el poco conocimiento de los derechos ciudadanos influyen en esta debilidad.

La población entrevistada no logra identificar sus derechos ni sus responsabilidades ciudadanas además de que sufre cotidianamente situaciones de violación de los mismos y no las identifica como tal. Esta falta de identificación de los derechos y de la falta de acciones para defenderlos convierte la relación entre población y Estado en algo difuso y vertical. El concepto de Estado no está claro en el imaginario de las personas y menos aún su construcción desde la ciudadanía. Este panorama de débil ciudadanía aumenta los niveles de exclusión de la población que ya se expresan en temas anteriores, relacionados con envejecientes, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, inmigrantes haitianos, personas negras y de estratos pobres.

La presencia de formas de exclusión, combinada con la ausencia de prácticas ciudadanas y de derechos afecta notablemente la cohesión social que, aunque tenga matices de fortalezas en otros ámbitos, en estas dimensiones se resquebraja su articulación, desde lo micro a lo macro.

X.16 Condiciones y percepciones con relación a la protección social y asistencia social

El concepto de riesgo no es manejado por las personas entrevistadas, sin importar el estrato socioeconómico. Esto evidencia una débil conciencia de riesgo, por lo que solo vislumbran las siguientes situaciones de riesgo:

- Desalojo.

Algunas personas en Verón expresaron el miedo a que los desalojen de nuevo por el desarrollo turístico de la zona. Este miedo se fundamenta también en la falta de intervención de los grupos empresariales para mejorar la infraestructura de la comunidad. *“Yo aquí tengo mucho miedo a que me desalojen, presiento que nos van a desalojar porque esto está muy feo aquí y toda esta zona es turística”.* *“Yo creo que Frank nos va a desalojar otra vez porque todo esto es turístico por aquí y a ellos no le gustará que se vea esta zona”.*

- Terremotos.

Algunas personas de estratos medios de Santiago plantearon el miedo a los terremotos, al advertir que la ciudad se ubica en una zona sísmica. Los programas de prevención ante un terremoto no existen para estas personas, por lo que sólo mantienen sus esperanzas en la intervención divina.

- Cercanía a la carretera.

Algunas personas que viven en comunidades rurales cerca de la carretera perciben que corren el riesgo ante posibles accidentes viales o que los vehículos que transitan choquen con sus viviendas. *“Yo no me siento segura porque cuando viene a ver hay un accidente o entra u vehículo a la casa”.*

X.16.1 La protección social en la población entrevistada

La protección social es vista por gran parte de las personas entrevistadas como un asunto personal, no institucional, menos aún un derecho. Las personas entrevistadas asocian la protección a elementos como los siguientes:

- Mecanismos relacionados con lo mágico-religioso. Algunas personas establecen la protección desde las concepciones mágico-religiosas en dos dimensiones diferentes:
 - Protección asociada a creencias cristianas. *“Dios es el que me protege”* *“El señor Jesucristo es mi protector”.*
 - Asociado a Santos-Misterios del Vudú. *“Me protegen los misterios”.* *“Ya para eso tengo a San Miguel, al gran poder de Dios y a San Santiago”.* *“Yo estoy tan protegida por los misterios que tengo mellizos”.*
- Concepto de protección asociado a la fuerza militar. Mediaciones de las relaciones primarias con militares. *“Tengo militares amigos que me protegen cuando lo necesito”.*

- Asociación del concepto de protección a la salud. *“Nosotros nos cuidamos y si todos los años nos toca nos vacunamos y le echamos cloro al agua”.*
- La protección no está presente en el imaginario de algunas personas. *“¿Protegerse?, nunca he pensado en eso”.* *“De na, como se va uno a proteger”.*
- Protección vinculada a las relaciones vecinales. *“Los vecinos protegen a uno porque cuando ven algo raro ayudan”.* *“Uno se siente protegido porque tiene vecinos que cada vez que uno se ve en necesidad ayudan a uno”.*

Desprotección en casos de accidentes de trabajo

Se encontró en distintas comunidades personas que han sufrido accidentes en lugares de trabajo y no han tenido ninguna indemnización. Uno de esos accidentes provocó que una persona perdiera dedos de una mano, mientras que en otros dos casos, igual número de trabajadores perdieron una pierna cada uno. A pesar de que estas personas han reclamado en las zonas francas y a las empresas donde trabajaban, no recibieron indemnización. Esta violación de sus derechos laborales está vinculada a las pocas posibilidades de contratar un abogado que diera continuidad a sus expedientes. *“Yo perdí esta pierna en la zona y aunque demandé no me quisieron pagar; yo no podía estar pagando abogado para eso y lo dejé así”.*

X.16.2 Percepciones sobre programas de asistencia social

La introducción del tema de los programas de asistencia social en las entrevistas se hizo solo para explorar la percepción general que existe sobre ellos, sin intentar evaluarlos¹³⁷ porque no son el foco principal de este capítulo. En las entrevistas se incluyeron preguntas de opinión sobre la Ley de Seguridad Social, el Seguro Familiar de Salud y la Tarjeta Solidaridad. De las entrevistas surgió la presencia en las comunidades de algunos programas desarrollados por el Despacho de la Primera Dama. Las percepciones que se mencionan sobre cada programa fueron las que surgieron en las respuestas de las personas entrevistadas; no se hicieron preguntas dirigidas sobre cada plan asistencial.

- Ley de Seguridad Social
Solo muy pocas de las personas entrevistadas tenían conocimiento sobre la Ley de Seguridad Social. Las pocas personas que tenían algún conocimiento sobre la Ley de Seguridad Social tenían confusiones sobre ella porque la vinculaban a la justicia. *“Nunca he tenido que estar en mano de justicia, no he estado en eso”.*
- Seguro Familiar de Salud
Al igual que con la Ley de Seguridad Social se observó que el Seguro Familiar de Salud es casi totalmente desconocido por las personas entrevistadas, tanto en los estratos medios como en los estratos pobres y también por las personas organizadas. Se identificaron algunos casos de personas que tenían la tarjeta del Seguro y la han utilizado, pero se quejan de que no han podido consultar a especialistas con ello. *“Yo tengo el Seguro y fui al hospital a tratarme pero no pude ver a mi médico del corazón porque no puedo verlo con ese seguro, no sé para qué tengo eso”.*

Otros problemas identificados con el Seguro Familiar de Salud son los referimientos y contrarreferimientos, ya que estos obligan a los pacientes a trasladarse de un hospital a otro o incluso trasla-

¹³⁷ Este tema se analizó en el Capítulo VI del informe.

darse a otra provincia para cumplir con trámites burocráticos a fin de poder recibir atención médica. *“Me llevaron a la Plaza de la Salud y no me atendieron, me llevaron a San Juan y no me atendieron, no me quisieron atender porque tenía que llevar un referimiento del hospital de Elías Piña”.*

Algunas personas destacan elementos de crítica al Seguro Familiar de Salud:

- Exceso de teoría y falta de acciones.
“De eso se habla, habla y habla y no resuelven nada”.
- No ofrece beneficios porque hay que pagar.
“Eso no tiene ninguna ventaja porque como quiera uno tiene que pagar mucho dinero”.

Otras personas de estratos medios y pobres tienen muchas dudas y confusiones sobre plan el sistema del Seguro:

- Médico de referencia.
“Yo no sé a qué médico puedo ir, si puedo ir a mi médico o me asignan otro”.
- Beneficios diferentes a otros seguros.
“No sé cuáles son los beneficios de este seguro a diferencia de otros”.
- Privatización del servicio de salud en el hospital.
- Algunas personas de estratos pobres se cuestionan si se les va a requerir a todas las personas que asisten a los hospitales un carnet y eso los hace suponer que no toda la ciudadanía tendrá acceso al Seguro Familiar de Salud. *“Si uno va al hospital ahora no nos van a atender si uno no tiene un carnet”.*
- Desconfianza en la efectividad del Seguro Familiar de Salud.
Algunas personas de estratos medios expresaron su poca credibilidad en la efectividad de este programa por la desconfianza existente en los programas gubernamentales. *“Si uno supiera que lo fueran a hacer bien, pero no creo en nada de eso, aquí el gobierno no hace nada bien”.*

Precariedades de la atención hospitalaria

Las personas entrevistadas en los estratos pobres indicaron que asisten a los hospitales más cercanos y detallaron algunas de sus deficiencias (Recuadro X.17).

Otro elemento a destacar es que la población envejeciente de estratos pobres presenta muchos problemas de salud relacionados con alta presión sanguínea y el corazón. Estas personas resaltan las dificultades para tener acceso a medicinas debido a sus altos precios. *“Yo sufro de la presión y no puedo ir al médico porque no hay con qué, si uno va al hospital y le ponen medicina no hay con qué comprarla”.*

Tarjeta Solidaridad ¹³⁸

Se encontraron personas que reciben la Tarjeta Solidaridad tanto en comunidades rurales como en barrios urbano-marginales. Los beneficiarios de ese programa consideran que esta tarjeta es un “favor”, “una dádiva” y no un derecho que reciben del Presidente Leonel Fernández y que, en consecuencia, “deben agradecerle” al gobernante. Este agradecimiento supone que no deben criticarlo

¹³⁸ Para una discusión amplia del programa de Solidaridad ver el Capítulo VI la sección VI.4 en adelante.

Duran mucho tiempo para atender a las personas	"No es fácil ir a sentarse a un hospital a pasarse el día entero allí"
La asistencia a los hospitales es la única alternativa para las personas de estratos pobres	"Uno va a los hospitales porque no le queda de otra, si uno pudiera irse a pagar otra cosa no fuera"
Realización de pagos por los servicios	"No se para que están los hospitales, como quiera uno tiene que pagar, eso no es público". "Uno tiene que pagar por todo, por la placa, la pastilla, la gasa, todo". "El hospital ya no es la clínica del pobre, si tú no llevas dinero no te atienden"
Falta de continuidad en el seguimiento médico	"A mí me hicieron una mamografía y he dado varios viajes a perder tiempo y todavía no me dicen qué es lo que tengo, nadie aparece para leer esos resultados"
Falta de atención para las personas	"En los hospitales no atienden a uno, ahora hace falta de todo en los hospitales, no sé para qué uno va". "Se pasa mucha lucha, uno va varios días, hasta pierde el empleo y no lo atienden"
Escasez de camas	"Ir al hospital no sé ni para qué, no hay camas, no te pueden internar, te ponen en lista, cuando la gente se está muriendo es que aparece una cama". "Uno va con un enfermo a un hospital y no hay cama, pero si te estás muriendo aparece cama".
Escasez de materiales y medicinas	"En este hospital nunca hay de na, hay que traerlo de fuera"
Precariedad para la realización de estudios	"Nunca se puede hacer ni una monografía en ese hospital, siempre hay que hacérsela fuera"

ni quejarse del gobierno. "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".

Las personas de estratos pobres y estratos medios que no reciben la tarjeta desconocen su objetivo y su presencia. El programa ha generado una división en las comunidades entre los beneficiarios y quienes no reciben la Tarjeta Solidaridad, ya que los censos para identificar a la población que sería incluida -según cuentan las personas entrevistadas- solo se hicieron en algunas zonas y excluyeron a otras. "A mí no me dieron tarjeta, en el censo que hicieron aquí no vinieron y se quedaron muchas casas".

Los beneficiarios de la Tarjeta Solidaridad aseguraron que, al momento de realizarse las entrevistas para el presente trabajo¹³⁹, solo había recibido 3 veces los fondos del programa. Además, denunciaron que pese a las promesas de las autoridades de aumentar a 800 pesos el apoyo, sólo recibían 550 pesos. La Tarjeta Solidaridad solo es identificada por las personas que la reciben o por aquellas que han visto el proceso de inserción de sus vecinos en el programa.

Programas del Despacho de la Primera Dama

El análisis que sirvió de base para este capítulo no contemplaba preguntas directas sobre los programas del Despacho de la Primera Dama. Las referencias a estos programas son hechas por las personas consultadas en el transcurso de las entrevistas y a través de las observaciones en las comunidades estudiadas. No se hacen planteamientos sobre los programas, sino que solo se mencionan

¹³⁹ Año 2007

situaciones de conflicto generadas dentro de las organizaciones sociales debido a los mecanismos de distribución de la ayuda, considerados por algunos como desiguales. Las personas entrevistadas que hacen referencias a estos repartos no conocían los nombres de los programas, solo lo que se repartía y los conflictos que generaban.

- Corrupción en el manejo de la entrega de ayudas para personas con discapacidad física. *“El supervisor se cogió un dinero que debieron darle a una mujer que tiene una niña inválida”.*
- Uso de las personas enlace sin percibir beneficios. *“Yo soy enlace de lo que tiene la mujer de Leonel, pero yo no he recibido nada de eso, solo se benefician los supervisores y los dirigentes, ellos son los que cogen ahí”.*
- Distribución desigual de las cajas de alimentos en Navidad. *“Yo estoy en el grupo de madre pero a mí no me dieron ninguna caja de Navidad”.*
- Distribución desigual de las mochilas, útiles escolares y camisetas para niños y niñas. *“Es que esa gente le han dado mochilas y esos útiles a quien ellos quieren, eso es un engaño que viene dizque de la mujer de Leonel”.*

X.16.3 Conclusiones sobre las percepciones acerca de la protección social y asistencia social

Así como en la práctica ciudadana y el ejercicio de derechos se encontraron debilidades y desconocimientos, igual ocurre con la protección social. El sentido de protección y riesgo está casi ausente en la lógica social de las comunidades de estudio y las familias no han asumido estos elementos como derechos sociales ni como parte de su vida cotidiana.

Los programas de asistencia social en ejecución muestran prácticas asistencialistas que amplían las debilidades en las prácticas ciudadanas y en el ejercicio de derechos. La asistencia que proveen las autoridades a través de la Tarjeta Solidaridad y de los programas del Despacho de la Primera Dama son percibidos como “regalos” o “dádivas” de una persona (el presidente o la esposa del presidente) y no en términos institucionales, de gobierno y menos aún como del Estado.

X.17 Conclusiones

El análisis cualitativo de la cohesión social desde las comunidades-casos nos muestra una sociedad ambigua en donde se presentan dos planos contrapuestos de la realidad:

- Una fuerte cohesión social a nivel local, donde hay una densidad interna en los estratos pobres, así como elementos débiles en los estratos medios.
- Una débil cohesión social, casi inexistente, en la relación ciudadanía-Estado y desde un análisis del contenido de empoderamiento social y político, que se refuerza con el presidencialismo en la visión futura del país y con la poca responsabilidad ciudadana y conciencia de derechos. Por estas razones la cohesión macro-social del país es débil.

La debilidad de la cohesión macro-social estriba en que como no hay conciencia de derechos o responsabilidad ciudadana, se asume lo micro-local como una extensión de la vida familiar, ya que las localidades están marcadas por las relaciones primarias, pero a su vez este tejido social no se sostiene en prácticas ciudadanas sino en prácticas de solidaridad, reciprocidad y apoyo. Parece contradictoria esta afirmación, pero lo que tiene como sustrato es que no hay una relación con el espacio

público constitutivo de las localidades sino con la gente de las localidades y con el imaginario del lugar de origen como “locus” afectivo-social o símbolo cultural. La relación con el Estado es muy débil y se percibe como una relación de “favor” o “ayuda” y no como horizontal donde prima el ejercicio de derechos.

Otro elemento de debilidad en la cohesión social es la existencia de distintas formas de exclusión y discriminación social, en particular hacia la mujer, las personas discapacitadas, las personas negras, inmigrantes haitianos, también por clase social y contra jóvenes de barrios. La discriminación social y las continuas violaciones de derechos son temas invisibles que solo se hacen frágilmente visibles para las personas que sufren estas situaciones y aún en muchas de ellas no hay una conciencia de sus derechos individuales son violados.

La desconfianza hacia las instituciones estatales y la Policía Nacional también debilita la cohesión social y más aún con la visión pesimista del futuro del país y de la intervención presidencialista como la única vía de cambio. No hay una vinculación directa entre las personas y el país desde una visión de futuro, aunque en las comunidades locales el futuro personal se extiende hacia la comunidad, con pocas fronteras en los estratos pobres.

Las fortalezas de la cohesión social en las comunidades estudiadas se muestra en la presencia de un capital social que sostiene las redes de solidaridad y reciprocidad y que cubre los vacíos de la protección social y ante la falta de programas públicos dirigidos a apoyar grupos vulnerables, como envejecientes, personas con discapacidad y estratos pobres. La seguridad ciudadana está más presente en comunidades que tienen capital social a partir de las relaciones de confianza entre sus miembros, aunque hay una alta sensibilidad a la delincuencia y a la violencia, incluso cuando los entrevistados no han vivido esas situaciones.

El empoderamiento social tiene un potencial en las comunidades de estudio por la presencia de organizaciones sociales y una participación significativa en ellas. Igualmente la realización de protestas para demandar servicios básicos e infraestructura también fortalece el empoderamiento de los estratos pobres, que ven en estas expresiones una vía de externar sus reclamos y sus derechos frente al Estado.

La capacidad de empoderamiento de las comunidades es vulnerable, sin embargo, a la presencia del asistencialismo, que genera conflictos internos en las organizaciones y en las comunidades al promover indirectamente divisiones internas en las organizaciones.

Diferencias entre lo rural y lo urbano en la cohesión social

Se establecieron en todo el capítulo rasgos comunes y diferencias de la cohesión social en las comunidades rurales y las urbano-marginales:

Los aspectos comunes son los siguientes:

- En ambas zonas se encontró un tejido social amplio de redes de apoyo basado en las relaciones vecinales, el cual da soporte a una cohesión social al interior de cada localidad.
- Altos niveles de confianza entre vecinos en ambas comunidades.
- Seguridad en moradores por la existencia de confianza y relaciones primarias al interior de las comunidades. En las comunidades rurales la seguridad tiende a ser mucho mayor que en los barrios.
- Sentido de pertenencia a la comunidad local, barrio o campo, asociado a la pertenencia al territorio.

- Valoración a las organizaciones comunitarias como vías para el mejoramiento de la comunidad.
- Cierta grado de empoderamiento social basado en la participación en protestas locales y en organizaciones sociales que tienen demandas específicas para la comunidad.
- Débil conciencia ciudadana y de derechos.

Las diferencias son las siguientes:

- Se observó que hay mayor desarraigo en la población joven de las comunidades rurales que en las comunidades urbano-marginales. Estos patrones de desarraigo son:
 - Expectativas de migración hacia Santo Domingo, Estados Unidos o Europa.
 - Poca integración a organizaciones sociales.
 - Demandas insatisfechas de servicios e infraestructura relacionadas con educación y recreación.
 - Poca integración de los jóvenes a las actividades agrícolas. Se dedican a la agricultura y mantienen las dos actividades, trabajo-estudio.
 - Visión pesimista del futuro de la comunidad rural.
- La población emigrante presenta mayor deseo de retorno hacia las comunidades rurales, con un alto contenido afectivo hacia sus lugares de origen. Este contenido afectivo se expresa en una constante añoranza a su campo y a la vida en la ruralidad.
- Condiciones de tranquilidad en el ritmo de vida en las zonas rurales, que determinan una identificación afectiva con las comunidades rurales.

Las comunidades rurales y las urbano-marginales muestran un flujo de pautas sociales relacionadas con la cohesión social desde el sentido de pertenencia, confianza, solidaridad e identidad. Este sistema de flujo de pautas se debe a la conformación de los barrios urbano-marginales desde el campo. Por ello, en los barrios urbano-marginales se reproducen algunas de las formas de interacción que se estructuran en las zonas rurales. La migración de retorno de la ciudad al campo se pudo observar en algunos de los casos estudiados, donde los entrevistados hacen referencia a este flujo y a la visión de bienestar que descansa no sólo en la esfera económica, aunque también hay una expulsión de la ciudad por la falta de demanda laboral y el encarecimiento de la vida.

En general se constató la presencia de una cohesión social a nivel micro-local en los grupos más pobres, pero una débil cohesión social a nivel macro. La cohesión social a nivel macro debe ser el resultado de una política basada en el desarrollo humano y es crucial para construir un proyecto nacional. La ausencia de la cohesión social aumenta el desencanto, el desarraigo y el “sálvese quien pueda”.

Se mostró cómo puede darse una disociación entre la cohesión social y el desarrollo humano entre los niveles micro y macro de la sociedad. Esta disociación genera grandes brechas entre el Estado y la ciudadanía y dificulta las posibilidades de articular las políticas públicas. De ahí que la formulación de políticas sociales debe tomar como punto de partida la integración de ambos planos.

X.18 Recomendaciones de políticas hacia la cohesión social

La cohesión social tiene un estrecho vínculo con el desarrollo humano y por tanto con la relación Estado-población. Las recomendaciones de políticas que surgen desde un análisis cualitativo de diferentes casos, sobre desarrollo humano y cohesión social, tienen una aproximación distinta a las

formulaciones clásicas de políticas. Son un complemento de la forma como han sido discutidos los distintos ámbitos de la política social.

La mirada de la cohesión social desde el análisis cualitativo nos muestra una cohesión social ambivalente en la sociedad dominicana, en la que hay una fuerte cohesión social en lo micro y una muy débil cohesión social en lo macro como consecuencia de las grandes brechas en la relación Estado-ciudadanía. La formulación de políticas públicas para fortalecer la cohesión social deben estar encaminadas a disminuir esta brecha y fomentar el ejercicio de ciudadanía basado en los principios de desarrollo humano de: equidad, eficiencia, empoderamiento y libertad¹⁴⁰.

Las políticas sociales que se elaboran en base a la cohesión social deben tomar en cuenta lograr la construcción de ciudadanía y por tanto deben basarse en la ruptura de las estructuras de exclusión, la erradicación de la pobreza y la garantía de una mejora de la calidad de vida hacia una vida digna. Al Estado le corresponden estas tareas y su inversión social por tanto debe incrementarse en calidad y magnitud para lograr estos objetivos.

La cohesión social tomada como eje transversal de las políticas sociales supone el fortalecimiento de acciones basadas en la coordinación social a través de las redes sociales y de las organizaciones sociales para así ampliar los horizontes de igualdad, garantía de un Estado de derecho, ejercicio ciudadano y por tanto desarrollo humano.

En la formulación de políticas sociales que tomen en cuenta la cohesión social se debe invertir la lógica de formulaciones macro hacia lo micro y plantearse más, como se destacan en el documento de políticas regionales de cohesión social en Argentina, “trabajar desde lo local para generar vínculos sociales integradores”¹⁴¹.

Una de las recomendaciones principales desde la cohesión social hacia las políticas sociales es integrar en los programas de asistencia social **el concepto de micro-territorio como unidad social que trascienda el concepto de familia**. Esta unidad territorial, integrada a las redes sociales que ya existen, se propone como eje de intervención social, en sustitución de la asistencia dirigida a la familia. La unidad social de las comunidades rurales serían, por tanto, los parajes, mientras que en los barrios urbano-marginales pueden ser callejones o zonas-sectores bien delimitadas.

Esta propuesta está sustentada en el peso que tienen las redes sociales tejidas desde el microterritorio que trascienden el eje familiar. La familia en las comunidades rurales y urbano-marginales, como se muestra a lo largo del capítulo, se extiende hacia las relaciones de vecindad, por tanto no funciona como una entidad aislada basada en la residencia o unidad residencial sino que se amplía en el micro territorio.

La intervención social dirigida únicamente a familias tiende a romper el tejido social de las redes y a generar conflictos internos, como se vio anteriormente. Sin embargo, cuando se hace una intervención social con base en micro territorios, como callejones o zonas al interior de un paraje o de un barrio, se logra fortalecer las redes sociales existentes y ampliar el impacto en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de estas unidades territoriales. Con una intervención social pensada en el micro territorio se fortalece la cohesión social, las relaciones de confianza y el capital social de estas unidades, por el contrario desde familias aisladas tiende a debilitarse.

¹⁴⁰ Véase el Capítulo I de este informe.

¹⁴¹ Godínez Zúñiga 2007, p. 3

La información sobre la cohesión social en el país es incipiente. Este estudio cualitativo de la cohesión social que acompaña este extenso informe es apenas el comienzo de un proceso de conocimiento del tema, el cual debe acompañarse con otros estudios cualitativos y cuantitativos más profundos y que amplíen el análisis de la cohesión social en el país y permitan ahondar sobre prácticas y relaciones presentes en sus distintas dimensiones (Recuadro X.18).

Las recomendaciones que se hacen parten de un análisis cualitativo de la cohesión social y por tanto apuntan hacia una intervención dirigida al cambio de prácticas y relaciones que erosionan la cohesión social o hacia el fortalecimiento de condiciones y situaciones que la fomentan.

Dichas recomendaciones están divididas según las dimensiones estudiadas de la cohesión social y en cada una de ellas se formulan propuestas estratégicas generales y de acciones específicas. Muchas de estas sugerencias están vinculadas a otras áreas sociales que se analizan en el informe.

X.18.1. Sentido de pertenencia e identidad

El análisis de los casos nos muestra que las políticas sociales deben tomar en cuenta los aspectos de sentido de identidad y pertenencia que fueron identificados. El sentido de pertenencia e identidad debe ser integrado en las políticas sociales tanto en las áreas de educación, como en las políticas de vivienda y asentamientos humanos, saneamiento ambiental e intervención social en el territorio urbano-marginal y rural. La intervención social dirigida al territorio debe tomar como punto de partida la visión de desarrollo humano desde lo local y generar rupturas de patrones de discriminación racial, de género, de estratos sociales y de lo urbano-rural.

Otras líneas estratégicas que deben desarrollarse para fortalecer el sentido de pertenencia e identidad son el fomento de la tolerancia social y cultural hacia la diversidad étnico-racial, las opciones sexuales y creencias. Igualmente se deben disminuir las prácticas presidencialistas de intervención social para lograr mayor sentido de pertenencia de la ciudadanía al país y a su futuro.

Acciones específicas

- Establecer políticas de construcción y/o mejoramiento de viviendas. Aplicar cuotas de viviendas o porcentajes de viviendas para mujeres jefas de hogar y en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica, como es el caso de las madres adolescentes. Estas políticas incrementan y favorecen el arraigo y el sentido de pertenencia al territorio.
- Aplicar un proceso de titulación basado en la situación particular de las mujeres, no solo jefas de hogar, sino en situaciones de vulnerabilidad, lo cual garantiza niveles de estabilidad para la familia, hijos (as) y cohabitantes. La titulación y/o propiedad de la vivienda favorece la identificación con la comunidad-barrio.
- Reformular el currículo de la educación formal e informal para integrar la negritud en identidad

Recuadro X.18

Líneas generales para estudios posteriores sobre la cohesión social

- Estudio cualitativo y cuantitativo de la ruralidad, comparada según las áreas económicas en las comunidades turísticas, pesqueras, agrícolas, mineras y de la zona fronteriza.
- Estudio cualitativo y cuantitativo de la cohesión social en las comunidades urbanas-pequeñas, específicamente municipios. Estos estudios pueden abordar la relación entre lo público y lo privado, en los que se tome como referente al municipio.
- Estudio cualitativo y cuantitativo de la relación familia-comunidad, tomando como eje la familia y sus distintas estructuras y cambios sociales.
- Estudio de la cultura juvenil en las distintas zonas territoriales, urbanas, rurales y urbano-marginales y las brechas sociales entre la juventud y la sociedad.

racial de los dominicanos y dominicanas. Estos procesos educativos deben apuntar hacia la integración de la categoría “negro” en las definiciones raciales de nuestra población.

- Reforzar el currículo de la educación formal e informal para redefinir roles de género y que provoquen la ruptura de ideas y prácticas discriminatorias de género.
Eliminar de las formas de discriminación racial y de género existentes en la vida pública y privada con el establecimiento de sanciones legales.
- Fomentar la tolerancia social y cultural hacia la diversidad étnico-racial, de opciones sexuales y de creencias.
- Organizar y planificar el uso del espacio urbano en los nuevos asentamientos creados por el desarrollo turístico. Esto implica regular la construcción de hoteles a fin de garantizar la oferta de servicios para los trabajadores hoteleros.

X.18.2 Confianza en la convivencia social y en las instituciones

El análisis cualitativo de la cohesión social muestra que en el país la confianza hacia las personas y en la convivencia social está fortalecida mientras que la confianza en las instituciones es muy débil o casi inexistente.

La fragilidad en la confianza hacia las instituciones y hacia el Estado demanda una intervención social significativa en la generación de credibilidad en las instituciones de los tres poderes del Estado. Igualmente se debe producir un cambio de prácticas y de relaciones entre la Policía Nacional y la ciudadanía para disminuir la desconfianza que genera esa institución en los barrios pobres y en estratos medios.

Acciones específicas

- Cambiar la imagen de la Policía Nacional hacia la de una institución cívica y de servicios.
- Establecer sanciones a empleados públicos que incurran en cobros ilegales de servicios y en prácticas discriminatorias por vínculos políticos.

X.18.3 Capital social desde las redes sociales y desde la participación social.

Empoderamiento

La formulación de políticas sociales con la inclusión de la participación social y el capital social supone procesos más complejos que la forma tradicional de hacer políticas públicas, pero más legítimos, con mayor grado de aceptación y, por tanto, con sostenibilidad social¹⁴². De esta forma también se garantiza mayor cobertura por parte de las políticas públicas y el fortalecimiento de las relaciones de confianza, que son indispensables para la cohesión social. Este enfoque de política supone tomar en cuenta las redes sociales, el liderazgo social presente en las comunidades, así como las organizaciones sociales que sustentan este liderazgo.

Estrategias generales

Las estrategias generales que pueden desarrollarse para fortalecer el capital social de las comunidades rurales y urbano-marginales son las siguientes:

¹⁴² Atria Raúl 2005, p. 9

- Difundir la imagen de seguridad en los barrios urbano-marginales y comunidades rurales para fortalecer sus relaciones de confianza. Esta imagen de seguridad no es el concepto de Barrio Seguro porque hemos visto que la presencia policial debilita la confianza interna en las comunidades. La imagen de seguridad interna debe basarse en difundir la solidaridad y las relaciones de reciprocidad y las acciones voluntarias que se desarrollen entre vecinos.
- Fortalecer las expresiones de empoderamiento que ya existen en las comunidades y la capacidad de exigir y negociar demandas sociales entre las organizaciones sociales y las entidades estatales, como los gobiernos locales o Poder Ejecutivo.
- Promover procesos de ruptura de las prácticas asistencialistas y clientelistas que debilitan las organizaciones sociales.
- Impulsar cambios en la asistencia social selectiva (enfocada a hogares seleccionados o dentro de una zona o una comunidad), ya que genera rupturas y conflictos en las redes y en las formas organizativas que ya existen en las comunidades.
- Reconocer y fomentar la autonomía de las organizaciones sociales, su capacidad de movilización y presión social para garantizar la intervención social en las comunidades y fortalecer su empoderamiento. Al Estado dominicano le conviene contar con grupos sociales empoderados que sean actores que promuevan el ejercicio ciudadano y capaces de exigir cuotas de participación a los sectores públicos. En la medida en que se incrementa el empoderamiento de los grupos sociales, en esa misma medida se crean las bases para el desarrollo humano.
- Redefinir criterios de las políticas sociales hacia:
 - El desarrollo de la capacidad de empoderamiento y participación sin manipulaciones políticas y sin clientelismo. En este sentido se debe revisar a profundidad el papel de los servicios públicos.
 - Revisar el concepto de bienestar presente en las comunidades y barrios, pues se presenta de formas muy distintas según los estratos sociales y que debe ser el punto de partida para la intervención social.

Acciones específicas

- Fortalecer las organizaciones sociales existentes en las comunidades y ofrecer estrategias de capacitación a sus líderes sin generar cooptación política ni gubernamental. Si el objetivo es crear ciudadanía, ésta se disminuye por el clientelismo y la cooptación de líderes.
- Integrar las redes formadas a través de las organizaciones de mujeres en las comunidades como estructuras sociales de base a las políticas sociales. Éstas son de vital importancia por sus profundos vínculos con las comunidades y su activismo comunitario en la identificación de las políticas que deben ser implementadas en términos locales.
- Fortalecer y difundir los proyectos sociales que desarrollan las distintas ONG y organizaciones sociales en las comunidades y ofrecer contrapartidas desde los gobiernos locales. Asegurar porcentajes o cuotas de apoyo a proyectos de organizaciones de mujeres.
- Desarrollar sistemas de fondos rotativos para las organizaciones sociales de las comunidades rurales y urbano-marginales con apoyo estatal destinados a financiar actividades básicas del ciclo vital: nacimiento, enfermedad y muerte. Asegurar porcentajes o cuotas de apoyo a organizaciones de mujeres.

- Promover y fortalecer los espacios de coordinación entre el Estado y las organizaciones sociales desde las distintas instancias públicas que tienen su accionar definido hacia la comunidad.
- Fortalecer el diálogo y la coordinación desde el Estado con las organizaciones sociales desde una lógica sectorial para conocer las realidades de los diversos sectores involucrados (mujeres, personas discapacitadas, envejecientes) y responder a sus necesidades específicas.

X.18.4 Relaciones de género

La invisibilidad de la desigualdad en las relaciones hombre-mujer y de las formas de discriminación hacia la población femenina son aspectos que emergen del análisis y que necesitan cambios en términos educativos y culturales.

La presencia de vínculos sociales basados en la confianza, sentido de pertenencia y redes sociales de apoyo entra en tensión con las relaciones de género basadas en la violencia, la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las madres adolescentes. Este tejido social cohesionado establece una barrera para el cambio de los patrones sexistas existentes en la convivencia social. De ahí que es necesaria una intervención para cambiar las relaciones de género desiguales al interior de los hogares y comunidades. Esa intervención debe comenzar por visualizar los patrones sexistas de convivencia social que se plasman en este informe.

Acciones específicas

- Diseñar políticas que favorezcan la ampliación de las oportunidades para las mujeres. Estas políticas están vinculadas al área de mercado de trabajo que se desarrolla en el informe (Capítulo V) y emergen de las entrevistas realizadas. Estas son:
 - Ofrecer capacitación técnica en comunidades rurales y fortalecer los programas de capacitación destinados a crear microempresas de mujeres.
 - Promover políticas de incentivo a la matriculación en carreras u oficios técnicos no tradicionales.
 - Establecer políticas de igualación salarial entre géneros por similar trabajo.
 - Integrar políticas de no discriminación por razones de género en el empleo.
 - Promover préstamos para mujeres destinado a financiar pequeños negocios y microempresas en la zona rural. Esta es una demanda que emerge de las entrevistas realizadas a mujeres.
- Establecer programas en educación formal e informal (campañas educativas) para la ruptura de los patrones de legitimación y justificación de la violencia de género, que se muestran en el estudio.
- Mejorar la operatividad y efectividad de las redes existentes de apoyo y asistencia integral a mujeres víctimas de violencia.

Desarrollar mecanismos de seguimiento a las organizaciones de mujeres que trabajan con casos de violencia para romper las resistencias al monitoreo y seguimiento de las situaciones de violencia de género.

- Promover la ruptura con patrones que ocultan y legitiman las violaciones sexuales en las comunidades.
- Mejorar los servicios judiciales que se ofrecen a las jóvenes y mujeres violadas sexualmente.

- Desarrollar campañas educativas dirigidas a que las familias denuncien los casos de violación sexual y quiebren la visión de que la mujer violada es la culpable.
- Establecer sanciones en los centros educativos que expulsan a las adolescentes embarazadas, hayan sido violadas o no.
- Desarrollar campañas educativas para crear conciencia en las niñas, niños y adolescentes (de ambos sexos) de sus derechos sexuales y reproductivos.
- Establecer procesos educativos y campañas para crear conciencia en las niñas y adolescentes sobre sus derechos a no ser expulsadas de los centros educativos por ser activas sexualmente o por quedar embarazadas.
- Promover y fortalecer los programas de educación sexual dirigidos a niños, niñas y adolescentes (de ambos sexos) en centros educativos que incorporen los métodos anticonceptivos y de prevención de embarazos en adolescentes.
- Impulsar la aprobación de la no-penalización del aborto en los casos de violación, incesto y aborto terapéutico.

Todas estas recomendaciones de políticas se pueden integrar a la división de políticas públicas de la Secretaría de la Mujer, así como al programa de educación en género que desarrolla esta secretaría en conjunto con las instituciones educativas y las ONG que trabajan en el área de género.

X.18.5 Condiciones de las personas envejecientes

Las recomendaciones hacia la mejoría de las condiciones de las personas envejecientes están vinculadas a la protección social por ser ésta una de las áreas más vulnerables de esta población. Las políticas sociales dirigidas a la población envejeciente deben enfocarse en visibilizar las condiciones de la población envejeciente y que esa población conozca sus derechos.

Acciones específicas

- Establecer procesos educativos mediante campañas mediáticas para difundir los derechos de las personas envejecientes a un sistema digno de pensiones.
- Incrementar por parte de la Secretaría de Trabajo la supervisión de la cobertura de pensiones en las empresas estatales y privadas en los distintos sectores económicos.
- Dignificar los centros de cuidado de envejecientes (revisar sus condiciones internas en los aspectos físicos y operativos) a través de la asignación de un mayor presupuesto.
- Integrar al sistema de protección social las pensiones para envejecientes del sector informal y agropecuario. Puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado y subsidiado en pensiones.
- Desarrollar procesos educativos dirigidos a la población envejeciente de estratos pobres para concientizarlos de su condición y sus derechos a espacios correspondientes a su grupo de edad.
- Crear espacios de recreación para envejecientes en comunidades rurales y urbano-marginales. Esta propuesta aparece también en el documento de la CEPAL-UNFPA y Cooperazione Italiana sobre políticas de vejez en la República Dominicana¹⁴³.

¹⁴³ Huenchuan, Paredes y González 2006, p. 48

- Fortalecer la Red de ONG por una Vejez Digna que realiza actividades de coordinación con la Dirección General de Protección a la Vejez, perteneciente a la Secretaría de Salud Pública. Dicha red ha desarrollado un trabajo continuo en varias áreas de apoyo a las personas mayores, que va desde la formación de grupos comunitarios para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades hasta el fomento del envejecimiento productivo a través de programas de micro-crédito o acciones intergeneracionales. También incluye acciones de prevención del abuso.

Es importante destacar otras sugerencias de políticas para envejecientes para República Dominicana que fueron propuestas en el documento de la CEPAL-UNFPA y Cooperazione Italiana¹⁴⁴ porque coinciden con elementos que surgen en este estudio, como las siguientes:

- Aumentar la cobertura del sistema de seguridad social para envejecientes.
- Garantizar el acceso de las personas mayores a los programas de atención integral en salud.
- Desarrollar programas de salud integral con enfoque de género.
- Establecer la cobertura universal en salud en la edad avanzada.
- Establecer un marco jurídico para la protección y ejercicio de los derechos en la vejez.

X.18.6 Jóvenes y su participación en la convivencia social

Los elementos que emergen del análisis de la cohesión social con respecto a la población joven de las comunidades están asociados a los patrones de arraigo y desarraigo así como a las condiciones en que la juventud vive en las comunidades rurales y urbano-marginales. La intervención social dirigida a la juventud debe tomar como punto de partida la necesidad de realizar estudios sobre la cultura juvenil y las brechas sociales existentes entre esta población y la población adulta. República Dominicana.

Acciones específicas

- Fortalecer en los jóvenes de comunidades rurales los patrones de arraigo asociados a oportunidades de estudio y trabajo y a proyectos sociales y organizativos.
- Crear de fuentes de empleo para la población joven, tanto hombres como mujeres, en comunidades rurales y urbano-marginales.
- Desarrollar procesos de capacitación técnica para jóvenes de ambos sexos en comunidades rurales.
- Establecer espacios de recreación en comunidades rurales y urbano-marginales para jóvenes de ambos sexos de entre 14 y 20 años.
- Modificar los patrones de discriminación contra jóvenes de sexo masculino en barrios urbano-marginales y de prejuicios presentes en la Policía Nacional y la DNCD.
- Erradicar las redadas y los mecanismos de represión de la Policía Nacional y la DNCD contra los jóvenes de barrios urbano-marginales.
- Revisar las tandas nocturnas establecidas en los centros de educación media y sus efectos en la deserción de la población juvenil de estratos pobres.
- Establecer sanciones en los centros educativos que expulsan a las adolescentes embarazadas, sin importar que hayan sido o no violadas sexualmente.

¹⁴⁴ Huenchuan, Paredes y González 2006, p. 49

- Desarrollar campañas educativas para crear conciencia en los adolescentes los adolescentes y jóvenes, tanto hombres como mujeres, sobre sus derechos sexuales y reproductivos.
- Establecer procesos educativos y campañas para crear conciencia en las mujeres adolescentes y jóvenes sobre sus derechos a no ser expulsadas de los centros educativos por ser activas sexualmente o por quedar embarazadas.
- Promover y fortalecer en los centros educativos los programas de educación sexual dirigidos a jóvenes y adolescentes (de ambos sexos). Esos programas deben incorporar los métodos anti-conceptivos y de prevención de embarazos en adolescentes.
- Impulsar la aprobación de la no-penalización del aborto en los casos de violación, incesto y aborto terapéutico.

Estas recomendaciones se deben integrar y articular a las estrategias que definen la Secretaría de Estado de la Juventud y las ONG que trabajan para con la población juvenil. Igualmente las propuestas relacionadas con la creación empleos entroncan con los programas que se proponen en el área de mercado de trabajo y con el proyecto de desarrollo juvenil aprobado en marzo del 2006 con fondos del Banco Mundial para fomentar, desde la Secretaría de Trabajo, empleos para jóvenes pobres.

X.18.7 Condiciones de las personas con discapacidad

El informe indaga las percepciones de las personas entrevistadas sobre las condiciones de la población con discapacidad así como el manejo de los casos en las familias. El abordaje de políticas dirigidas al fenómeno de la discapacidad debe estar acompañado de cambios en la visión asistencialista, pues impide la inserción de personas discapacitadas a la vida social y económica de las comunidades. Otro elemento a incorporar es la búsqueda de rupturas en los patrones de exclusión de las personas con discapacidad y la visibilización de la presencia de estas personas en las comunidades rurales y urbano-marginales.

Acciones específicas

- Visibilizar la presencia de las personas con discapacidad en las comunidades rurales y urbano-marginales.
- Desarrollar campañas educativas para concienciar a la ciudadanía sobre los derechos de las personas con discapacidad a insertarse en esferas laborales y educativas.
- Modificar los patrones de exclusión de las personas con discapacidad.
- Establecer sistemas de acceso a bajo costo de equipos que requieren personas con discapacidad.
- Modificar la política asistencialista para las personas con discapacidad. El asistencialismo impide las posibilidades de inserción de estas personas a la vida social y económica de las comunidades.
- Realizar inversiones desde la Secretaría de Estado de Educación para dotar a los centros educativos de infraestructuras, equipos y materiales a fin de atender a estudiantes con alguna discapacidad.
- Crear normas de construcción en las escuelas privadas para la atención a la diversidad.
- Establecer sanciones desde la Secretaría de Trabajo a las empresas que cometen abusos contra las personas con discapacidad.

- Que la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social ofrezca información y orientación sobre enfermedades generadoras de inmovilidad corporal en población joven (menor de 20 años).

Establecer sanciones para los miembros de la Policía Nacional que, mediante acciones represivas en barrios urbano-marginales y comunidades rurales, mutilan personas y las dejan con discapacidad motora.

- Ampliar el presupuesto destinado desde el Estado a instituciones no gubernamentales que trabajan a favor de la población discapacitada.

Estas recomendaciones están dirigidas al Consejo Nacional de Discapacidad, que es el organismo rector de políticas dirigidas a esta población. A continuación agregamos, además, otras sugerencias difundidas por el UNFPA en su boletín electrónico¹⁴⁵, las cuales responden a las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, establecidas en la resolución 48/96 de la Asamblea General:

- El Estado tome disposiciones sustitutivas de la internación de los niños y niñas con discapacidad en instituciones.
- Promover campañas de sensibilización para reducir la discriminación contra niños y niñas con discapacidad.
- Favorecer la inclusión en el sistema educativo regular de los niños y niñas con discapacidad.
- Establecer programas y centros de educación especial.
- Solicitar cooperación técnica para formar a los profesionales que trabajan con niños y niñas discapacitados.

Otra recomendación de política que establece el Consejo Nacional de Discapacidad a partir de la celebración del Año Internacional de las Personas con Discapacidad (2004) es que el gobierno central y las autoridades municipales garanticen que todas las obras físicas construidas a partir de ese año se realizaran bajo las normas para la construcción sin barreras. Esta última recomendación también fue señalada por algunas personas entrevistadas para el presente informe.

X.18.8 Seguridad ciudadana y violencia

Este informe detectó que la seguridad ciudadana aparece íntimamente vinculada a la confianza en la convivencia social y en las instituciones como la Policía Nacional. La estrategia de la seguridad debe transformar su perspectiva, reducida desde el control de crimen y violencia, hacia la prevención y la educación ciudadana. Este informe entiende que la seguridad ciudadana debería ser uno de los ejes principales en las políticas sociales y dejar de ser un tema limitado a la Policía Nacional.

El Gabinete de Coordinación de Política Social debe abordar en su conjunto la seguridad social desde las áreas de la juventud, la relación Estado-comunidad, educación, cultura y políticas de empleo. Por otra parte es necesario producir un cambio en las estrategias que utiliza la Policía Nacional con relación a la seguridad ciudadana, ya que tal como se ha evidenciado, se han quedado en el aspecto represivo y en la aparente vinculación con las redes de delincuencia, según las percepciones de la población entrevistada.

¹⁴⁵ [www.unfpa.org/derechos/dominicana.htm]

Acciones específicas

- Integrar la seguridad ciudadana, como eje transversal de las políticas sociales, bajo la responsabilidad del Gabinete de Coordinación de Política Social y no bajo la Policía Nacional.
- Fomentar la confianza en las relaciones personales y en la imagen del otro a través de campañas educativas y de comunicación que rescaten la confianza en la vecindad y en la comunidad.
- Erradicar los prejuicios sobre la violencia en los barrios a través de la difusión de la imagen no violenta de la vida cotidiana de los barrios.
- Modificar los patrones de la Policía Nacional en el ejercicio del programa “Barrio Seguro” a fin de generar seguridad en la población.
- Articular los programas de seguridad ciudadana con políticas dirigidas a la juventud de los barrios urbano-marginales y de las comunidades rurales.
- Establecer garantías de seguridad ciudadana para las mujeres, que son las víctimas principales de la delincuencia debido a su mayor vulnerabilidad.
- Establecer mecanismos de prevención de la violencia contra la mujer y de sanción en los casos de abuso, violencia de género y sexual cometidos por miembros de la Policía Nacional.
- Desarrollar campañas en la Policía Nacional para modificar sus relaciones con la población joven masculina de los barrios.

X.18.9 Cohesión social desde la práctica ciudadana y el ejercicio de los derechos

El informe nos presenta el imaginario de percepciones presentes en la población entrevistada sobre su práctica ciudadana, ejercicio de derechos y su relación con el Estado. Las estrategias generales para el fortalecimiento de la cohesión social desde la práctica ciudadana deben estar dirigidas hacia el logro de cambios en la relación Estado-ciudadanía para que fomenten la conciencia de derechos en la ciudadanía. Igualmente se debe lograr una ruptura de los patrones de clientelismo y “favores” presentes en la relación Estado-ciudadanía y en los servicios que ofrecen las instituciones públicas, los cuales erosionan las prácticas ciudadanas.

Acciones específicas

- Desarrollar procesos educativos para que la población se apropie del concepto de ciudadanía y responsabilidad ciudadana.
- Hacer visible las condiciones de los derechos ciudadanos y el reconocimiento de situaciones de violaciones de derechos que viven las personas.
- Desarrollar procesos educativos desde el enfoque de género dirigidos a las mujeres para generar cambios en su autoexclusión del ejercicio de derechos y a su presencia en la vida pública.
- Fomentar la movilización de la ciudadanía hacia la defensa de sus derechos y de resistencia ante violación de los mismos.
- Incrementar los sistemas de seguimiento y supervisión por parte de la Secretaría de Estado de Trabajo a las empresas para verificar el cumplimiento de los derechos laborales por problemas de salud, accidentes y pensión de envejecientes, así como contra la discriminación de género.
- Desarrollar procesos educativos dirigidos a la ciudadanía sobre el acceso al sistema de justicia y las demandas de servicios.
- Generar procesos de cambio de los patrones de exclusión presentes en el sistema educativo en cuanto a tratamiento de embarazos en adolescentes, casos de sobriedad, ausencia de actas de nacimiento, intolerancia hacia jóvenes de sexo masculino.

- Capacitar a las mujeres, con un enfoque de género, en el ejercicio de sus derechos en la vida pública.
- Realizar campañas educativas mediáticas sobre los derechos ciudadanos.
- Promover programas de educación ciudadana sobre la demanda de servicios de equidad y eficiencia en el acceso al sistema de justicia.
- Promover campañas de capacitación a docentes y equipos directivos de los centros educativos sobre la cultura juvenil y la tolerancia a la diversidad: cultural, étnica y de opciones sexuales.

X.18.10 Condiciones y percepciones con relación a la protección social y asistencia social

El análisis de los programas de protección y asistencia social está establecido como uno de los capítulos del informe general del área social. Las recomendaciones en esta área están vinculadas a las informaciones obtenidas en el informe y que se enmarcan en las percepciones de la población entrevistada. Como estrategia general se sugiere transformar las prácticas y la imagen de los programas de asistencia social (Tarjeta Solidaridad y Despacho de la Primera Dama) para que no sean vistos como “favores o dádivas”, sino como derechos ciudadanos.

Acciones específicas

- Desarrollar procesos educativos dirigidos al manejo del concepto de protección social como derecho y desde el ámbito institucional.
- Incrementar la difusión de informaciones y orientaciones sobre la Ley de Seguridad Social y el Seguro Familiar de Salud.
- Aumentar la cobertura de la distribución de medicamentos a bajo costo a la población envejeciente de estratos pobres, a las mujeres en situación vulnerable y a sus hijos e hijas y a las personas con discapacidad en situación vulnerable.
- Mejorar las condiciones de la calidad de la atención hospitalaria en los aspectos que fueron mencionados por la población entrevistada.
- Transformar la imagen de los programas de asistencia (Tarjeta Solidaridad y Despacho de la Primera Dama) para que dejen de ser vistos como “favores” o “dádivas” y sean asumidos como derechos ciudadanos.
- Fortalecer la supervisión de la calidad de la atención hospitalaria por la SESPAS.

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

Capítulo XI

Hacia una
política social
basada en
derechos

inmigración haitiana
cohesión social
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencias social
seguridad social
empleo justicias
asistencias social
desarrollo humano
justicias salud educación
políticas social
desarrollo humano

XI.1 Introducción

Este informe parte de la constatación del hecho de que en República Dominicana el acceso a las oportunidades no está garantizado por los derechos, sino por el poder que tengan las personas o los grupos a los que éstas pertenezcan. No se trata, sin embargo, de la ausencia de leyes, normas o acuerdos internacionales; por el contrario, hay pocos ámbitos del quehacer institucional, económico y social que no cuenten con instrumentos legales modernos. Ni siquiera se trata de la falta de reformas, muchos menos de acuerdos y debates. Se han desarrollado suficientes seminarios, discusiones, talleres, formulaciones, planes sobre qué se debe hacer. Hay por supuestos vacíos, leyes mejorables, leyes sin reglamentos y reformas por realizar, lo cual refleja conflictos de poderes e intereses que retrasan la formulación plena de las normativas o su puesta en marcha. Pero el principal problema es que hay muchas leyes que no se cumplen sin ningún tipo de consecuencia para los responsables de tal incumplimiento, reformas que no se cumplen o se cumplen a medias por conveniencias políticas o luchas de poder entre sectores; leyes cuyos reglamentos llevan años en el limbo, sin haber sido elaborados, o que se aplican a medias y acuerdos que no se cumplen. Ha faltado visión de largo plazo, políticas de Estado y voluntad para encontrar soluciones para el bienestar colectivo.

Un buen ejemplo de esta situación es el problema del sector eléctrico, que lleva alrededor de 50 años de vigencia y todavía, en 2008, el Estado dominicano tuvo que erogar un subsidio de RD\$38 mil millones, lo que equivale a 12% más de todo lo que gastó en educación. No se puede argumentar que existan barreras infranqueables que impidan un servicio de energía segura, estable y de calidad, sobre todo después de más de cuatro décadas con el problema. Las consecuencias de no disponer de energía eléctrica son muchas: la vida cotidiana se afecta (calor, molestias), disminuye el ingreso real de las familias, disminuye la capacidad productiva y la competitividad de las empresas, se afecta al comercio, aumenta la inseguridad ciudadana en ciudades oscuras y peligrosas, se reduce el servicio del agua, aumenta el caos en el transporte urbano, limita la educación (1 de cada 5 estudiantes va a escuelas secundarias nocturnas), se deteriora el servicio de salud y los servicios públicos en general, aumenta la desigualdad social y económica, entre otros muchos impactos. Aunque la cobertura de la energía eléctrica ha alcanzado al 96%¹ de los hogares en 2007, la realidad es que cada hogar dominicano debe contar con una fuente de energía alternativa. En 2007, en la primera década del Siglo XXI, el 52% de los hogares dominicanos utiliza velas y velones para proveerse de luz, el 25% recurre a lámparas de kerosene, 19% dispone de un inversor, 5.8% utiliza lámparas de gas propano y menos del 1% utiliza energía eléctrica producida por planta propia².

¿Por qué en alrededor de 50 años no se ha resuelto el problema eléctrico? Este es un problema surgido de la práctica institucional de no cobrar, durante décadas, la energía servida, lo cual se gestó, desarrolló y consolidó en una estructura institucional cómplice que sucesivamente se convirtió en una cultura. Este sistema ha generado un conjunto de distorsiones que en el transcurso de los años se transformaron en déficits financieros crónicos esporádicamente controlados, los cuales afectan la estructura de la oferta energética, frenan periódicamente la producción y las inversiones del sector y deterioran las condiciones de entrada al mercado y la comercialización. En esas circunstancias, las generadoras de energía se aseguraron elevados márgenes de beneficios mediante contratos que crearon una situación en donde el negocio se ajustaba con aumento de tarifa, de apagones y de subsidios fiscales.

1 ENDESA 2007, p. 38

2 ENDESA 2007, p. 39

No se puede negar que República Dominicana ha registrado grandes progresos, al igual que ha acontecido en la mayoría de los países del mundo. La mortalidad infantil, la esperanza de vida, la cobertura de salud y educación, la seguridad social, el desenvolvimiento de las instituciones, los derechos civiles, los derechos políticos, la justicia, las comunicaciones, la infraestructura, entre otros muchos aspectos, han registrado avances. Pero los progresos se quedan cortos frente al avance de la inequidad, pese a la riqueza potencial por habitante, lo cual genera exclusión social moralmente inaceptable. Un caso extremo de exclusión e invisibilidad en República Dominicana se aprecia en las personas con discapacidad, a pesar de que existen leyes que las protegen y que formalmente están presentes en varios organismos de dirección de la política social. La realidad es, no obstante, que las leyes no se aplican y que las personas con discapacidad no tienen el poder social y político necesario para incidir en las políticas y en las decisiones que les afectan.

En adición a lo anterior, el Estado se ha movido en un doble estándar, entre el discurso y la acción, afectando su credibilidad y la confianza en las instituciones. Un caso extremo es la situación de los inmigrantes irregulares de nacionalidad haitiana, que durante décadas fueron traídos al país por el Estado y los empresarios azucareros y alojados en los bateyes en condiciones de grandes privaciones. En años más recientes, los inmigrantes han sido contratados por el sector agrícola y en las construcciones privadas y públicas, a la vista de la sociedad y en condiciones de informalidad, en violación de las leyes. Por otro lado, se les acusa de inmigrantes irregulares sujetos a ser deportados, es decir, de violadores de leyes que ni siquiera el propio Estado, ni los propios empresarios privados cumplen. De esta forma se genera un doble rasero que debilita el imperio de la Ley. Si se contrata la mano de obra haitiana deber ser de acuerdo a las normas legales y con clara responsabilidad para el empleador.

Finalmente, los niveles de exclusión y desigualdad se mantienen y, en muchos casos, se acrecientan. Se fomenta la exclusión cuando la dinámica económica crea cada vez menos empleos, y los que genera son informales y en condiciones de mayor vulnerabilidad. Se genera exclusión cuando el territorio se fragmenta y las diferencias interprovinciales aumentan en el tiempo. A su vez, la exclusión fortalece la desigualdad y con ello las disparidades en la sociedad y en las relaciones de poder.

En síntesis, los ejemplos extremos que se han citado, es decir, la falta de atención de las personas con discapacidad, el manejo de la inmigración irregular, las disparidades provinciales, la disminución en la capacidad de generar empleos de la economía dominicana, la desigualdad del ingreso, las múltiples leyes que no se cumplen y muchos otros ejemplos ilustran distintas formas de carácter estructural (y a veces hasta sistémico) en las que se ha desenvuelto la sociedad dominicana, que afectan de manera directa las condiciones de vida de una parte o de toda la población. El gran desafío es cómo revertir esta situación para convertir el desarrollo humano en una cuestión de derechos y no poder. Ese ha sido el eje central de los diagnósticos y de las propuestas de políticas sociales de este informe.

XI.2 Desarrollo humano, política social y cohesión social ³

El desarrollo humano es la ampliación de las libertades de las personas para que puedan elegir lo que valoran en la vida, lo que implica el desmonte de las privaciones a través de la creación de un acceso equitativo a las oportunidades sociales, económicas e institucionales de toda la población. El

³ Véase el Capítulo I de este informe.

criterio de evaluación para medir el éxito de las políticas e instituciones públicas se basa en la mejora de la calidad de vida de las personas, por lo tanto, desde este enfoque, lo importante es tener claro el propósito final para que los medios se reorganicen en función de ese propósito. No se trata de inventar nuevos instrumentos y medios para lograr el fin; la gran mayoría de estos existen y son conocidos. Lo importante es su articulación para que simultáneamente sean eficientes (uso y administración de los recursos medidos por la creación de libertades), equitativos (justicia en el reparto, en el acceso, en la priorización, en la diversidad de opciones) y empoderen a las personas (capacidad de incidencia en las decisiones que les afectan, es una forma segura de vincular el crecimiento al bienestar) a fin de ampliar las libertades.

Una estrategia de desarrollo humano asume que las personas son la verdadera riqueza de las naciones y enfatiza que quienes se desarrollan son las personas, no las cosas ni los países, por ello procura desarrollar capacidades individual y colectivamente y reconoce el carácter multidimensional del desarrollo. No se prescriben políticas específicas sino que se hacen las preguntas adecuadas para organizar instrumentos, al tiempo que se evalúan las políticas, que deben ser deliberadas e integrales, a partir del efecto sobre el bienestar. Tampoco se trata solamente de políticas redistributivas, sino de cómo se organiza la sociedad para decidir cuáles son los derechos de las personas y garantizarlos, es decir, producir, distribuir, acumular, consumir y gobernarse; ya que una economía puede crecer a través de la creación de pobreza o de la destrucción del ambiente o siendo socialmente excluyente o destruyendo otros aspectos que la sociedad valora.

Este enfoque implica también que el desarrollo es un tema institucional y político. Las relaciones de poder son determinantes del desarrollo humano. La democracia en su definición más pura es la forma de organizar la sociedad para expandir derechos y libertades de la ciudadanía y la institucionalidad se construye bajo el principio de que las personas son portadoras de derechos.

El mercado es para el desarrollo humano una institución más, la cual puede garantizar la inmunidad frente a las decisiones, pero no puede ampliar las libertades sustantivas o las oportunidades; de hecho su funcionamiento requiere de otras instituciones que lo soporten y den apoyo.

Se asume como un principio la libertad cultural para poder elegir la identidad propia, dentro de una visión crítica, interdisciplinaria, pragmática, holística y socialmente incluyente. Finalmente, al establecer que el objetivo final de una estrategia de desarrollo humano es mejorar las condiciones de vida de la gente, es evidente que se trata de un tema esencialmente multidimensional y, por lo tanto, la política de desarrollo debería ser integral y sistémica, construyendo una sola visión de las políticas económicas, sociales, ambientales, sectoriales, territoriales, etc.

Dentro de esa visión holística del desarrollo, las políticas en el ámbito social deberían cubrir seis grandes objetivos:

- Crear capacidades para la materialización de derechos y la protección social.
- Crear ciudadanía.
- Crear capacidades para la productividad y la expansión de la base material.
- Ejecutar acciones afirmativas para los más desfavorecidos.
- Proteger de riesgos en el ciclo de vida y vulnerabilidades en coyunturas difíciles.
- Crear capacidades para el empoderamiento, la participación y la institucionalidad.

Una estrategia de desarrollo humano basada en derechos genera cohesión social en la medida en que el colectivo asume equitativa y solidariamente a cada uno de sus miembros, lo cual tendrá como una contraparte subjetiva en cada uno de ellos la construcción de un sentido de pertenencia e identidad con el colectivo. Solamente una construcción social que genere fuerzas de atracción entre cada uno de sus componentes al todo, es lo que puede crear los cimientos de un proyecto de Nación, para construir un proyecto de sociedad colectiva y ello demanda un pacto social que involucre a la mayor parte de la población y que tenga una visión de largo plazo. El Estado tiene la principal responsabilidad de crear las condiciones para dar el impulso necesario capaz de generar la fuerza de atracción de todos (o de la mayoría) los miembros de la sociedad sobre la base de un sólido y equitativo Estado de derecho.

XI.3 Poder, derechos y capacidades

El poder debe provenir del ejercicio de los derechos que son iguales para todas las personas. La apuesta es construir una sociedad democrática y equitativa.

Tal y como se ha planteado a lo largo de este informe existe en el país suficiente legislación para garantizar los derechos de la población en general, así como los de grupos minoritarios o con características específicas. El problema es que muchas de estas leyes no se cumplen y la estructura excluyente del poder, fortalecida por la débil conciencia de derechos de la ciudadanía, lo permiten. La tarea prioritaria es crear poder ciudadano y la ciudadanía tiene que empoderarse para exigir derechos y cumplir deberes.

El poder se crea a través de la construcción de capacidades individuales y colectivas⁴ en las que la política social juega un rol determinante para asegurar igual acceso a estas capacidades para toda la población y, por lo tanto, repartir también el poder que emana de ellas.

Por otro lado, el poder se puede construir, redistribuir o conquistar⁵. Las propuestas que emanan de este informe apuestan a un modelo de construcción de poder a través de la creación de capacidades por medio de la política social dirigida por el Estado. También hace propuestas para la redistribución del poder, en las que se da participación a la ciudadanía en los espacios de toma de decisiones, tanto territoriales como sectoriales, tanto locales como nacionales, y así se redistribuyen equitativamente las capacidades entre todas las personas y se impulsan la descentralización real y la convergencia territorial.

La construcción de ciudadanía y el empoderamiento, además de constituir capacidades en sí mismas, son la garantía de que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos y respete el uso colectivo de los bienes públicos. De esa manera se construye un Estado solidario que fomente la cohesión social.

XI.4 Enfoque sistémico de la política social⁶

La realidad es una y multidimensional, por lo tanto, aunque para intervenir en ella se acoten diferentes ámbitos de actuación a nivel sectorial y territorial es necesario que todas las intervenciones

⁴ ODH/PNUD 2008

⁵ ODH/PNUD 2008

⁶ Véase el Capítulo II de este informe.

estén articuladas entre sí. En República Dominicana hay un marco legal que permite y prevé esa coordinación: la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública.

XI.4.1 La Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública

La Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública y la creación de los diferentes gabinetes de coordinación de las políticas sectoriales son dispositivos institucionales que permiten un ordenamiento y una organización de las intervenciones públicas de forma sistémica en los ámbitos sectoriales y territoriales necesarios para impulsar el desarrollo humano y fortalecer así la cohesión social. El reto es convertir estas leyes y sistemas organizativos en realidad.

En ese contexto, la SEEPyD tendría la responsabilidad de:

- Homogeneizar la organización territorial de las diferentes sectoriales.
- Poner en operación el Sistema Nacional de Planificación.
- Crear y poner en operación los Consejos Regionales, Provinciales y Municipales que fortalezcan la acción sistémica en términos territoriales.
- Poner en operación los Consejos de Coordinación Sectoriales como entes de articulación en los cuales se organice la acción de las diferentes instituciones para que se coordinen y fortalezcan las sinergias que se puedan dar entre sus políticas.

XI.4.2 Gabinetes de Coordinación de Políticas Sectoriales y el Gabinete de Coordinación de la Política Social ⁷

Los gabinetes de coordinación de políticas sectoriales fueron creados en 2004, entre estos estaban el de Política Institucional, Política Económica, Política Social y Política Medioambiental y Desarrollo Físico. Posteriormente en 2009 se crea el de Comercio y Producción y el Gabinete de Inversión y para Proyectos Estratégicos. Según el decreto que los crea, estos Gabinetes tienen las funciones de coordinar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas vinculadas a las instituciones que los integran; diseñar, establecer y dar seguimiento a una agenda estratégica del sector que coordinan; conocer, atender y dar respuesta colegiada y efectiva a las demandas sociales en las materias vinculadas a su ámbito de acción; recomendar cursos de acción preventiva para el abordaje de problemas reales y potenciales; analizar y hacer recomendaciones acerca de los asuntos de carácter general que afecten al sector; estudiar los temas que afecten la competencia de varias secretarías de Estado y que requieran la elaboración de propuestas conjuntas; y finalmente, vigilar la eficacia y calidad de la ejecución presupuestaria de las instituciones que lo integran.

Para los fines de este informe interesa analizar el Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) que es la instancia encargada de “coordinar el proceso de formulación y ejecución de la política social del gobierno, así como los objetivos y acciones de los programas sociales en el área de salud, educación, empleo, etc.”⁸. A pesar de tener la responsabilidad de coordinación y de propiciar la visión integral y sistémica de la política social, en la práctica se ha convertido en un brazo ejecutor y abandonó su función de articulación. Esto se ha dado como una situación de hecho, en gran medida influenciada por circunstancias políticas y por la forma de gestión pública. Las consecuen-

⁷ Véase el Capítulo II de este informe.

⁸ Decreto No. 1082-04.

cias son la desarticulación, la fragmentación, la repetición, la disminución de efectividad y la pérdida de sinergias en las intervenciones públicas de los diferentes ámbitos que forman la política social.

Para poder asegurar la acción sistémica del Estado en el ámbito social se hace necesario devolver al GCPS al rol de coordinador para el que fue creado. Para esto es necesaria:

- Derogar el Decreto 570-02 a través del cual se le confirió la función de ejecutor de programas de asistencia social.
- Derogar el Decreto No. 1554-04 que crea el Programa de Protección Social y dejar en el GCPS las entidades de servicios que apoyan técnicamente la entrega de ayudas y la selección de beneficiarios y pago (ADESS y el SIUBEN), así como la coordinación de todo el sector.
- Los programas de protección de grupos vulnerables y atención a riesgos⁹, los de desarrollo social local¹⁰ y los de administración, transferencias, pasivos y activos financieros¹¹ deberán ser evaluados y traspasados a las instancias pertinentes más relacionadas con su área de trabajo.
- Revisar y evaluar los programas de desarrollo social local¹², establecer su pertinencia y definir a la sectorial que podrían ser transferidos.
- Fortalecer las funciones de coordinación del GCPS, las cuales deberán ser garantizadas y aceptadas por los participantes, de forma que las decisiones tomadas colectivamente sean acatadas por sus miembros.

XI.4.3 Principios rectores

De acuerdo con los propósitos de una política social bajo el enfoque de desarrollo humano y en el contexto de la realidad dominicana actual, se debería en términos generales:

- Partir del objetivo final, que es mejorar las condiciones de vida de las personas y con ese fin reorganizar los medios, tales como las instituciones, las políticas sectoriales, las políticas territoriales, económicas, entre otras.
- Garantizar que las iniciativas económicas, sociales, medioambientales y políticas sean coherentes entre sí y se articulen y complementen para la consecución de un mismo objetivo: mejorar las condiciones de vida de la gente.
- Desafiar aquellas estructuras internas de poder que dificultan el bienestar colectivo.
- Crear conciencia de derechos en la población.
- Aumentar y proteger el gasto social.
- Dar coherencia a las políticas intersectorial e interterritorialmente.
- Fortalecer el papel de los Consejos de coordinación y articulación.

⁹ Plan social de la Presidencia, Solidaridad, Comedores Económicos, Consejo Nacional de Envejecientes, Consejo Nacional de Discapacidad y Programa de Empleo Transitorio.

¹⁰ Comunidad Digna, Dirección General de Desarrollo Fronterizo, Comisión Presidencial de Desarrollo Barrial, Dirección General de Desarrollo de la Comunidad y Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias.

¹¹ Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), Comer es Primero, Programa de Envejecientes en Pobreza Extrema (PROVEE), Bonogas Hogares, Bonogas Choferes.

¹² En la consultoría que hicieron en el 2004, Clara Báez y Clara Solís recomiendan la eliminación de estos programas.

- Impulsar con determinación el Sistema Nacional de Planificación, mediante la integración de la población para que participe en su formulación y posteriormente exija planes de gobierno y monitoree su aplicación.
- Priorizar las políticas universales a las focalizadas.
- Garantizar que las políticas sociales respondan a la diversidad cultural, etaria de género de la sociedad.
- Impulsar la participación activa de las comunidades en la definición de las políticas y en su implementación.
- Fortalecer la calidad de los servicios y los mecanismos de regulación.
- Impulsar políticas que creen capacidades y no las que creen dependencias.
- Revisar y eliminar los programas de asistencia social en instituciones que no estén vinculadas al tema, que no sean efectivos o que se solapen con otros.
- Utilizar los programas de asistencia social como una extensión de los programas universales para poblaciones cuyas características específicas les dificulten el acceso y uso de los programas universales.
- Utilizar el SIUBEN como único mecanismo de identificación para los programas con focalización individual.
- Impulsar una focalización geográfica que garantice la existencia de servicios básicos en las zonas excluidas y que dinamice la creación de empleo en ellas.

XI.5 Principales conclusiones y propuestas para cada ámbito de intervención

En este apartado se hará un repaso de las principales conclusiones y propuestas de cada sector analizado:

XI.5.1 Educación¹³

La educación es el medio principal de construcción de valores de una sociedad. A través de ella se siembran principios, normas, visiones y se construye el ideal simbólico de una sociedad. Para el desarrollo humano, la educación va más allá del valor instrumental que le asigna el capital humano, tiene un valor intrínseco que tiene que ver con la calidad de la vida de las personas, con la posibilidad de tener acceso a otras capacidades, con la posibilidad de empoderarse para conseguir lo que se valora en la vida. Esa educación debe ser de calidad, es decir, relevante, pertinente, equitativa, eficaz, eficiente.

Educación inicial, básica y media

La educación es un sistema donde todas las etapas tienen que funcionar bien. Avanzar en cobertura ha sido importante, pero no puede hacerse en desmedro de la calidad.

Las evaluaciones apuntan a establecer la existencia de un modelo educativo de calidad dual, donde la mejor es para los grupos más ricos y la peor para los grupos más pobres, lo que se ha constituido en una condición cultural, que para muchos pareciera ser parte del orden natural de las

¹³ Véase el Capítulo III de este informe.

cosas. Esta inequidad en el acceso a educación de calidad limita en gran medida la equidad en el acceso a otras capacidades básicas, lo cual contribuye a mantener el orden de inequidad de la sociedad dominicana.

La escolaridad y la alfabetización promedio han aumentado. El nivel de escolaridad de las personas jóvenes ha aumentado, aunque hay diferencias por estrato económico, y hay evidencias de la escasa presencia y vinculación de contenidos y competencias relacionados a la formación para la vida y la formación para el trabajo, así como el bajo nivel de aprendizaje del alumnado dominicano.

Casi toda la población accede a la educación básica y se han registrado avances en la cobertura de la inicial y la media. Aunque hay que mejorar la cobertura neta en los tres niveles, pero particularmente en la inicial y la media.

Los indicadores de sobreedad, promoción, repitencia y deserción han mostrado progresos pero aún son altos. La educación de personas jóvenes y adultas todavía es un desafío para República Dominicana, ya que los programas y la calidad pedagógica no se ajustan a las necesidades de estos grupos de población.

El desarrollo de las escuelas privadas está asociado a los procesos migratorios que generaron desbalances entre la oferta y demanda educativa y al deterioro de la educación pública. El proceso de supervisión, vigilancia y fiscalización de las escuelas privadas si bien ha avanzado todavía le falta y requiere ser reforzado. Finalmente, la categorización de las escuelas privadas indica una baja calificación promedio, dado los criterios de profesionalización de los maestros, planta física, sistema administrativo, equipamiento, además de que están excesivamente concentradas en Santo Domingo y Santiago.

Los 99.7 mil docentes de las escuelas públicas y privadas representan el 2.9% de la PEA ocupada, con un predominio de empleo femenino, especialmente en la básica y en menor medida en la media. Ha aumentado la titulación de los maestros, pero ello no se ha reflejado en la calidad de la enseñanza y no se ha logrado una apropiación real del currículo. Los directores y directoras están cargados de funciones administrativas, con una tendencia a la centralización de las funciones y decisiones, débil presencia de lo pedagógico, debilidad en la planificación y en la evaluación de los procesos de gestión. Finalmente a nivel técnico se aprecian confusiones respecto a su rol en una perspectiva más horizontal y menos tradicional.

Las condiciones laborales del personal docente tienden a mejorar en el largo plazo, aunque sujeto a los cambios de las condiciones macroeconómicas. El profesorado de nivel medio tiende a ganar más que el de básica, mientras que el personal técnico docente nacional es el que más gana, con un promedio por encima del doble de los ingresos de la educación básica. El salario de una tanda para un docente de básica apenas cubre la mitad de la canasta básica de consumo nacional, lo cual obliga a estos docentes a trabajar más de una tanda o a buscar un trabajo adicional.

La descentralización y participación son procesos contemplados en la Ley General de Educación, pero de poco avance real, ya que persiste la centralización. Las asociaciones de padres, madres y amigos de las escuelas funcionan con cierta regularidad, pero se orientan fundamentalmente al apoyo material y no implican a la comunidad en las decisiones educativas del centro. Los consejos estudiantiles tienen una gran disparidad en el país y generalmente asumen funciones de recaudación de fondos y cuidar la disciplina, entre otras, pero descuidan el aspecto formativo de aprender a convivir en una sociedad democrática.

La ley establece que el 4% del PIB debe destinarse para el gasto en educación; además de que esto nunca se ha cumplido, el gasto público del país en educación es uno de los más bajos del mundo.

Existe un claro marco normativo en materia educativa, el desafío es que se cumpla. La concepción de educación es entendida como un derecho y como una capacidad cuyo ámbito de evaluación es la calidad de vida, más que reducirla a un medio para mejorar la capacidad productiva del recurso. El sistema educativo dominicano ha registrado progresos tanto en el marco legislativo como institucional, y más en el primero que en el segundo. En materia de políticas del sistema escolar, la SEE ha propiciado un modelo de Gestión de la Calidad de los Centros Educativos que apunta a fortalecer la gestión institucional y pedagógica y que se constituye en un marco de referencia para la gestión.

Educación superior

La matrícula de la educación superior ha crecido aceleradamente en la última década. En 2005 había 322 mil estudiantes de los cuales el 48% era de la UASD. En el año 2007 había en funcionamiento 45 Institutos de Educación Superior (IES), 7 de éstos son públicos y 39 privados.

Los principales problemas que afectan a la educación superior son el bajo nivel académico de los alumnos que ingresan a los IES, limitados recursos financieros, insuficiente articulación con el sector privado.

El gasto en educación superior (público y privado) como porcentaje del PIB es creciente hasta 2002, y aunque posteriormente disminuye se mantiene todavía por encima de su nivel de 1996. Como porcentaje del gasto en educación total registra una tendencia creciente, al pasar de 20% en 1996 a 25% en 2005. El subsidio de la UASD, como porcentaje del esfuerzo de gasto nacional en educación, ha disminuido hasta situarse en 20% en el 2005.

El componente principal del gasto público en educación superior corresponde a las transferencias corrientes que en los últimos años representan más de un 80% del presupuesto. El resto se gasta fundamentalmente en servicios personales y bienes y servicios. Hay que destacar que el subsidio de la UASD durante el período 2005-2007 representó en promedio el 86% de las transferencias totales corrientes.

En 2005 había 11.2 mil docentes, con una distribución por IES y por estudiante muy desigual.

No existen estudios oficiales sobre la distribución social del estudiantado del nivel terciario y tampoco hay antecedentes de este tipo de estudios que permitan hacer un análisis comparativo. Los datos de la ENCOVI 2004 indican que el 63% del estudiantado universitario corresponde a los dos quintiles más altos y que solamente el 7.6% están en el quintil más bajo, lo cual muestra una clara regresividad entre la matriculación y quintiles de ingresos.

Los estudios de postgrado siguen el mismo patrón de la estructura del nivel de grado, concentrado mayoritariamente en negocios, salud, educación y derecho, a la vez hay una débil participación de las ingenierías y ciencias sociales. Hay serias dificultades de calidad.

En general el sistema de educación superior, a pesar de los esfuerzos que se han hecho, sigue desconectado de la actividad económica nacional y predominan las carreras de ejercicio liberal. Las comparaciones internacionales presentan a República Dominicana en gran desventaja.

La educación técnica profesional es una de las áreas donde el sistema educativo tiene mayores desafíos para lograr la reeducación de la fuerza laboral y ajustarla a las nuevas demandas de la globalización. Hasta la fecha estas instituciones han tenido un impacto desigual y en general la gran mayoría de ellas requiere de mejorar la planta docente, recursos financieros y de infraestructura.

La formulación del Plan Decenal de Educación 2007-2017 en su quinta versión tiene el propósito de alcanzar un pacto social encaminado a una reforma de largo plazo del sector educativo y representa una iniciativa de trascendental importancia para la sociedad dominicana. Es oportuno destacar que este documento pudiera llegar a tener unas implicaciones relevantes, en cuanto a constituirse en el primer eslabón de sucesivas decisiones y acciones que hagan posible una educación de calidad para toda la población dominicana. Lamentablemente, cada nuevo gobierno elabora su propio plan, lo que pone en evidencia la necesidad de llegar a algún tipo de acuerdo nacional que haga posible que la reforma educativa se constituya en una política de Estado, más allá de los períodos gubernamentales.

Recomendaciones para la educación inicial, básica y media¹⁴ (Anexo XI.1)

Las políticas propuestas por el Plan Decenal para la reforma de los niveles básicos y medios y de educación de adultos van en línea con la visión de este documento, aunque se entiende que los objetivos propuestos están muy por debajo de lo que puede y debe aspirar la sociedad dominicana y que, por lo tanto, se deben asumir compromisos de mayor alcance con el propósito de que al final del período de programación, el sistema público compita con los mejores estándares de la escuela privada nacional.

A continuación se presenta un conjunto de recomendaciones que esbozan lineamientos generales destinados a viabilizar la formación de un profesorado competente y debidamente motivado en el ejercicio de la docencia, así como la creación de la infraestructura necesaria para ofrecer a la niñez dominicana una educación moderna y eficiente.

- Aumentar la asignación presupuestaria para Educación, de tal forma que al menos se cumpla lo consignado en la Ley de Educación.
- La construcción masiva de escuelas constituye un componente vital de la calidad del sistema educativo dominicano, en cuanto permita crear el espacio necesario para generalizar la tanda completa e incorporar espacios para comidas y descanso para estudiantes y docentes.
- Impulsar la coordinación entre la SEE y los programas focalizados para impulsar la asistencia a la escuela de las poblaciones más vulnerables.
- Crear un sistema de recertificación del profesorado en ejercicio que asegure niveles de capacitación adecuados para manejar un currículo.
- Crear un programa de becas en las universidades del país para cursar estudios especiales de capacitación, a fin de que el profesorado en ejercicio que lo necesitara pueda cumplir con los requerimientos del nuevo modelo de la carrera docente.
- Establecer un nivel de retribución superior a lo que se estila en las escuelas privadas no bilingües y acorde con el propósito de dignificar al docente.
- Crear un instituto autónomo que tenga la responsabilidad de certificar la idoneidad de profesionales que ingresen a la carrera magisterial en el sistema público de enseñanza.

¹⁴ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo III de este informe, así como en el Anexo XI.1.

- Crear dos estructuras, una de gestión y otra de evaluación.
- Ejecutar y fortalecer los mecanismos de descentralización contemplado en la ley.
- Traspasar la responsabilidad de la construcción de la infraestructura escolar a los otros organismos del Gobierno especializados en esta actividad y dejar en la SEE la función de diseño y supervisión.
- Crear bajo la dirección del Consejo Nacional de Educación, una institución independiente que se ocupe de todo lo relativo al suministro de alimentos al estudiantado, al mismo tiempo que se fortalezca la gestión descentralizada.
- El éxito del Plan Decenal de Educación depende de la capacidad de seguimiento y monitoreo que le pueda dar la sociedad y del nivel de rendición de cuentas de las autoridades del país. En tal sentido se propone:
 - Especificar metas, actividades y costos anuales, así como la adopción de objetivos específicos de los resultados cuantitativos del progreso en las capacidades cognitivas del estudiantado del país.
 - Establecer compromisos periódicos.
 - Establecer un sistema de indicadores de calidad simples, eficientes, ágiles y de mayor frecuencia.
 - Establecer responsabilidades por resultados.
 - Utilizar las Pruebas Nacionales como mecanismo sobre el desempeño de la calidad de las escuelas. Los resultados de las Pruebas Nacionales se deberían complementar con otras evaluaciones anuales para tener un panorama sobre la evolución del sistema.
 - Definir metas cuantitativas en cuanto al conocimiento y las capacidades intelectuales de la futura población estudiantil.

Recomendaciones para la educación superior

Cumplir los 19 Programas Estratégicos del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018:

1. Mejoramiento de la calidad de la educación superior.
2. Establecimiento de un sistema nacional de acreditación del profesorado y carreras académicas en la educación superior.
3. Formación, capacitación y actualización el personal de la IES.
4. Fortalecimiento de los valores en la educación superior.
5. Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Acreditación de las Instituciones de Educación Superior (IES).
6. La transformación curricular en la educación superior.
7. Vinculación de la educación superior con el sector productivo y transferencia tecnológica.
8. Fomento de las políticas y capacidades en investigación, ciencia y tecnología en la educación superior.
9. Expansión de la cobertura de la educación superior.
10. Fortalecimiento de los programas de equidad y la atención a la diversidad.
11. Apoyo y fortalecimiento de la extensión social en la educación superior en su entorno nacional, local e internacional, dentro de un enfoque interdisciplinario, integral, de solidaridad y de mutua cooperación.

12. Modernización e innovaciones en la educación superior en las distintas áreas de la vida institucional, académica y de gestión.
13. Desarrollo de los Institutos Técnicos Superiores Comunitarios.
14. Apoyo y fortalecimiento de la educación a distancia y virtual.
15. Fortalecimiento de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).
16. Desarrollo de la educación continua en la educación superior.
17. Apoyo y fortalecimiento a la orientación en la educación superior.
18. Fortalecimiento de la planificación de la educación superior.
19. Financiamiento de la educación superior.

Con respecto al mejoramiento de la calidad de la educación superior, este informe propone:

- Establecer un examen de admisión obligatorio para acceder a todas las universidades del país, que sea compatible con cualquier sistema utilizado en los centros de estudios superiores en los países avanzados, tal como lo hace INTEC.
- Crear un mecanismo de evaluación del estudiantado mediante criterios objetivos en cada carrera y en todas las instituciones de educación superior.

Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas:

- Hacer públicas las evaluaciones de instituciones de educación superior.
- Creación de mecanismos institucionales autónomos para el seguimiento en el cumplimiento de las metas del Plan.

Con respecto al financiamiento de la educación superior:

- Fortalecer las transferencias públicas a la UASD, que acoge más de la mitad de los estudiantes de nivel superior.

Con respecto a la gerencia:

- Mejorar la coordinación con los programas focalizados de incentivo de la demanda de servicios de educación superior en los grupos más vulnerables.

XI.5.2 Salud¹⁵

La salud y la alimentación son las dos capacidades humanas más básicas 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. Es por esto que según Sen, la equidad en la realización y distribución de la salud queda incorporada y forma parte integral de un concepto de justicia.

Las condiciones de salud en el país han progresado en las últimas décadas, pero no al ritmo esperado dado el nivel de crecimiento económico del país y el nivel de riqueza por habitante alcanzado. El gasto total (público y privado) en salud en República Dominicana como proporción del PIB ronda el 7% anual, lo que es un valor aceptable y aproximado al de muchos países de la región. Sin

¹⁵ Véase el Capítulo IV de este informe.

embargo, el gasto público en salud ha sido uno de los más bajos del continente, por lo que las familias tienen que asumir gran parte del mismo lo que evidencia un sistema altamente regresivo.

Del gasto en salud una alta proporción se hace en servicios curativos hospitalarios, lo que indica una baja calidad y efectividad del gasto, ya que está probado que el gasto en atención primaria y sobre todo en prevención y promoción es mucho más eficiente.

La calidad de los servicios tiene que ver mucho con la capacidad de pago. Hay diferencias entre la población más pudiente y la de menores recursos en oportunidad, integridad, efectividad y calidad de los servicios recibidos. Pese a los avances en materia de cobertura y de tecnificación del sector, las altas tasas de mortalidad materna e infantil y la gran incidencia de enfermedades transmisibles afecta a los más pobres. Los niveles de aseguramiento de salud son todavía bajos, principalmente en las zonas rurales, lo que agudiza el problema del gasto familiar. La cobertura de infraestructura y personal de salud, sin embargo, es formalmente alta, pero concentrada territorialmente.

La capacidad de conducción estratégica, de regulación, de supervisión y control del Sistema de Salud de la SESPAS es débil y deficiente. La institución acusa retrasos notables en el área y no ha podido modernizarse con la velocidad y el nivel de competencias que se demanda en la actualidad. Los programas de salud colectiva requieren ser reformados y modernizados.

La ineficiencia administrativa se manifiesta en la baja productividad de los recursos. Los problemas de gestión se han evidenciado también en el uso de sistemas gerenciales desactualizados, en una cultura organizativa autoritaria y altamente jerarquizada, en la mínima rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables, en los deficientes sistemas de selección y promoción del personal y en la baja utilización de controles de calidad en los distintos procesos.

Recomendaciones

Las principales líneas de trabajo que se plantean en las propuestas se refieren a (Anexo XI.2)¹⁶:

- Ampliar la cobertura de servicios y aseguramiento.
- Superar el enfoque asistencialista por uno de derechos y priorizar más la promoción de la salud y la calidad de vida así como promover la responsabilidad de la sociedad en la producción social de la salud.
- Profundizar la descentralización, la separación de funciones y la delegación de autoridad y decisiones a los niveles locales.
- Aumentar el gasto social en salud.
- Asignar a los prestadores públicos de servicios recursos por resultados para incentivar la productividad con calidad, pero con garantías en la cobertura de costos fijos para garantizar la equidad territorial y social.
- Fortalecer la salud pública mediante el fortalecimiento del rol rector y regulador de la SESPAS sobre el sistema sanitario, así como lo concerniente al trabajo de salud colectiva.
- Asegurar el acceso a servicios de salud en todo el territorio nacional, sea o no rentable la existencia de algunos centros.
- Incorporar la perspectiva de género como eje transversal del sistema.

¹⁶ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo IV de este informe, así como en el Anexo XI.2.

- Mejorar y modernizar los sistemas de información gerencial.
- Mejorar los sistemas de formación del personal médico y asegurar mediante pruebas la calidad del personal egresado.
- Asegurar un sistema de selección de personal con base en las capacidades y controlar el cumplimiento de las funciones asignadas a estos.
- Acelerar el desarrollo de prácticas y espacios de participación social.
- Superar el actual modelo de atención a través del aumento de la capacidad del primer nivel de atención y para ello, reestructurar los servicios por ciclos de vida y orientados a la promoción y prevención por prioridades.
- Mejorar la coordinación con los programas focalizados de incentivo de la demanda de servicios de salud en los grupos más vulnerables.

XI.5.3 Empleo ¹⁷

El trabajo es uno de los principales medios para conseguir desarrollo humano, 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 no sólo proporciona a las personas un 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), así como a otorgar 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 pertenencia¹⁸, mientras que el empleo puede ser fuente de exclusión o fragmentación cuando lo hace a través del subempleo o el empleo informal en condiciones inadecuadas.

El Capítulo V 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.

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.

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

- La población en edad de trabajar (PET) es cada vez más urbana.
- En largo plazo la tasa global de participación (TGP) de los hombres disminuye y aumenta en las mujeres.
- La población económicamente activa (PEA) es mayoritariamente masculina, pero la participación de las mujeres crece a una tasa mayor que la de hombres, que se concentra principalmente en las zonas urbanas. La PEA rural crece a mayor velocidad que la urbana, motorizada por la PEA de las mujeres rurales.
- La tasa de ocupación promedio es superior en los hombres que en las mujeres, aunque la cantidad de mujeres ocupadas crece más rápido que la de hombres.

¹⁷ Véase el Capítulo V de este informe

¹⁸ Grupo Biarritz 2007

- Más de la mitad de la población ocupada tiene un empleo informal y además el crecimiento en el mercado informal duplica el ritmo de aumento del empleo formal.
- Los nuevos ocupados son mayoritariamente masculinos, rurales y con grado secundario y universitario.
- El 44% de los ocupados no ha completado los 8 años de primaria.
- El subempleo ronda en casi un millón de personas y predomina el visible (menos horas de trabajo) que el invisible (menos salarios).
- La tasa de desocupación ampliada es rígida a la baja, afecta mayoritariamente a las mujeres con estudios secundarios y en zonas urbanas.

Con respecto al empleo en 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 y con salarios inferiores, incluso aunque tengan mayor nivel de formación.
- Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad tienen una tasa global de participación elevada, pero una tasa de ocupación baja. Los jóvenes tienen una tasa de desempleo que es 1.8 veces el promedio nacional. Las diferencias por sexo mantienen el mismo patrón de proporcionalidad que en las otras edades: una relación de 2 a 1 entre hombres y mujeres, además de que se crean pocos empleos para jóvenes.
- Las personas con discapacidad, desde la perspectiva laboral, no son un grupo homogéneo, pero además no hay informaciones actualizadas y precisas. 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 tiene alguna forma de discapacidad. En general es una población que permanece invisible a las políticas y a las estadísticas, que enfrenta barreras físicas para acceder a los trabajos y los empleadores desconocen sus potencialidades. Esta es un área que requiere más estudios empíricos para poder establecer la situación ocupacional de las personas con discapacidad.
- A pesar de la reducción del trabajo infantil en los últimos años, todavía en abril del 2008 había 155 mil niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años que trabajaban. Su magnitud es alta en comparación con otros países latinoamericanos.

Con relación a la dinámica y tendencia del mercado laboral entre 2000 y 2007 se puede concluir:

- Los tres sectores productivos que más pesan en el PIB generan poco empleo.
- Los sectores más dinámicos generan también poco empleo.
- Los sectores productivos que más nuevo empleo crean son de baja productividad, lo cual afecta el 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 y del sector empresarial, ya que el ambiente internacional adverso que se presentaría en la década del 2000 era una situación previsible.
- Las Mipymes no constituyen una dimensión productiva, aunque se han convertido en la principal opción 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 un mayor volumen de fuerza laboral, aunque en condiciones de mayor precariedad.

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

- Es preocupante la tendencia al deterioro del salario mínimo real registrado en el presente siglo.
- La mayoría de la población ocupada recibía ingresos salariales que no sobrepasaban un salario mínimo.
- La República Dominicana ha avanzado en incorporar a su marco jurídico las normativas y convenios establecidos por la OIT y ha creado las instancias para velar por el cumplimiento de estas normativas. Sin embargo, la capacidad institucional de la SET, 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 incidencia de la organización sindical en el país.

Recomendaciones (Anexo XI.3)¹⁹

- Asegurar un entorno macroeconómico estable y desarrollar políticas deliberadas que inciten a los sectores productivos a generar más empleo y de mejor calidad (políticas impositivas, de apoyo a la productividad, que aseguren que los mercados funcionen y fortalezcan la regulación, etc.).
- Impulsar políticas que propicien la creación de empleo decente y de calidad, que incentiven el trabajo formal, que promuevan un turismo socialmente incluyente, apoyen al sector agropecuario y que pongan en ejecución plena la Ley de Seguridad Social, con la regularización de los trabajadores haitianos.
- Mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, principalmente las relacionadas con sus niveles educativos.
- Reestructurar y ampliar el alcance y cobertura de los centros de capacitación laboral en zonas de mayor concentración de la pobreza.
- Propiciar una adecuación curricular a los requerimientos de la sociedad actual; con la creación de programas de formación profesional para grupos vulnerables, en los que quede garantizada la distribución geográfica de las oportunidades.
- Mejorar el acceso al mercado laboral de grupos específicos: mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidades, así como la erradicación del trabajo infantil y la regularización de los trabajadores haitianos.
- Hacer más eficientes los mecanismos de mercado de trabajo, acercando la oferta a la demanda de empleo.
- Fortalecer el rol de rectoría, regulación, promoción de las políticas de empleo de la SET.
- Apoyar a las micro y pequeñas empresas, con medidas que reconozcan su gran diversidad, así como con políticas impositivas adaptadas a su realidad y que impulsen su asociación y regularización, con financiamiento y asistencia técnica.

¹⁹ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo V, así como en el Anexo XI.3.

XI.5.4 Seguridad social ²⁰

La seguridad social es un componente de la política social y constituye un avance hacia un desarrollo humano basado en derechos. El objetivo es asegurar el acceso de la población a los servicios básicos de salud y ante diferentes riesgos, como laborales, la vejez, la maternidad y lactancia. La aprobación de la Ley 87-01 de Seguridad Social ha constituido un gran avance en la consolidación de un sistema basado en derechos, más allá del estatus laboral y el uso clientelar de la política, y ha fortalecido el empoderamiento de la ciudadanía con respecto a sus derechos.

Consejo Nacional de Seguridad Social

El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) es el organismo rector de todo el sistema, fue pensado 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 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 (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 avance en cuestiones claves para el funcionamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), como son 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 y bajo el liderazgo de la Presidencia de la República.

Las propuestas principales hechas con respecto al Sistema de Seguridad Social son:

- Modificar el sistema para la toma de decisiones, con la sustitución del poder de veto por uno de mayoría cualificada.
- Fortalecer la capacidad técnica y de propuesta de los diferentes actores sociales que participan en el CNSS.
- Crear de un nuevo tribunal especializado en materia de seguridad social.
- Fortalecer los organismos reguladores para la protección de los bienes públicos que aseguren a los afiliados el acceso a servicios de salud apropiados en términos de cobertura y calidad.
- Fortalecer la libre elección, la cual dependerá de la capacidad de los reguladores del sistema nacional de salud de minimizar las asimetrías de información y garantizar una mejora en la calidad de los servicios públicos y privados de salud.

Seguro Familiar de Salud (SFS)

En octubre de 2009 habían comenzado a operar el régimen contributivo y el subsidiado en salud, pero quedaba aún por iniciarse el contributivo subsidiado. Según la Ley, todos los regímenes deben operar plenamente en el 2011. Esto demandará una gran voluntad política, la determinación de cumplir con la Ley y de garantizar los derechos a la ciudadanía.

La sostenibilidad financiera del Seguro Familiar de Salud (SFS) dependerá de la estructura laboral. Las políticas de desarrollo deben ir enfocadas a reducir la pobreza y aumentar el empleo formal para de esta forma disminuir el porcentaje de personas afiliadas al régimen subsidiado y contributivo subsidiado a fin garantizar la viabilidad fiscal del SFS.

²⁰ Véase el Capítulo VI de este informe.

Según los cálculos, el costo público del aseguramiento universal en salud a través de los tres regímenes de seguridad social supondría 2.4% del PIB en el 2007, 2% en el 2011 y 1.7% en el 2015. Si se toma en cuenta que parte del costo de este aseguramiento actualmente ya forma parte del presupuesto de la SESPAS para atención de las personas, se podría afirmar que el problema de establecer plenamente el SDSS en salud no es fiscal, sino de índole institucional, político y de gestión para que se cambien las prioridades en el gasto público y se resuelvan los problemas institucionales para su puesta en marcha.

Los primeros resultados que evalúan el impacto de la puesta en marcha del sistema son positivos. Reflejan ampliación de cobertura, mayor equidad en el acceso a los servicios, y en la afiliación, y reducción en el gasto de bolsillo, principalmente en los estratos más pobres.

El Seguro Nacional de Salud (SENASA) como aseguradora ha mostrado ser eficiente en la gestión de sus afiliados del régimen contributivo, ya que cuenta con la más amplia red de prestadoras y utiliza los beneficios que obtiene en la ampliación de las prestaciones que reciben sus asegurados.

Las propuestas principales hechas con respecto al Seguro Familiar de Salud (SFS) son:

- Establecer como prioridad presupuestaria e institucional la implementación plena de los tres regímenes de seguridad social.
- Aumentar la cobertura y completar la cobertura de la población objetivo de los regímenes subsidiado y contributivo, así como arrancar con alguna experiencia piloto en el régimen contributivo subsidiado.
- Asegurar la libre elección, para lo cual será necesario garantizar y fortalecer la existencia de una aseguradora pública de gestión eficiente que entienda la salud como bien público en un cuasi mercado.
- Fortalecer el rol de la SESPAS y garantizar la calidad de los servicios de salud a través del sistema de habilitación.

Pensiones

En el año 2008 el único componente de pensiones del SDSS que había comenzado a funcionar era el contributivo.

La cobertura de este régimen se puede caracterizar por una baja densidad de cotizantes con respecto a los afiliados, lo cual es consecuencia de la inestabilidad laboral. Esta situación podría generar problemas en las cuentas de capitalización de la población, ya que reduce los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual a la hora del retiro. Sólo el 80% de los trabajadores del sector formal (público y privado) cumple con la Ley 87-01 de Seguridad Social y además se registra una alta concentración de los cotizantes en términos territoriales.

Hay también un alto número de cotizantes con bajos salarios, lo que crea potenciales problemas de solvencia en el futuro para complementar la 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 y de esta manera alcanzar la pensión mínima, representa un problema para las personas cotizantes mayores de 45 años, quienes debido al bajo número de cotizaciones, en muchos casos no cumplirán con los requisitos básicos para tener una pensión mínima garantizada por el Fondo de Solidaridad.

Las personas que pertenecían al anterior régimen de reparto que optaron por el régimen de capitalización individual son los trabajadores que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 87-01 eran mayores de 45 años. Hay que tomar en cuenta que para el año 2011, cuando termina el periodo de transición establecido por la ley, estos trabajadores estarán a cinco años o menos de la edad legal de retiro por lo que es urgente que el Estado pague la deuda que tiene con ellos, el llamado bono de reconocimiento.

Los resultados obtenidos en rentabilidad real de los fondos de pensiones han estado por debajo del mínimo aceptable, por lo que se hace necesario el estudio de formas de financiación más rentables y seguras de estos fondos. No es recomendable la determinación por ley de los sectores en donde se debe invertir, ya que el objetivo es maximizar su rentabilidad de cara a mejorar la acumulación de fondos para cubrir el futuro retiro de las personas cotizantes.

Los resultados del sistema de pensiones dependen, principalmente de la tasa de interés real promedio durante el periodo activo de las personas trabajadoras. Esto debe llamar la atención de las autoridades del Banco Central debido a que el éxito del sistema previsional está estrechamente ligado con una política monetaria que persiga objetivos de largo plazo y no coyunturales.

Recomendaciones (Anexo XI.4)²¹

Las principales propuestas hechas con respecto al sistema de pensiones van en las siguientes líneas:

- Aumentar la cobertura del régimen contributivo e iniciar el contributivo subsidiado y el subsidiado. Para esto será necesario desarrollar los estudios que determinan la población objetivo de cada régimen, así como verificar las personas que actualmente ya reciben pensiones estatales.
- Realizar un cambio en la Ley 87-01 que permita disminuir el número de años mínimo de cotización para poder acceder al Fondo de Solidaridad Social.
- 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 y que optaron por el régimen de capitalización individual.
- Revisar los montos de las pensiones vigentes, así como una indexación anual.
- Estudiar las formas de financiación más rentables y seguras de los fondos de pensiones.
- Diseñar una política monetaria que persiga objetivos de largo plazo y no coyunturales y que tome en cuenta el impacto de la tasa de interés en las pensiones que obtendrán las personas afiliadas en un futuro
- Realizar los arreglos institucionales necesarios para garantizar el derecho a una vejez digna de la población dominicana. Según las estimaciones hechas, iniciar el sistema de pensiones en el país generará un costo creciente mientras va en aumento la población cubierta y se paga 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.

21 Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo VI, así como en el Anexo XI.4.

XI.5.5 Asistencia social ²²

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. El Estado dominicano, principalmente tras la crisis del 2003, se abocó a reorganizar el sector, así como a ejecutar una nueva generación de programas sociales que tienen como estrategia fortalecer las capacidades de las personas beneficiarias para su salida de la pobreza.

El Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS), creado para garantizar la articulación y fomentar la complementariedad entre las acciones de las diferentes instituciones que hacen política social, se ha convertido en un brazo ejecutor de asistencia social que entra en competencia con las demás instituciones y programas de este sector, mientras se debilita su rol de articulación.

El escenario organizacional del sector es de una importante complejidad, tanto por la gran cantidad de instituciones y programas que cohabitan en dicho sector, como por su dispersión. Se han realizado esfuerzos para reorganizar el sector, pero los avances son aún limitados.

Los instrumentos de gestión creados, como la ADESS y el SIUBEN, han contribuido a dar mayor transparencia a ciertos programas de asistencia social.

El análisis de gasto en materia de asistencia social evidencia la dispersión institucional, así como la concentración de recursos en la Presidencia de la República. Los subsidios energéticos son demasiado altos y, pese a que alivia el gasto de las familias pobres, no crea capacidades en ellas, no fomenta la cultura de pago y no hace eficiente los sectores de producción, por lo que urge un rediseño que vincule los subsidios a estos tres principios.

El análisis de los diferentes programas de asistencia social permite concluir que:

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 sus mecanismos de intervención, con los que intenta superar la situación de pobreza extrema de las familias dominicanas. Entre las principales vulnerabilidades del programa están:

- Se priorizó la expansión de la cobertura frente al seguimiento a las condicionalidades. Éstas representan la única garantía de que el programa instale capacidades en la población para la salida de la pobreza.
- Falta de coordinación de las sectoriales encargadas de dar seguimiento a las condicionalidades, lo cual cuestiona 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.
- Si los programas universales son deficientes, también lo será la efectividad de los focalizados. Por esta razón los programas focalizados deben formar parte de una red de protección social.

El Incentivo de Educación Superior (IES) no ha sido coordinado a través del GCPS, sino directamente entre la SEECyT y la ADESS, lo cual dificulta el control en la selección apropiada de los beneficiarios, así como debilita la posible acción integral sobre las familias en pobreza y pobreza extrema que identificó el SIUBEN. Por otro lado, aunque es un intento de que las sectoriales utilicen los sistemas de SIUBEN y ADESS para diseñar ellas mismas programas focalizados dentro de su ámbito de acción, aún está por probar la calidad del seguimiento a las condicionalidades desde la SEECyT.

²² Véase el Capítulo VI de este Informe

Las Pensiones Graciables han venido a enfrentar la carencia de un sistema de pensiones, por lo que dan una asistencia mínima a personas mayores de 65 años en situación de pobreza. Es urgente la puesta en marcha de las pensiones del régimen contributivo-subsidiado y subsidiado del Sistema de Seguridad Social para enfrentar esta situación desde una perspectiva de derechos y no como ayudas asistenciales.

Vamo' Arriba es un programa que aumenta transitoriamente el ingreso de las familias pobres y mejora las infraestructuras locales, pero no crea capacidades para la salida de la pobreza de la población beneficiaria, ya que no ataca las causas que en alto grado determinan la situación de desempleo y pobreza. Por otro lado, el programa no coordina con la institución especializada: la Secretaría de Estado de Trabajo.

Es prioritario desmontar los subsidios energéticos generalizados, tal y como se ha venido haciendo, así como lograr la reestructuración del sector energético dominicano para mejorar la eficiencia.

El Programa de Alimentación Escolar es un programa social que disfruta de una alta valoración de sus beneficiarios, pero requiere ser fortalecido en su sistema de seguimiento, evaluación y auditoría, lo cual permitiría contar con mayor información, tanto sobre su funcionamiento como de los efectos de éste en la población beneficiaria.

Si se toma en cuenta que las funciones de la Secretaría Administrativa de la Presidencia (SAP) nada tienen que ver con la asistencia social, al ejecutar esta institución un significativo presupuesto en asistencia social se desvía de sus funciones, abriendo una puerta al uso clientelar. Es necesario avanzar en la reestructuración del sector social de forma firme y en la eliminación de funciones y presupuesto de asistencia social dentro de la SAP.

El Despacho de la Primera Dama (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 muy por encima de otras instituciones de alto interés público, como es el caso de la Defensa Civil Dominicana.

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 y poca especialización en el uso de los recursos. Casi todas las instituciones públicas desarrollan programas similares con las mismas poblaciones, mientras dejan de lado ciertos problemas fundamentales del ciclo de vida, como son la estimulación temprana, la prevención del embarazo en adolescentes, la capacitación para el trabajo y, particularmente, la atención a los envejecientes, tal y como lo demuestra la precaria pensión puesta en marcha a través del programa "transitorio" de Pensiones Graciables.

Las mujeres son las principales beneficiarias de los programas de asistencia social, dado que representan un alto porcentaje de las jefaturas de hogares pobres, pero no porque se haya hecho alguna política de discriminación positiva. 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.

Las personas con condición de discapacidad no se han visibilizado en las estadísticas dominicanas, lo cual las hace también invisibles en la asistencia social. El programa Solidaridad sólo se ha planteado la intervención en esta población a partir de subsidios. El DPD interviene en este grupo poblacional de manera puntual.

Los mecanismos de participación de la sociedad civil son prácticamente inexistentes y los que hay son para ámbitos de acción limitados.

Recomendaciones (Anexo XI.4) ²³

Las principales propuestas realizadas en este ámbito de intervención son:

- Eliminar las funciones de ejecución que realiza el GCPS para que pueda dedicar sus esfuerzos a la coordinación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las sectoriales que intervienen en la política social, a través del Gabinete de Política Social.
- Fortalecer el rol de las sectoriales en forma coordinada en las transferencias condicionadas. Para el enfoque de desarrollo humano, en las transferencias condicionadas lo importante son las condicionalidades que crean capacidades y no las transferencias que dan lugar a prácticas clientelares y no crean capacidades. En la estructura institucional actual, quienes tienen la responsabilidad de ofertar los servicios para cumplir las condicionalidades son las sectoriales.
- Mantener la ADESS y el SIUBEN en el GCPS como servicios generales a todas las instituciones del sector social.
- Garantizar la universalidad de los programas y entender la focalización como una forma de intervención circunstancial para incorporar a la población en desventaja a la universalización.
- Focalizar los subsidios energéticos mediante el SIUBEN y vincularlos al cumplimiento de condicionalidades, además de articular la acción con las instancias según las condicionalidades que se definan.
- Fortalecer, mejorar y ampliar los mecanismos de control del Incentivo a la Educación Superior con base en el SIUBEN y dar seguimiento a las corresponsabilidades de los beneficiarios. Fortalecer la coordinación entre la SEECyT y el GCPS para asegurar su éxito.
- Acelerar el comienzo del régimen de pensiones contributivo-subsidiado y subsidiado que asegure un ingreso mínimo a las personas envejecientes con base en sus derechos. Una vez realizado esto, el programa de Pensiones Graciables debería ser eliminado.
- Instaurar las condicionalidades en el programa Vamo' Arriba y fortalecer la capacitación y la intermediación laboral debidamente articulada con las Secretarías de Estado de Trabajo y de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Crear del sistema de seguimiento y evaluación del Programa de Alimentación Escolar desde la SEE.
- Reestructurar las funciones del Despacho de la Primera Dama en función de una mayor coordinación con el Gabinete de Política Social y las sectoriales.

XI.5.6 Asentamientos humanos ²⁴

Los asentamientos humanos son construcciones sociales que tienen el potencial de ampliar o disminuir el desarrollo humano, lo cual dependerá entre otras cosas de la oferta de servicios públi-

²³ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo VI, así como en el Anexo XI.4.

²⁴ Véase el Capítulo VII de este informe.

cos y del ordenamiento territorial. Al mismo tiempo, generan un determinado nivel de cohesión social, que no solamente 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.

Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. Es un instrumento de desarrollo que forma parte de la política de Estado que involucra procesos políticos, técnicos y administrativos.

En 2002, el 64% de la población vivía en zonas urbanas y ocupaba 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 del diseño y planificación de políticas de desarrollo urbano-regional y la coordinación interinstitucional entre todas 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 explícita al ordenamiento territorial. Sin embargo aún no se cuenta con un plan de ordenamiento territorial, además de que el presente marco legal exhibe varias debilidades, tales como:

- No se establecen responsabilidades institucionales.
- No se establece el contenido mínimo que debe tener un plan de ordenamiento territorial.
- La normativa actual “califica el suelo”, pero no lo clasifica,
- No se define en qué consiste el Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio.

La vivienda

La vivienda encierra propiedades materiales, funcionales y simbólicas, lo cual determina la calidad habitacional. La carencia de un nivel adecuado 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 un déficit cualitativo de 633 mil viviendas. Con la meta al 2015 de reducir al 10% los déficits acumulados al 2009, se requeriría una inversión total anual que oscilaría entre 2.7% y el 2.4% del PIB, aunque la inversión estatal se estima en un tercio de este monto. Esto contrasta con la inversión conjunta del sector público y privado, estimada para el 2006 en 0.6% del PIB; esta situación es aún más alarmante cuando se compara con la inversión pública en vivienda, que tan solo llega al 0.04% del PIB.

El agua

El marco legal del agua debe responder tanto a la perspectiva de recurso como de servicio. Aunque ha habido muchas propuestas, el marco legal no avanza. La mitad de la población recibe los servicios públicos de agua y alcantarillado de INAPA, una tercera parte de la población, de la CAASD, y el resto lo hace de un conjunto de empresas públicas locales.

Los servicios de agua y saneamiento son deficientes y mal distribuidos en el territorio. Los estándares de potabilidad del agua en la fuente son diversos, regularmente por debajo del nivel de potabilidad. La transmisión y almacenamiento contamina aún más el líquido, lo que obliga a la ciudadanía a comprar agua para beber, con un impacto regresivo en el ingreso de los hogares.

La meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el nivel de población no cubierta con el servicio de agua potable no se cumplirá de seguir las tendencias actuales. Aunque en saneamiento se estima que sí se cumplirá, con un costo aproximado del 0.25% del PIB.

Saneamiento ambiental

En el tema de saneamiento ambiental, la recolección y disposición de residuos sólidos es fundamental dentro del ordenamiento territorial, ya que 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. Los mecanismos actuales de recolección y procesamiento de la basura tienen un 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. La falta de energía eléctrica es esencialmente un problema institucional asociado inicialmente a la exoneración del cobro de la energía por razones de clientelismo político y corrupción y que en el transcurso de décadas ha creado una dinámica de mercado, íntimamente vinculada con la estructura de poder, que también se han beneficiado del negocio de la falta de energía. La situación financiera del sector ha implicado que durante el 2008 el Gobierno subsidie al sector con un monto equivalente a un 13% más de lo que el Estado dominicano gastó en Educación en ese año o un 74% más de lo que gastó en salud. En este sentido, las principales acciones del Estado son la criminalización del robo de energía, intentar ordenar el mercado mediante la renegociación de contratos de compra-venta de energía a los suplidores privados, aumentar la oferta de energía, mejorar la red eléctrica y focalizar los subsidios del Programa de Reducción de Apagones (PRA).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la situación eléctrica es una fuente de gran inequidad 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. A nivel general, la ineficiencia del sector eléctrico es una traba a la competitividad del sector empresarial dominicano, afecta la educación pública, principalmente el nivel de secundaria, deteriora la cohesión social y paraliza al país.

Tecnologías de Información y Comunicación

Se ha registrado un gran avance en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), sin embargo quedan grandes retos pendientes:

- Hay un desequilibrio territorial en el uso y acceso a la tecnología, especialmente en 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.
- Hace falta trabajar una acción del Estado para manejar contenidos y darle seguimiento a la infraestructura de los centros de acceso público a las TIC.

Infraestructura vial

El avance en el nivel de desarrollo humano del país requiere un nivel de inversiones en infraestructura vial que el Estado no está en capacidad de financiar. En consecuencia, le queda la opción de

crear concesiones para el sector privado. Lo más importante para ello es elaborar un adecuado marco legal que a la vez de darle garantía al sector privado salvaguarde los intereses nacionales.

Los espacios públicos

Los espacios públicos son un componente del bienestar individual y colectivo. La ausencia del ordenamiento territorial hace que estos espacios sean abusados y privatizados y su creación depende de la voluntad de las autoridades de turno. En las zonas urbanas los espacios públicos son residuales, 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 proteger esas áreas.

La vulnerabilidad

La pobreza es la causa de la mayor vulnerabilidad de la población. En general, se aprecia una práctica dirigida más a la respuesta que a la prevención de desastres. No sólo no existen planes de ordenamiento territorial con cartografía actualizada, sino que tampoco existen planes específicos de gestión del riesgo.

Recomendaciones (Anexo XI.5) ²⁵

El análisis de la situación permite plantear como problema central de los asentamientos humanos la falta de un marco jurídico coherente y completo sobre el ordenamiento territorial y su posterior aplicación. Un ordenamiento territorial en sus 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 en el tema de los asentamientos humanos.

Ordenamiento territorial

- Mejorar el marco jurídico.
- Definir una única regionalización sobre la base de sus interrelaciones y las características socioeconómicas de las provincias.
- Elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y planes regionales y provinciales de ordenamiento territorial.
- Asegurar la inclusión de los grupos en situación de desventaja a través de la planificación territorial.
- Aumentar la productividad y la competitividad de los asentamientos humanos.
- Promover el aumento de la densidad urbana para reducir los costos ambientales.

Vivienda

- Promulgar una Ley de Vivienda y Hábitat que cree una Secretaría de Estado de Vivienda y una Ley de Tenencia y Acceso a Suelo.
- Realizar un censo enfocado a evaluar el déficit de vivienda.
- Implementar y ejecutar el Plan Nacional de Vivienda.
- Focalizar la inversión del Estado en vivienda sólo para los sectores de extrema pobreza y en áreas vulnerables, tales como el mejoramiento y la rehabilitación de viviendas, y proveerles de infraestructura sanitaria.

²⁵ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo VII, así como en el Anexo XI.5.

- Promover incentivos para el sector privado en la construcción de viviendas sociales.
- Desarrollar nuevos modelos de financiamiento para familias de escasos recursos.
- Promover la coordinación y colaboración entre los sectores públicos, privados y sin fines de lucro.

Agua potable y saneamiento

- Optimizar la inversión del Estado en el sector mediante la regulación y fiscalización.
- Realizar un estudio sobre la prestación del servicio de agua potable.
- Ampliar la infraestructura y mejorar las tuberías ya existentes.
- Realizar acciones para mejorar la cobranza del sector y la capacidad gerencial en las provincias.
- Promover la participación del sector privado en las poblaciones de mayor crecimiento económico.
- Focalizar la inversión de capital pública, de manera preferencial en las áreas de menores ingresos.

Recogida y tratamiento de residuos sólidos

- Realizar estudios que muestren la situación del servicio y su impacto en la salud de la población.
- Rebasar la dispersión de responsabilidades en el sector y aumentar la capacidad gerencial y de recaudaciones de los ayuntamientos.
- Estudiar a fondo los distintos mercados de materiales reciclables y la industria de reciclaje en general para aplicar estrategias de promoción, incremento y diversificación.
- Aprovechar los medios de comunicación para motivar una mejor participación y responsabilidad ciudadanas.

Energía eléctrica

Para mejorar el servicio eléctrico, es necesario 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 y focalizar la distribución de energía eléctrica subsidiada a las familias que realmente la necesitan. Además que se mejoren las prácticas gerenciales y 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 mejorar 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.

Telecomunicaciones

Para lograr la equidad y eficiencia en el acceso a las TIC, es necesario incluir este tema en el ordenamiento territorial. Es necesario que todas las instituciones competentes coordinen sus acciones en el marco de una estrategia nacional para el acceso a las TIC, especialmente los ayuntamientos. Realizar un estudio de factibilidad de los Centros de Acceso Público a las TIC (CAPT) y elaborar un plan de sostenibilidad de los mismos, ya que actualmente el 100% de ellos recibe financiamiento estatal.

Cualquier política dirigida a la reducción de la brecha digital debe tener como fin último la reducción de la brecha social. Por lo tanto, es fundamental acompañar la construcción de los CAPT con planes de formación a la población y acuerdos con la SEE, la SEESCyT y otras entidades educativas para

la introducción de la capacitación en informática en la oferta formativa. Asimismo, 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).

XI.5.7 Justicia y derechos²⁶

El poder debe ejercerse con arreglo a ciertos límites y sólo puede ser controlado por el poder. De esto deriva una estrecha relación entre dos de los elementos rectores del Estado de derecho: la separación de poderes y los derechos fundamentales. La eficacia de estos, a su vez, sólo se puede garantizar mediante la estructuración de un sistema de administración de justicia que pueda controlar las actuaciones de la legislación y de la administración, lo cual reclama un Poder Judicial libre de interferencias e independiente. Adicionalmente, los objetivos del desarrollo humano, como los supuestos del Estado de derecho, sólo son realizables allí donde está estructurado un sistema de justicia que garantice, por un lado, la limitación de los poderes y por otro, la efectividad de las libertades, haciendo que el acceso equitativo a las oportunidades dependa de la estrategia de desarrollo humano y la exigibilidad de los mismos dependa del Estado de derecho.

El proceso de reforma del sector justicia basado en la reforma constitucional de 1994 introdujo grandes avances en la institucionalidad y gestión del Poder Judicial, el Ministerio Público y sus dependencias, la Defensa Pública, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, las Escuelas de Derecho, las organizaciones de la Sociedad Civil que de alguna manera trabajan por el fortalecimiento institucional del sector y la Policía Nacional, entre otras.

La Ley 64-97 le confirió al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera, ya que le asignó por lo menos el 4.10% de los ingresos internos, pero ese monto ha estado en los hechos muy por debajo de esa meta (2.2% de los ingresos internos).

La reforma procesal penal buscó traducir el espíritu de la Constitución en lo que tiene que ver con los derechos y libertades fundamentales. Los resultados hasta ahora de la aplicación del Código Procesal Penal en sus diferentes ámbitos han mostrado una mejoría en los niveles de solución, pero todavía mantienen niveles de aplazamiento altos, situación que afecta a todo el sistema. Los tribunales unipersonales registran disminución en la productividad de los jueces y en las entradas, lo cual está asociado en parte a la organización territorial. Finalmente la efectividad del Ministerio Público ha mejorado, pero todavía es baja, con una tasa de condenas de sólo en la mitad de los casos.

Es mucho lo que se ha avanzado en el país para mejorar la administración de justicia. La cantidad de leyes aprobadas, las iniciativas de capacitación de los actores del sistema, la creación de la carrera judicial, el inicio de la carrera del Ministerio Público, la mejora sustancial de muchas de las instalaciones e infraestructuras físicas de tribunales y fiscalías, las disposiciones normativas contra la discriminación sexual y de género, entre otras muchas iniciativas son ejemplos elocuentes del avance.

No obstante lo anterior, hay que consolidar la independencia del Poder Judicial, en lo referente a la presencia de los intereses políticos en el Consejo Nacional de la Magistratura. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) designa, evalúa y sanciona a los demás jueces, lo cual le puede restar independencia a estos. El Ministerio Público también puede estar influenciado por los intereses políticos, al estar sujeto a la voluntad del Poder Ejecutivo, lo que afecta la persecución de casos como la corrupción administrativa. Finalmente, la carrera judicial y la carrera del ministerio público que pueden mejorar la independencia judicial tienen deficiencias.

²⁶ Véase el Capítulo VIII de este informe.

Con respecto al acceso a la justicia, se comprobó que todavía las personas pobres tienen dificultades para acceder al sistema, que en la equidad de género ha habido avances pero todavía insuficientes, muchos de los cuales se han quedado en meros formalismos. Las resistencias culturales e ideológicas, la ausencia de una política integral y funcional de atención más allá de las instancias judiciales, que además de la sanción al agresor ofrezca atención a las víctimas, la desinformación de los actores involucrados en los procesos, así como la poca garantía de continuidad de los procesos abiertos, son algunos de los principales problemas que fueron identificados.

Con la interpretación que hace la Ley de Migración del artículo 11 de la Constitución Dominicana en agosto de 2004 y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de diciembre de 2004 se ha hecho una aplicación retroactiva de una normativa que implica despojar de la nacionalidad dominicana a gran cantidad de personas de ascendencia haitiana, además que dicha interpretación crea una nueva condición no especificada en la Constitución.

Hay dificultades para hacer efectiva la Ley de Acceso a la Información Pública y para que el Estado sea transparente en sus acciones. Por una parte las oficinas públicas no satisfacen los procedimientos necesarios (creación de las Oficinas de Acceso a la Información, la designación de los responsables de dichas oficinas), además de que no responden a las solicitudes de la población. Por otro lado, la vía procesal para la reivindicación del derecho de acceso a la información no está sujeta a plazos, ya que la decisión final depende de la Suprema Corte de Justicia.

El impacto de las reformas en la percepción ciudadana muestra grandes déficits. Hay suficientes indicadores que revelan que la población todavía no se siente beneficiada por los cambios y muchos de ellos se realizaron al margen de la ciudadanía.

Recomendaciones (Anexo XI.6) ²⁷

Las principales líneas de recomendaciones que se hacen en este capítulo se relacionan con la necesidad de asegurar la independencia del sistema de justicia como condición indispensable para la existencia de un verdadero Estado de derecho.

El tema de la independencia está estrechamente relacionado con la problemática institucional, es decir, con el fortalecimiento de las normas de acción que rigen el funcionamiento de las distintas instancias que integran el sector justicia. Ambas cuestiones, independencia e institucionalidad, están en gran medida determinadas por la forma en que se estructuran las instituciones con los ámbitos de competencia que se les asigna, así como con ciertas permisividades legales que dejan a la discreción de determinados actores la adopción de decisiones importantes. En esta línea se hacen las siguientes recomendaciones:

- Revisar y reducir las competencias administrativas de la Suprema Corte de Justicia a fin de reservarle sólo el desempeño de funciones jurisdiccionales. Para garantizar la independencia judicial, es recomendable reestructurar las funciones de la Suprema Corte de Justicia para que se concentre en la administración de justicia y otra instancia administrativa se ocupe del control disciplinario, de evaluación de desempeño y de administración de la carrera judicial.
- Reformar la composición de la Suprema Corte de Justicia de manera que dos tercios de sus integrantes provengan del sistema de carrera y un tercio provenga del mundo académico y del ejercicio privado.

²⁷ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo VIII así como en el Anexo XI.6.

- Reestructurar el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) a fin de relativizar la incidencia de la política partidaria en la decisión sobre quiénes integran la Suprema Corte. Se propone que esté integrado en dos terceras partes por jueces provenientes de las distintas instancias, los cuales deberán ser elegidos entre sus pares en procesos organizados a tales fines. La otra tercera parte la integrarán los funcionarios que actualmente lo componen, más algún representante de la academia o del gremio de los abogados.
- Reestructurar las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura en cuanto a sus atribuciones para que desempeñe las siguientes funciones:
 - Administrar la Carrera Judicial y la de designación de todos los jueces del país y funcionarios del poder judicial.
 - Ejercer el control disciplinario sobre todos los jueces y funcionarios del Poder Judicial.
 - Ejercer la administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.
 - Definir y ejecutar la política salarial de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.
 - Definir, aplicar y ejecutar los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.
- Otorgar un rango constitucional a la definición de la misión del Ministerio Público.
- Establecer en la Ley Fundamental del estatuto de Carrera del Ministerio Público, la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones.
- Modificar la forma de designación del Procurador General de la República a fin de que sea elegido de una terna sometida por el Presidente de la República al Senado, el cual lo designará por un período igual al del jefe del Poder Ejecutivo.
- Crear un Tribunal Constitucional, independiente y autónomo del Poder Judicial, como mecanismo para garantizar la supremacía de la Constitución y derechos fundamentales.

XI.5.8 Migración haitiana²⁸

La situación de la inmigración haitiana en República Dominicana es sin duda uno de los principales desafíos que tiene el país en materia de desarrollo humano. La situación social de este grupo es en general peor que la del 20% más pobre de la población dominicana y en el transcurso de las décadas no habido una respuesta estatal dirigida a regularizar la situación. Por el contrario, la inmigración irregular crece, las leyes no se aplican y la situación de vulnerabilidad de esta población se acrecienta.

Hay diferentes estimaciones de la emigración haitiana al resto del mundo. Este informe, basado en el ODH/PNUD 2005, calculó que la población haitiana era de entre 3% y 6% de la dominicana en 2002. Si se asume el límite superior con respecto a la población de 2008, se tendría una inmigración haitiana menor a 600 mil personas.

La inmigración haitiana se caracteriza por intensificar la circulación y ser cada vez más de orientación urbana, así como por la diversificación geográfica, tanto en su origen de las diferentes regiones de Haití como en su distribución espacial en República Dominicana. Es mayoritariamente masculina, con muy bajos niveles educativos, sin documentación que regularicen su situación en el país y con bajo acceso a medios de comunicación.

²⁸ Véase el Capítulo IX de este informe.

El 87% de la población haitiana pertenece a la PEA, su tasa de participación alcanza el 97%, la desocupación abierta asciende al 20.4%, aunque es menor en las zonas rurales que en la urbanas, mientras que la femenina casi duplica a la masculina. El 42% se concentra en actividades agrícolas, aunque el sector de la construcción ocupa el 39%.

Las cifras que arrojan los datos de salud, educación y pensiones proporcionan indicios indirectos a favor de un cálculo más moderado del costo que se les imputa a los inmigrantes haitianos de los servicios públicos dominicanos. Este informe calcula que el gasto social (salud, pensiones y educación) del Estado dominicano en la población de inmigrantes haitianos sería del orden de RD\$480 millones (US\$15 millones) en el 2005.

Además de la situación socioeconómica de exclusión que afecta a una gran parte de los inmigrantes de origen haitiano y sus descendientes nacidos en territorio dominicano, esta población es víctima de prácticas sistemáticas que vulneran sus derechos humanos. Especialmente sus derechos civiles y sociales como consecuencia de su situación de irregularidad migratoria, su origen nacional y de raza.

Con respecto a la documentación de las personas de ascendencia haitiana, se creó un serio problema institucional al pretender aplicar una norma legal aprobada en 2004 de forma retroactiva para despojar de la nacionalidad a gran cantidad de ciudadanas y ciudadanos dominicanos por ser hijos de padres haitianos, sin que haya mediado la sentencia de un juez.

Aunque formalmente las leyes dominicanas no impiden a los haitianos crear sindicatos, indirectamente sí lo hacen al exigirles documentación. Indudablemente existe un serio problema de regularización. De otra parte, existen algunas evidencias de que se ha generado un incipiente movimiento espontáneo de creación de asociaciones locales de inmigrantes.

Con respecto a las dimensiones de la sociabilidad y dinámica de los conflictos, se puede indicar que han aumentado las relaciones inter-étnicas a nivel de la base social, aunque se presentan conflictos esporádicos con elementos xenófobos.

Las informaciones muestran que las opiniones y actitudes de los dominicanos sobre los inmigrantes haitianos y sus descendientes se han endurecido en general y tornado más excluyentes, sobre todo en los últimos años.

La Ley 285-04 define un nuevo ordenamiento jurídico-institucional para regular el sector migración, que incluye al Consejo Nacional de Migración, al Instituto Nacional de Migración, a las oficinas de control migratorio y a la Junta Central Electoral. Algunas de estas instancias no se han establecido y la ley no tiene reglamento, pese a que han pasado con casi 5 años de que fue aprobada.

Con respecto a la regularización laboral, la Ley pretende ordenar una realidad laboral que no existe: la contratación de contingentes migratorios. La naturaleza actual del mercado laboral de inmigrantes está sustentada en un trabajo “de base” o no cualificado, donde predominan contratos verbales e informales entre sujetos individuales (trabajador y empleador). Este tipo de contratos verbales están generalizados en casi toda la agricultura del país y en importantes ámbitos laborales urbanos, como las construcciones. En ese contexto, ante las presiones internacionales la respuesta del Estado dominicano ha sido esencialmente defensiva.

El manejo de la mano de obra haitiana no será eficiente si no se acompaña de mecanismos que ordenen, regulen y controlen la inmigración en condiciones de respeto a los derechos humanos y apegados al derecho.

Recomendaciones (Anexo XI.7)²⁹

Ante esta situación, las principales líneas de recomendaciones se pueden resumir en:

- Aplicar la Ley de Migración y proceder a la articulación de un plan de regularización migratoria y a su puesta en marcha.
- Garantizar los derechos económicos, sociales, civiles y políticos a toda la población de inmigrantes, incluso con programas diseñados de forma específica para ese grupo.
- Desarrollar políticas de integración de inmigrantes, en las que deben articularse acciones educativas a nivel de la educación formal y generalizada de la población, a fin de romper estereotipos y prejuicios contra el inmigrante.
- Revisar las prácticas policiales y judiciales para luchar contra las redes de tráfico de personas y especialmente la explotación sexual mediante el tráfico de niños y niñas y de mujeres.
- Fortalecer el desarrollo económico y social en la zona fronteriza mediante programas especiales y en los casos necesarios buscar la colaboración con el Estado haitiano.
- Fortalecer la eficiencia y eficacia de los controles migratorios a fin de reducir la incidencia de la migración irregular en el territorio nacional. Esto incluye la creación de una policía migratoria, controles en los ámbitos laborales y sanciones a empleadores.
- Sancionar de forma ejemplar a los empleadores en los sectores de la construcción, turístico y agrícola que violen las normas laborales en la contratación de inmigrantes irregulares.
- Asegurar que en las deportaciones de inmigrantes irregulares se respeten los derechos humanos, el derecho al debido proceso garantizado constitucionalmente y contemplado en la Ley 285-04.
- Cumplir con la norma constitucional de no aplicar retroactivamente la definición de nacionalidad adoptada después del 2006.
- Fortalecer el sistema migratorio y las instituciones del sistema migratorio.
- Crear un sistema de información sobre los migrantes.
- Cooperar con el desarrollo económico y social de Haití.

XI.5.9 Cohesión social ³⁰

Para este informe la cohesión social es un resultado derivado de la magnitud y forma en que la colectividad asume a cada una de sus partes, lo cual produce una fuerza de atracción entre ellas, lo cual permite identificar un espacio común de intereses y generar un sentimiento de identidad, pertenencia y lealtad con el grupo. El análisis cualitativo de la cohesión social muestra una sociedad ambigua en donde se presentan dos planos contrapuestos de la realidad.

- Una fuerte cohesión social-local donde hay una densidad interna en los estratos pobres, pero elementos débiles de cohesión en los estratos medios.
- Una débil cohesión macrosocial con el país.

La debilidad de la cohesión macrosocial se fundamenta en la forma en que se concretiza la relación entre el Estado y la población. Se percibe una presencia del Estado débil, poco solidario, asen-

²⁹ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo IX, así como en el Anexo XI.7.

³⁰ Véase el Capítulo X de este informe.

tado en “favores” y “ayudas”, con relaciones clientelares y basadas en la negación de derechos, endogámico, “utilitarista”, cuya práctica genera exclusión social, desigualdad y disminuye la conciencia ciudadana. Por otra parte, se asume lo micro-local como una extensión de la vida familiar en donde lo local se marca por relaciones primarias y el tejido social no se sostiene en prácticas ciudadanas, sino en prácticas de solidaridad, reciprocidad y apoyo interpersonal.

La debilidad en la cohesión social resulta de la presencia de una cultura que tolera diversas formas de exclusión y discriminación social, en particular hacia: la mujer, las personas discapacitadas, las personas negras, los inmigrantes haitianos, los jóvenes de barrio y entre las clases sociales. La fragilidad de la construcción de ciudadanía se expresa, como contraparte, en que la discriminación y exclusión social, así como las continuas violaciones de derechos se asumen y toleran porque no hay conciencia de la población en las violaciones a sus derechos individuales.

La desconfianza hacia las instituciones estatales y la Policía Nacional también debilita la cohesión social y más aún con la visión pesimista del futuro del país y de la intervención presidencialista como la única vía de cambio. No hay una vinculación directa entre las personas y el país desde una visión de futuro, mientras que las comunidades locales en los estratos pobres gozan de este nexo, desde donde el futuro personal se extiende hacia la comunidad con pocas fronteras.

Existe la presencia de un capital social que da sostén a las redes sociales de solidaridad y reciprocidad y que cubre los vacíos que deja la falta de políticas sociales dirigidas a grupos vulnerables.

El empoderamiento social tiene un potencial en las comunidades de estudio gracias a la presencia de organizaciones sociales y una participación de personas en ellas significativa. Igualmente la presencia de protestas locales para demandar servicios básicos e intervención en infraestructura ha fortalecido este empoderamiento en el imaginario de los estratos pobres, que han identificado en estas expresiones una vía para visibilizar sus reclamos y sus derechos frente al Estado.

Este empoderamiento se ve afectado, sin embargo, por el asistencialismo que genera conflictos al interior de las organizaciones y en las comunidades, al promover indirectamente divisiones internas en las organizaciones que corren el riesgo de afectar su capacidad de empoderamiento y co-desarrollo.

Finalmente, puede darse una disociación entre la cohesión social y el desarrollo humano en términos de lo micro con lo macro. Esta disociación genera brechas entre el Estado y la ciudadanía y dificulta las posibilidades de articulación social de las políticas públicas. De ahí que la formulación de políticas sociales debe tomar como punto de partida la integración de ambos planos el desarrollo humano y la cohesión social.

Recomendaciones (Anexo XI.8)³¹

Las líneas generales a tomar en cuenta para el diseño de políticas que fortalezcan la cohesión social deben partir de los siguientes principios extraídos del estudio cualitativo realizado:

- Formular políticas públicas para fortalecer la cohesión social, la cuales deben:
 - Estar dirigidas a disminuir brechas, desigualdades y diferencias.
 - Fomentar el ejercicio de ciudadanía basada en los principios de desarrollo humano de: equidad, eficiencia, empoderamiento.

³¹ Se puede encontrar una lista más detallada de recomendaciones en el Capítulo X, así como en el Anexo XI.8.

- Fortalecer el Estado de derechos y el cumplimiento de leyes.
- Fortalecer el régimen de consecuencias frente a las violaciones de las leyes.
- Elaborar políticas para la construcción de ciudadanía a través de prácticas públicas que eliminen toda forma de exclusión, erradiquen la pobreza y garanticen una mejora de la calidad de vida hacia una vida digna.
- Establecer prioridades en programas de inversión social a fin de disminuir brechas, desigualdades, exclusión y diferencias.
- Fomentar una práctica de política social que tenga como eje transversal el fortalecimiento de acciones basadas en la coordinación social a través de las redes sociales y de las organizaciones sociales para así ampliar los horizontes de igualdad, garantía de un Estado de derecho, ejercicio ciudadano y por tanto desarrollo humano.
- Garantizar más relevancia a lo micro en las formulaciones de políticas. Las personas, las organizaciones y las redes deben participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Integrar conceptos del territorio en la formulación y ejecución de políticas, utilizar el micro-territorio como unidad social que trascienda el concepto de familia. La intervención social desde el micro-territorio fortalece la cohesión social, las relaciones de confianza y el capital social de estas unidades, mientras que, por el contrario, desde familias aisladas tiende a debilitarse.
- Diseñar un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir la cohesión social.

Este capítulo hace también recomendaciones específicas que en general apuntan a una intervención social dirigida a cambiar las prácticas y relaciones que erosionan la cohesión social o para fortalecer las condiciones y situaciones que la fomentan. Las recomendaciones están divididas según las dimensiones estudiadas de la cohesión social y en cada una de ellas se formulan recomendaciones estratégicas generales y recomendaciones de acciones específicas. Muchas de estas recomendaciones están vinculadas a otras áreas sociales que se analizan en el informe y que por tanto se integran a las recomendaciones de políticas de los capítulos que tratan de ellas.

XI.6 Sinergias entre las políticas sectoriales

Uno de los énfasis que intenta hacer este documento es la importancia de la acción sistémica del Estado a través de sus políticas públicas y, en especial, en sus políticas sociales. Se priorizó una serie de ámbitos de lo social para analizarlos y hacer recomendaciones de políticas. Las propuestas realizadas están dentro de un orden coherente entre ellas y con el objetivo de impulsar el desarrollo humano y generar cohesión social. Tal y como se sostuvo teóricamente, las propuestas no solo son coherentes entre ellas sino que unas potencian las otras, generando sinergias que tienen como resultado un mayor impacto en la sociedad si se desarrollan de forma articulada sectorial y territorialmente.

En los Anexos XI.1 a XI.8 se muestran las propuestas de políticas hechas en cada ámbito de intervención: educación, salud, empleo, seguridad social y asistencia social, asentamientos humanos, justicia y derechos, migración haitiana y cohesión social, con las instancias responsables de su ejecución, así como su relación con el resto de los ámbitos de políticas analizados.

En el Cuadro XI.1 se muestra cómo cada ámbito de intervención está relacionado con el resto, lo que puede generar externalidades positivas o negativas en los otros ámbitos, en función de su

actuación. También se muestra la numeración de las propuestas que concretizan estas interrelaciones entre los diferentes ámbitos de intervención.

A modo de ejemplo se pueden caracterizar las sinergias que produciría impulsar una política de regularización de los trabajadores haitianos: si no se propicia la regularización de la mano de obra haitiana en el país y se frena la migración ilegal, ésta estará en desventaja con respecto a sus derechos laborales. Esto impulsará a la baja el salario de este grupo poblacional, lo cual deprimirá necesariamente también el salario medio de las actividades económicas en las que la mano de obra haitiana tenga un peso importante. La irregularidad también limitará la cotización al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores haitianos, los cuales mantendrán en aumento, aunque sea marginalmente, su demanda de servicios de salud, que por demás cuentan con un limitado presupuesto.

Este ejemplo muestra sólo una de las múltiples relaciones de sinergia que se dan entre las políticas propuestas y por lo cual se hace esencial la articulación de las políticas entre sí y mantener una visión conjunta que garantice avances hacia un mismo objetivo. Por esta razón la importancia del rol de articulación del GCPS y de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación para que garanticen la acción sistémica sectorial y territorialmente y velen por la coherencia de las políticas.

Cuadro XI.1 Sinergias entre los diferentes ámbitos y entre políticas propuestas para cada ámbito de intervención social

Capítulo	III. Educación	IV. Salud	V. Empleo	VI. Seguridad Social	VI. Asistencia Social	VII. Asentamientos humanos	VIII. Justicia	IX. Migración Haitiana	X. Cohesión Social
III. Educación		Un mayor nivel educativo mejorara las condiciones de salud. III.2.	La productividad en el trabajo así como el tipo de trabajo al que se puede aspirar está determinada por el nivel educativo. III.1, III.2, III.3, III.4, III.6, III.13, III.15, III.32, III.33, III.34, III.36, III.38, III.39, III.40.	Aumenta la conciencia de derechos para exigir la seguridad social. III.2	Los programas de asistencia social pueden incrementar la demanda de los servicios de educación, así como desarrollar programas para poblaciones con características específicas. Si la calidad de los servicios universales no es adecuada, el aumento de la demanda no será atendido correctamente. III.6, III.7, III.14, III.17, III.22	El ordenamiento del territorio debe incluir los servicios sociales necesarios para los asentamientos humanos. Las vías de acceso y el servicio eléctrico impactan en el acceso a la educación de las personas. III.12, III.20	La educación es un derecho avalado por las leyes dominicanas. La enseñanza de los derechos en las escuelas es determinante para la creación de ciudadanía y el buen uso de las instancias legales. III.18, III.11	La migración haitiana regular o irregular aumenta marginalmente la demanda de los servicios de educación del país. La concentración territorial de esta demanda hace que en algunas zonas el efecto sea mayor.	El sistema educativo reproduce las inequidades de la sociedad y por lo tanto fractura la cohesión social. El sistema educativo determina la construcción de valores y hábitos de interacción de la población. III.1, III.2, III.3, III.5, III.7, III.8, III.9, III.15, III.16, III.29, III.36, III.45, III.47, III.48
IV. Salud	El estado de salud de las personas, especialmente de la niñez, es un determinante esencial de su capacidad de aprendizaje y de su desempeño académico. IV.26, IV.29, IV.33, IV.34, IV.42, IV.50, IV.55		Las condiciones de salud determinan las actividades laborales que las personas pueden realizar	El sistema de seguridad social garantiza que todas las personas tengan asegurado el financiamiento de un Plan Básico de Salud, lo que reduce el gasto privado en salud e incrementa el uso de los servicios. También pone en marcha el pago por resultados de los prestadores de salud. IV.2, IV.3, IV.24	Los programas de asistencia social pueden impulsar la demanda de servicios de salud, así como impulsar programas de apoyo a poblaciones con dificultades específicas de salud. Si la calidad de los servicios universales no es adecuada, el aumento de la demanda no será atendido correctamente. IV.6, IV.23	El estado de la vivienda y de los servicios básicos, como agua, luz o vías de comunicación, tienen un fuerte impacto en la salud de las personas.	El derecho a la salud está garantizado por Ley. Existen ciertos ámbitos de género o la salud laboral, donde el sector justicia y el sector salud deben articularse para ser efectivos. El aborto está penado en el país, lo que aumenta la tasa de mortalidad materna. IV.33, IV.52, IV.53, IV.54, IV.59, IV.60	La migración haitiana regular e irregular aumenta marginalmente la demanda de los servicios de salud del país. La concentración territorial de esta demanda hace que en algunas zonas el efecto sea mayor.	El sistema de salud dominicano debe estar preparado para garantizar el derecho universal a la salud. IV.6, IV.14, IV.23, IV.24, IV.30, IV.43, IV.45, IV.46, IV.47, IV.48, IV.52

Capítulo	III. Educación	IV. Salud	V. Empleo	VI. Seguridad Social	VI. Asistencia Social	VII. Asentamientos humanos	VIII. Justicia	IX. Migración Haitiana	X. Cohesión Social
V. Empleo	La productividad en el trabajo, así como el tipo de trabajo al que se puede aspirar está fuertemente determinado por el nivel educativo. V.1, V.10, V.20, V.21, V.22, V.23, V.24, V.25, V.26, V.27, V.28	Las condiciones de salud determinan fuertemente las actividades laborales que las personas pueden realizar	-	La estructura del mercado laboral determinará fuertemente la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Dependiendo de la situación laboral de las personas se tendrán mayores o menores derechos. V.18, V.35, V.61, V.63, V.64, V.76	Los programas de asistencia social deben facilitar la inserción laboral de poblaciones con dificultades de acceso. V.29, V.30, V.34, V.35, V.37, V.39, V.51, V.67.	El acceso a luz, las vías de comunicación, la calidad de los suelos o las telecomunicaciones tienen un fuerte impacto en la competitividad de las empresas y por tanto del empleo.	El Código Laboral regula las condiciones laborales de los trabajadores. V.6, V.7, V.42V.50, V.53	La mano de obra haitiana es esencial para el desarrollo de diferentes áreas productivas. Su regularización o no influye en las condiciones laborales de los trabajadores. Las condiciones de exclusión de esta población presionan su salario a la baja y este al salario medio de algunas actividades económicas. V.19	Las diferentes formas de discriminación en el empleo fraccionan la cohesión social. V.15, V.16, V.31, V.32, V.33, V.34, V.35, V.36, V.37, V.38, V.39, V.40, V.41, V.42, V.43, V.44, V.45, V.46, V.47, V.48, V.49, V.50, V.51, V.52, V.53, V.54, V.55, V.56, V.58, V.59, V.60, V.62, V.64, V.65, V.66, V.67, V.68, V.69, V.70, V.71, V.74, V.75
VI. Seguridad social	A mayor nivel educativo existen mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral formal y por tanto de cotizar a la Seguridad Social, con lo que el SDSS es más sostenible.	La SESPAS forma parte de la estructura institucional del CNSS y es la que habilita a las prestadoras de servicios de salud (PSS), así como es una PSS contratada por las aseguradoras. V.6, V.8, V.13, V.16, V.19, V.20, V.23, V.24.	La estructura del mercado laboral determinará fuertemente la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Dependiendo de la situación laboral de las personas se tendrá mayores o menores derechos. V.1, V.4, V.6, V.7, V.8, V.9, V.11, V.13, V.14, V.16, V.21, V.26, V.27, V.29, V.33, V.34, V.35	-	Las personas beneficiarias del régimen subsidiado deberían ser objeto de diferentes programas de asistencia social que faciliten su inserción laboral. V.15, V.17, V.19, V.21	La concentración territorial del trabajo formal obliga a una concentración territorial de los diferentes regímenes de financiación, algunos de los cuales no se han iniciado y por tanto provocan una exclusión territorial de sus derechos.	La Ley 87-01 regula el Sistema de Seguridad Social. V.4, V.15, V.17, V.27, V.31	El estatus migratorio y laboral de los trabajadores haitianos condiciona su aporte al Sistema de Seguridad Social y sus beneficios.	El Sistema de Seguridad Social crea derechos iguales para todos, fortaleciendo la cohesión social. V.1, V.2, V.3, V.5, V.10, V.11, V.13, V.14, V.15, V.19, V.20, V.22, V.26, V.28, V.34, V.35, V.36, V.37

Capítulo	III. Educación	IV. Salud	V. Empleo	VI. Seguridad Social	VI. Asistencia Social	VII. Asentamientos humanos	VIII. Justicia	IX. Migración Haitiana	X. Cohesión Social
VI. Asistencia social	Los programas de asistencia social pueden incrementar la demanda de los servicios de educación, así como desarrollar programas para poblaciones con características específicas. Si la calidad de los servicios universales no es adecuada el aumento de la demanda no será atendido correctamente. V.39, V.40, V.41, V.46, V.50, V.51, V.54, V.55	Los programas de asistencia social pueden impulsar la demanda de servicios de salud así como impulsar programas de apoyo a poblaciones con dificultades específicas de salud. Si la calidad de los servicios universales no es adecuada el aumento de la demanda no será atendido correctamente. V.39, V.41, V.44	Los programas de asistencia social deben facilitar la inserción laboral de poblaciones con dificultades de acceso. VI.39, VI.53, VI.54	La completa puesta en marcha del SDSS garantizará derechos hasta ahora estaban cubiertos con programas de asistencia social. VI.52		Los programas de focalización de subsidios energéticos eficientizarán el gasto público. VI.48, VI.49	El estado de irregularidad de la población haitiana dificulta la posibilidad de trabajar programas de asistencia para esta población.	El estado de irregularidad de la población haitiana dificulta la posibilidad de trabajar programas de asistencia para esta población.	La eliminación del clientelismo por una cultura de derechos en los programas de asistencia social fortalece la cohesión social. V.42, V.43, V.44, V.45, V.46, V.47, V.48, V.49, V.50, V.52, V.54
VII. Asentamientos humanos	El ordenamiento del territorio debe incluir los servicios educativos necesarios para los asentamientos humanos. Las vías de acceso y el servicio eléctrico impactan en el acceso a educación de las personas. VII.6, VII.48, VII.50	El ordenamiento del territorio debe incluir los servicios de salud necesarios para los asentamientos humanos. VII.6, VII.12, VII.23, VII.24, VII.28, VII.31, VII.33	El ordenamiento territorial tiene un fuerte impacto en la el sistema productivo del país y por tanto en las oportunidades que ofrece el mercado laboral en el territorio, el desarrollo de servicios básicos como vías de comunicación, luz y telecomunicaciones es esencial para la productividad. VII.6, VII.51	La concentración territorial del trabajo formal obliga a una concentración territorial de los diferentes regímenes de financiación, algunos de los cuales no se han iniciado y por tanto provocan una exclusión territorial de sus derechos.	Los programas de asistencia social pueden tener una focalización territorial en zonas de alto nivel de pobreza. Se puede trabajar programas de asistencia social, como vivienda o servicios energéticos, en los grupos que están excluidos de los servicios básicos que debe proveer una ciudad VII.4, VII.5, VII.9, VII.30, VII.39		El marco normativo es esencial con respecto al uso del espacio público, así como en la provisión de servicios públicos y la titulación de tierras. VII.1, VII.20, VII.28, VII.37	Los planes de ordenamiento territorial deben considerar el impacto de la migración haitiana en los bateyes y la zona fronteriza del país.	La planificación urbanística y territorial es esencial en el fortalecimiento de dinámicas que generen cohesión social (vías de comunicación, iluminación, parques, espacios comunes). También es esencial para provocar medidas que propicien la integración de poblaciones excluidas. VII.4, VII.5, VII.7, VII.8, VII.15, VII.16, VII.18, VII.25, VII.27, VII.30, VII.34, VII.35, VII.37, VII.39, VII.40, VII.48

Continuación Cuadro XI.1 Sinergias entre los diferentes ámbitos y entre políticas propuestas para cada ámbito de intervención social

Capítulo	III. Educación	IV. Salud	V. Empleo	VI. Seguridad Social	VI. Asistencia Social	VII. Asentamientos humanos	VIII. Justicia	IX. Migración Haitiana	X. Cohesión Social
VIII. Justicia	El sistema educativo puede promover la creación de conciencia de derechos y el respeto a la legislación como un valor.	El derecho a la salud está garantizado por Ley. Existen ciertos ámbitos, como la violencia de género o la salud laboral, donde el sector justicia y el sector salud deben articularse para ser efectivos. El aborto está penado en el país.	El Código Laboral determina las condiciones laborales de los trabajadores.	La seguridad social protege contra los riesgos laborales, así como promueve las licencias por maternidad, y el apoyo a la lactancia y las instancias infantiles.	La posibilidad de sanción al Estado por no garantizar los derechos sociales, económicos y culturales puede facilitar la exigibilidad de estos derechos.	El marco normativo es esencial con respecto al uso del espacio público así como en la provisión de servicios públicos y la titulación de tierras.	-	La definición de nacionalidad y la aprobación y aplicación de la Ley de Migración son esenciales en el proceso de regularización de la migración haitiana y la definición y garantía de sus derechos.	La aplicación de la legislación existente para proteger y promover los derechos de las poblaciones vulnerables o discriminadas, así como promover la creación de sanciones por la no protección de los derechos de estas poblaciones fortalecería la cohesión social. VIII.9, VIII.10
	El nivel educativo de la población haitiana y su estatus legal condicionan su capacidad de inserción laboral. IX.6, IX.7, IX.12	En la población haitiana existe mayor prevalencia del VIH/SIDA. IX.4, IX.7	La regularización o no de esta población influye en las condiciones laborales de los trabajadores. Las condiciones de exclusión de esta población presionan su salario a la baja y éste al salario medio de algunas actividades económicas. IX.6, IX.7, IX.8, IX.15, IX.19, IX.31	El estatus migratorio y laboral de los trabajadores haitianos condiciona su aporte al Sistema de Seguridad Social y sus beneficios. IX.9	El estado de irregularidad de la población haitiana dificulta la posibilidad de trabajar programas de asistencia para esta población. IX.4, IX.10	Los planes de ordenamiento territorial deben considerar el impacto de la migración haitiana en los bateyes y la zona fronteriza del país. IX.5	La definición de nacionalidad y la aprobación y aplicación de la Ley de Migración son esenciales en el proceso de regularización de la migración haitiana y la definición y garantía de sus derechos. IX.1, IX.6, IX.2, IX.3, IX.13, IX.19, XI.20, X.21, X.22, X.23, IX.32	-	Es necesario el desarrollo de campañas que trabajen el respeto a la diversidad étnico-racial y cultural para fortalecer la cohesión social entre la población haitiana y dominicana. IX.4, IX.5, IX.6, IX.7, IX.11, IX.13, IX.15, IX.16, IX.17, X.32, X.33, X.34, X.35, X.37, X.40
IX. Migración haitiana	El nivel educativo de la población haitiana y su estatus legal condicionan su capacidad de inserción laboral. IX.6, IX.7, IX.12	En la población haitiana existe mayor prevalencia del VIH/SIDA. IX.4, IX.7	La regularización o no de esta población influye en las condiciones laborales de los trabajadores. Las condiciones de exclusión de esta población presionan su salario a la baja y éste al salario medio de algunas actividades económicas. IX.6, IX.7, IX.8, IX.15, IX.19, IX.31	El estatus migratorio y laboral de los trabajadores haitianos condiciona su aporte al Sistema de Seguridad Social y sus beneficios. IX.9	El estado de irregularidad de la población haitiana dificulta la posibilidad de trabajar programas de asistencia para esta población. IX.4, IX.10	Los planes de ordenamiento territorial deben considerar el impacto de la migración haitiana en los bateyes y la zona fronteriza del país. IX.5	La definición de nacionalidad y la aprobación y aplicación de la Ley de Migración son esenciales en el proceso de regularización de la migración haitiana y la definición y garantía de sus derechos. IX.1, IX.6, IX.2, IX.3, IX.13, IX.19, XI.20, X.21, X.22, X.23, IX.32	-	Es necesario el desarrollo de campañas que trabajen el respeto a la diversidad étnico-racial y cultural para fortalecer la cohesión social entre la población haitiana y dominicana. IX.4, IX.5, IX.6, IX.7, IX.11, IX.13, IX.15, IX.16, IX.17, X.32, X.33, X.34, X.35, X.37, X.40

Sinergias entre los diferentes ámbitos y entre políticas propuestas para cada ámbito de intervención social									
Capítulo	III. Educación	IV. Salud	V. Empleo	VI. Seguridad Social	VI. Asistencia Social	VII. Asentamientos humanos	VIII. Justicia	IX. Migración Haitiana	X. Cohesión Social
X. Cohesión social	El sistema educativo reproduce las inequidades de la sociedad y por lo tanto fractura la cohesión social. El sistema educativo determina la construcción de valores y hábitos de interacción de la población. X.9, X.10, X.20, X.29, X.34, X.35, X.36, X.37, X.38, X.49, X.53, X.54, X.55, X.56, X.59, X.60, X.63, X.64, X.71, X.79, X.81, X.82, X.84, X.85, X.86, X.87, X.88, X.89, X.90	El sistema de salud dominicano debe estar preparado para garantizar el derecho universal a la salud. X.20, X.30, X.31, X.32, X.34, X.39, X.44, X.46, X.57, X.58, X.59, X.61, X.66, X.76, X.77, X.92, X.93, X.95	El mercado laboral es una fuente importante de inclusión y por tanto debe desarrollar políticas de discriminación positiva para poblaciones marginadas o con alguna condición diferenciadora. X.20, X.48, X.59, X.64, X.83	El Sistema de Seguridad Social crea derechos iguales para todos, fortaleciendo la cohesión social. X.20, X.40, X.41, X.42, X.91	La eliminación del clientelismo por una cultura de derechos en los programas de asistencia social fortalece la cohesión social. X.4, X.17, X.18, X.20, X.21, X.70, X.72, X.90, X.94	La planificación urbanística y territorial es esencial en el fortalecimiento de dinámicas que generen cohesión social (vías de comunicación, iluminación, parques, espacios comunes). También son esenciales para provocar medidas que propicien la integración de poblaciones excluidas. X.5, X.6, X.7, X.8, X.20, X.45, X.50, X.69	La definición de nacionalidad y la aprobación y aplicación de la Ley de Migración son esenciales en el proceso de regularización de la migración haitiana en el país y la definición y garantía de sus derechos. X.20, X.30, X.33, X.67, X.76, X.77, X.80, X.81, X.82, X.84, X.86, X.87, X.88	Es necesario el desarrollo de campañas que trabajen el respeto a la diversidad étnico-racial y cultural para fortalecer la cohesión social entre la población haitiana y dominicana. X.20	

Anexo XI.1 | Recomendaciones Capítulo III – Educación

Educación básica y media (Plan Decenal de Educación 2008-2018)

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Cumplimiento del Plan Decenal de Educación Básica y Media en los diversos componentes de política	III.1	Política No.1. Movilizar las voluntades públicas y privadas con el objeto de asegurar que la población de 5 años reciba un año de Educación Inicial y 8 años de Educación Básica de calidad.	SEE	Cohesión social, Empleo
	III.2	Política No. 2. Consolidar, expandir y diversificar el Nivel de Educación Media y Educación de Adultos, en ambos casos de calidad, con el objeto de crear ciudadanía y como paso al mercado laboral y/o a la educación superior.	SEE	Cohesión social, Empleo
	III.3	Política No. 3. Revisar periódicamente, difundir y aplicar el currículo aprobado.	SEE	Cohesión social, Empleo, Salud
	III.4	Política No. 4. Establecer claros estándares de calidad y un sistema de evaluación que permita monitorear el desempeño del sistema educativo.	SEEPyD SEE	Empleo
	III.5	Política No. 5. Crear las condiciones para el estricto cumplimiento del horario escolar.	SEE	Cohesión social
	III.6	Política No. 6. Priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones para el sector educativo y promover la permanencia y crecimiento profesional del personal ya contratado.	SEE	Empleo
	III.7	Política No. 7. Promover la equidad educativa.	SEE	Cohesión social
	III.8	Política No. 8: Estimular la participación de la familia y la comunidad en la educación.	SEE	Cohesión social
	III.9	Política No. 9. Realizar las reorganizaciones necesarias para mantener siempre una estructura ágil, flexible, abierta a la participación y centrada en la escuela.	SEE	Cohesión social
	III.10	Política No. 10. Movilizar recursos	SEEPyD SEE, SEH	
Recursos financieros	III.11	Cumplir la ley en materia de asignación presupuestaria o por lo menos establecer un plan para alcanzar la meta.	SEEPyD SEE, SEH	Derecho y Justicia
Construcción de infraestructura	III.12	Construcción masiva de escuelas para generalizar la tanda completa e incorporar espacios para comidas y descanso de estudiantes y docentes.	SEEPyD, SEE, SEOPC, SEH	Asentamientos humanos
Profesorado	III.13	Crear un sistema de recertificación del profesorado en ejercicio que asegure los niveles de capacitación necesarios en el manejo de un currículo que promueva las capacidades de razonamiento, de resolución de problemas y aplicación creativa del conocimiento a todos los ámbitos de la vida, así como el uso de las tecnologías de informática y comunicaciones y el aprendizaje del idioma inglés.	SEE, SEESCyT, ISFODOSU, INAFOCAM	Empleo
	III.14	Crear un programa de becas para capacitar en el nuevo modelo de la carrera docente.	SEESCyT	Asistencia social
	III.15	Dignificar salarialmente las labores de los docentes.	SEE, SEESCyT	Empleo, Seguridad social, Cohesión social
	III.16	Crear un instituto autónomo con la responsabilidad de certificar la idoneidad de profesionales que ingresen a la carrera magisterial en el sistema público de enseñanza. De esa forma se asegura que la evaluación y reclutamiento del personal docente del sistema se realice en forma objetiva y sin injerencia externa.	SEESCyT	Cohesión social
La administración del sistema	III.17	Mejorar la coordinación con los programas focalizados de incentivo de la demanda de servicios de educación en los grupos más vulnerables.	GCPS, SEECyT	Asistencia social, Cohesión social
	III.18	Crear dos estructuras autónomas: una de gestión, que sería el Consejo Nacional de Educación, y otra de evaluación, que deberá crearse para esos fines.	SEE, Congreso Nacional	Derecho y Justicia

Continuación Anexo XI.1 | Recomendaciones Capítulo III – Educación

Educación básica y media (Plan Decenal de Educación 2008-2018)

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
La administración del sistema	III.19	Fortalecer la descentralización según lo establecido en la Ley.	SEE	
	III.20	Traspasar la responsabilidad de la construcción de la infraestructura escolar a los otros organismos del Gobierno especializados en esta actividad y dejar en la SEE la función de diseño y supervisión.	SEEPyD, SEE, SEOPC	Asentamientos humanos
	III.21	Establecer compromisos periódicos.	SEEPyD, SEE	
	III.22	Establecer un sistema de indicadores de calidad simples, eficientes, ágiles y de mayor frecuencia.	SEEPyD, SEE	
	III.23	Establecer responsabilidades por resultados.	SEE, SEEPyD	
	III.24	Utilizar las Pruebas Nacionales como mecanismo para evaluar el desempeño de la calidad de las escuelas y complementarlo con otros indicadores.	SEE	
	III.25	Definir metas cuantitativas en cuanto al conocimiento y las capacidades intelectuales de la futura población estudiantil.	SEE	

Educación superior (Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018)

Cumplimiento de los 19 Programas Estratégicos del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018	III.26	1. Mejoramiento de la calidad de la educación superior.	SEECyT,	
	III.27	2. Establecimiento de un sistema nacional de acreditación del profesorado y carreras académicas en la educación superior.	SEECyT	
	III.28	3. Formación, capacitación y actualización el personal de la IES.	SEECyT	
	III.29	4. Fortalecimiento de los valores en la educación superior.	SEECyT	Cohesión social
	III.30	5. Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Acreditación de las Instituciones de Educación Superior (IES).	SEECyT	
	III.31	6. La transformación curricular en la educación superior.	SEECyT	
	III.32	7. Vinculación de la educación superior con el sector productivo y transferencia tecnológica.	SEECyT, INDOTEL, SET	Empleo
	III.33	8. Fomento de las políticas y capacidades en investigación, ciencia y tecnología en la educación superior.	SEECyT	Empleo
	III.34	9. Expansión de la cobertura de la educación superior.	SEECyT	Empleo
	III.35	10. Fortalecimiento de los programas de equidad y la atención a la diversidad.	SEECyT, GCPS	Asistencia social
	III.36	11. Apoyo y fortalecimiento de la extensión social en la educación superior en su entorno nacional, local e internacional, dentro de un enfoque interdisciplinario, integral, de solidaridad y de mutua cooperación.	SEECyT, GCPS	Empleo, Asistencia social, Cohesión social
	III.37	12. Modernización e innovaciones en la educación superior en las distintas áreas de la vida institucional, académica y de gestión.	SEECyT	
	III.38	13. Desarrollo de los institutos técnicos superiores comunitarios.	SEECyT, INFOTEP (SET)	Empleo
	III.39	14. Apoyo y fortalecimiento de la educación a distancia y virtual	SEECyT, INDOTEL	Empleo
	III.40	15. Fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicación, (TIC).	SEECyT, INDOTEL	Empleo

Continuación Anexo XI.1 | Recomendaciones Capítulo III – Educación

Educación básica y media (Plan Decenal de Educación 2008-2018)

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Cumplimiento de los 19 Programas Estratégicos del Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018	III.41	16. Desarrollo de la educación continua en la educación superior.	SEECyT	
	III.42	17. Apoyo y fortalecimiento a la orientación en la educación superior.	SEECyT	
	III.43	18. Fortalecimiento de la planificación de la educación superior.	SEECyT	
	III.44	19. Financiamiento de la educación superior.	SEEPyD, SEECyT, SEH	
Transparencia y rendición de cuentas	III.45	Hacer públicas las evaluaciones de instituciones de educación superior.	SEECyT	Cohesión social
	III.46	Creación de mecanismos institucionales autónomos para el seguimiento en el cumplimiento de las metas del Plan.	SEEPyD, Congreso Nacional	
Financiamiento de la educación superior	III.47	Fortalecer las transferencias públicas a la UASD, que acoge más de la mitad de los estudiantes de nivel superior.	SEEPyD, SEECyT, SEH	Cohesión social
Gerencia	III.48	Mejorar la coordinación con los programas focalizados de incentivo de la demanda de servicios de educación superior en los grupos más vulnerables.	GCPS, SEECyT	Asistencia social, Cohesión social

Anexo XI.2 | Recomendaciones Capítulo IV – Salud

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Rectoría	IV.1	Asumir el Plan Decenal de Salud (PLANDES) como la guía para la gestión estratégica sectorial en salud hasta el 2015 y desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación para apoyar su ejecución.	SESPAS	
	IV.2	Evaluar la implementación de la Ley de Seguridad Social (87-01) y realizar las modificaciones requeridas al marco legal en caso necesario. (Capítulo IV).	Congreso Nacional, CNSS	Seguridad social
	IV.3	Revisión de la metodología de cálculo del Plan Básico de Salud (PBS).	CNSS	Seguridad social
	IV.4	Fortalecer la capacidad rectora y de conducción sectorial de la SESPAS.	SESPAS	
	IV.5	Diseñar e implementar un sistema de mantenimiento de activos fijos en las instituciones públicas del sistema de salud.	SESPAS	
	IV.6	Mejorar la coordinación con los programas focalizados de incentivo de la demanda de servicios de salud en los grupos más vulnerables.	QCPS, SESPAS	Asistencia social, Cohesión social
Atención a las personas	IV.7	Acelerar la conformación de la red única de provisión de servicios públicos de salud.	SESPAS	
	IV.8	Intensificar la distribución y cumplimiento de normas de atención.	SESPAS	
	IV.9	Capacitar a los hospitales públicos en la identificación de las necesidades de medicamentos e insumos clínicos de los hospitales.	SESPAS	
	IV.10	Concluir el software de gestión hospitalaria.	SESPAS	
	IV.11	Promover y autorizar la multiplicidad de prestadores del primer nivel de atención.	SESPAS	

Continuación Anexo XI.2 Recomendaciones Capítulo IV – Salud

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Atención a las personas	IV.12	Fortalecer la rectoría de la SESPAS en cuanto a la aplicación de normas, regulaciones y protocolos que aseguren los estándares mínimos de resultados que deben ser satisfechos por los prestadores de servicios del nivel primario.	SESPAS	
	IV.13	Modificar los mecanismos de financiamiento del primer nivel de atención, a fin de asegurar que al menos el 30% de los recursos asignados a la red única de servicios públicos de salud se destine en forma especializada a este nivel de atención.	SESPAS	
	IV.14	Asegurar la implantación de un modelo de atención primaria en el primer nivel, de carácter familiar y comunitario.	SESPAS	Cohesión social
	IV.15	Descentralizar el primer nivel mediante convenios con municipalidades.	SESPAS, Municipios	
	IV.16	Modificar la modalidad de entrega de recursos de la SESPAS a las ONG.	SESPAS, SEEPyD	
Salud colectiva	IV.17	Reestructurar los programas de salud colectiva para que funcionen como redes programáticas.	SESPAS	
	IV.18	Promover la integración de una diversidad de prestadores del primer nivel de atención: SESPAS, IDSS, municipalidades, ONG y otras organizaciones no lucrativas. Siempre bajo las normas nacionales de SESPAS como órgano rector.	SESPAS	
	IV.19	Transformación del nivel central de salud colectiva.	SESPAS	
	IV.20	Desarrollar la promoción y prevención integrada de enfermedades crónicas y degenerativas.	SESPAS	
	IV.21	Incrementar la participación integral de las DPS con las municipalidades en el ámbito de saneamiento ambiental, higiene y salud ambiental, entre otros.	SESPAS, Municipios	
Financiamiento	IV.22	Incrementar el gasto público en salud especialmente en salud colectiva y en el nivel primario.	SEEPyD, SESPAS, SEM	
	IV.23	Asignar recursos por resultados para garantizar la cobertura a toda la población.	SESPAS	Cohesión social
Aseguramiento	IV.24	Garantizar el aseguramiento universal para el 2011.	CNSS	Seguridad social, Cohesión social
Recursos humanos	IV.25	Acelerar la carrera administrativa y establecer mecanismos competitivos para la selección de personal.	SESPAS	
	IV.26	Incentivar la formación de enfermeras.	SEECyT, SESPAS	Educación
	IV.27	Diseñar e implementar un sistema de supervisión del cumplimiento de recursos humanos para el personal clínico y administrativo de la SESPAS.	SESPAS	
	IV.28	Diseñar e implementar un sistema de incentivos por cumplimiento entre los médicos y personal de salud de la SESPAS	SESPAS	
	IV.29	Mejorar los sistemas de formación y evaluación, para lo que se propone: Mejorar la currícula y adaptarse a las necesidades médicas actuales (medicina familiar, gestión en salud), tanto en las universidades públicas como privadas. Aplicar exámenes de calidad al término de la carrera médica.	SEECyT, SESPAS	Educación
Generales	IV.30	Ampliar el enfoque del sistema de salud y sus estrategias, con la incorporación de políticas y acciones que impacten en las problemáticas sociales, económicas, ambientales que afectan la salud física y mental de las mujeres.	SESPAS, SEM	Cohesión social
	IV.33	Definir y encaminar estrategias, políticas y programas de sensibilización-educación dirigidas a los recursos humanos del sistema de la salud sobre aspectos de género y derechos humanos.	SESPAS, SEM	Educación Justicia y derecho

Continuación Anexo XI.2

Recomendaciones Capítulo IV – Salud

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Generales	IV.34	Incorporar en los programas de estudio de las carreras del área de la salud aspectos relacionados con equidad de género y con derechos humanos en la relación del personal médico y la población usuaria.	SEECyT, SESPAS, SEM	Educación
	IV.35	Garantizar la aplicación de la Ley General de Salud, la Ley de Seguridad Social y sus marcos regulatorios relacionados con la salud de las mujeres.	SESPAS, SEM	
	IV.36	Definir medidas alternativas y complementarias que atenúen en las usuarias los efectos de las exclusiones y limitaciones de la Ley General de Salud con respecto a las necesidades de las mujeres.	SESPAS, SEM	
Mortalidad materna e infantil	IV.37	Impulsar la sinergia en el control de las variables del entorno institucional para ofertar un parto limpio, con recursos humanos competentes y calificados, con una adecuada articulación de los servicios hospitalarios en los distintos niveles de atención con centros hospitalarios en los cuales exista una adecuada logística de suministros: medicamentos e insumos suficientes en calidad y cantidad.	SESPAS, SEM	
Mortalidad materna	IV.38	Mejorar el acceso de las mujeres gestantes a programas de prevención y salud para embarazadas y mejorar la calidad de la atención profesional prenatal y de la atención institucional durante el parto.	SESPAS, SEM	
	IV.39	Ampliar y fortalecer la estrategia de Movilización “Tolerancia Cero”.	SESPAS, SEM	
	IV.40	Desarrollar campañas nacionales de educación e información sobre maternidad segura dirigidas a la población femenina en general y a embarazadas en especial, para promover el cumplimiento de los controles obstétricos regulares, para la prevención de problemas asociados al embarazo, el parto y el puerperio.	SESPAS, SEM	
Enfermedades de síndrome metabólico	IV.41	Implementar campañas nacionales de información-concienciación dirigidas a la población adolescente y adulta sobre factores de riesgo, medios de prevención, promoción de estilos de vida saludables, servicios de atención existentes y otros aspectos relevantes relacionados con enfermedades de alta mortalidad prevenibles.	SESPAS, SEM	
	IV.42	Establecer programas nacionales integrales, dirigidos a la población adolescente y adulta, de prevención de enfermedades de alta mortalidad prevenibles mediante medios de diagnóstico o vacunación. De manera específica cáncer de cuello uterino, cáncer de mama, cáncer de las vías digestivas y de pulmón. Esta medida garantizaría ampliar la cobertura mediante intervenciones preventivas y diagnóstico precoz en poblaciones de alto riesgo, con lo que se racionalizaría la inversión, al poner el énfasis en la prevención y no en la atención curativa, y disminuiría el costo y la pérdida de calidad de vida de las mujeres por enfermedad y generaría menos pérdidas de vidas.	SESPAS, SEM, SEE	Educación
VIH/SIDA	IV.43	Ampliar el enfoque de las políticas y programas de prevención y atención en VIH/SIDA, con la incorporación de las necesidades, condiciones de vida específicas y relaciones de género de las poblaciones femeninas foco de la prevención y de los grupos que demandan atención. Incorporar este mismo enfoque en relación con las poblaciones masculina para garantizar la perspectiva de género y de derechos humanos en estos programas.	SESPAS, COPRESIDA, SEM	Educación Cohesión social
	IV.44	Desarrollar campañas masivas de información para la prevención con enfoque de género, financiadas con recursos estatales, dirigidas a la población en general y específicamente a mujeres, en especial a mujeres pobres en edad reproductiva. Del mismo modo, promocionar la responsabilidad de los hombres en las acciones preventivas como corresponsables del ejercicio de una sexualidad segura y sin riesgos.	COPRESIDA, SESPAS, SEM	Cohesión social

Incorporar la perspectiva de género como eje transversal del sistema

Continuación Anexo XI.2 | Recomendaciones Capítulo IV – Salud

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
VIH/SIDA	IV.45	Implementar programas de acceso a atención integral para la población que vive con VIH/SIDA, especialmente para las mujeres. Fortalecer la cobertura de las Unidades de Atención Integral (UAI) con la inclusión del enfoque de género en la formación de su personal.	COPRESIDA, SESPAS, SEM	Cohesión social
	IV.46	Ampliar y fortalecer los programas de acceso a antirretrovirales y atención integral a la población que vive con VIH/SIDA, especialmente las mujeres.	COPRESIDA, SESPAS, SEM	Cohesión social
	IV.47	Fortalecer los programas de prevención de la transmisión de madre a hijos y de intervención mediante terapia antirretroviral accesibles a las embarazadas y sus hijos e hijas durante los primeros meses de vida.	COPRESIDA, SESPAS, SEM	Cohesión social
	IV.48	Ampliar y fortalecer la conformación de alianzas y la implementación de estrategias y acciones conjuntas de las instituciones estatales enfocadas en VIH/SIDA con organizaciones de la sociedad civil que impactan sobre poblaciones específicas de mujeres vulnerables y de riesgo.	COPRESIDA, SESPAS, SEM	Cohesión social
Violencia Contra la Mujer	IV.49	Difundir en todas las estructuras del sistema nacional de salud a nivel nacional las “Normas Nacionales de Atención en Salud a la Violencia Intrafamiliar Contra la Mujer” de la SESPAS y vigilar su implementación rigurosa.	SESPAS, SEM	Cohesión social
	IV.50	Capacitar y sensibilizar a todos los recursos humanos que participan en la atención en casos de violencia contra la mujer en el abordaje de la problemática desde un enfoque de género y en la aplicación efectiva de las “Normas Nacionales de Atención en Salud a la Violencia Intrafamiliar Contra la Mujer” y de los protocolos de atención que estas prevén.	SEECYT, SESPAS, SEM	Educación
	IV.51	Garantizar que las estructuras y centros de atención integral del sistema médico puedan dar cobertura y calidad de atención a mujeres víctimas de violencia.	SESPAS, SEM	
	IV.52	Diseñar e implementar una estrategia de articulación orgánica, fluida y efectiva entre las estructuras del sistema nacional de salud que dan atención en casos de violencia contra la mujer y las estructuras jurídicas y policiales para garantizar la atención integral a las víctimas de violencia, así como una ruta crítica eficiente y respetuosa de sus derechos.	Tribunales, SESPAS, SEM	Cohesión social Justicia
Salud sexual y reproductiva	IV.53	Incorporar el enfoque de derechos sexuales y reproductivos de la mujer en las normas y modelos de atención y en la formación del personal de salud.	SESPAS, SEM	Justicia y derechos
	IV.54	Difundir ampliamente los derechos sexuales y reproductivos y fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en atención primaria (sexualidad, planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA y otros aspectos).	SESPAS, SEM	Justicia y derechos
	IV.55	Desarrollar programas educativos dirigidos a la población femenina en edad reproductiva, con énfasis en adolescentes y jóvenes, sobre prevención de embarazos.	SESPAS, SEE, SEM	Educación
	IV.56	Garantizar el acceso de la población femenina en general y de la población adolescente y joven en específico, a programas y servicios integrales, especializados para estas poblaciones, de atención integral en salud sexual y reproductiva.	SESPAS, SEM	
	IV.57	Reducir los obstáculos legales basados en edad de la población adolescente para el acceso a los servicios de salud.	SESPAS, SEM	
	IV.58	Promover el acceso gratuito o a bajo costo de la población femenina, con énfasis en la población joven y adolescente, a métodos anticonceptivos confiables, mediante su distribución a través de centros de salud y boticas populares.	SESPAS, SEM	

Incorporar la perspectiva de género como eje transversal del sistema

Continuación Anexo XI.2		Recomendaciones Capítulo IV – Salud		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Salud sexual y reproductiva	IV.59	Asegurar la orientación comprensiva a las mujeres con embarazos no deseados de forma que puedan manejar la información necesaria para poder decidir conforme a sus intereses y conciencia.	Congreso Nacional, SESPAS, SEM	Justicia
	IV.60	Considerar la revisión de leyes que contienen medidas punitivas contra mujeres o médicos que se someten o realizan abortos.	Congreso Nacional, SEM	Justicia

Anexo XI.3		Recomendaciones Capítulo V – Empleo		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Entorno macroeconómico estable y fomento a actividades productivas	V.1	Crear políticas de aumento de la productividad.	SET, SEIC, SEEPyD, CNC	Educación
	V.2	Crear intervenciones públicas de largo plazo mediante políticas de Estado.	SEEPyD	
	V.3	Fortalecer las cadenas de valor y el valor agregado.	SEEPyD	
	V.4	Apoyar a sectores productivos donde el salario no sea solo un costo sino un ingreso de ventas.	SEEPyD, SEIC, CNC	
	V.5	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.	Congreso Nacional	
	V.6	Garantizar el imperio de la ley y la existencia de un régimen de consecuencias, en particular en el sector público.	Congreso Nacional, Ejecutivo, Poder Judicial	Justicia y derechos
	V.7	Adoptar un marco regulador conocido y estable.	Congreso Nacional, SEEPyD, BCRD, etc.	Justicia y derechos
	V.8	Garantizar unas estructuras de mercado que funcionen.	SEEPyD	
	V.9	Selectividad y eficiencia en el gasto público.	Estado	
	V.10	Apoyar a sectores específicos generadores de empleo (crediticios, fiscales, servicios de apoyo gerencial, desarrollo de nuevas tecnologías, etc.).	SEEPyD, CNC	Educación
	V.11	Apoyar estrategias de competitividad.	SEEPyD, CNC	
	V.12	Identificar los sectores con mayores multiplicadores internos, con claras mediciones sobre su capacidad de generar empleos.	SEEPyD, CNS	
	V.13	Intervenir con políticas públicas territoriales.	SEEPyD	
	V.14	Apoyar deliberadamente a pequeñas y medianas empresas con recursos financieros, asistencia técnica, apoyo en la búsqueda de nichos de mercado entre otros.	SEEPyD, CNC, PROMIPYME	
Acceso a empleo decente y de calidad	V.15	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.	SEEPyD, SET, CNC	Cohesión social
	V.16	Promover un turismo socialmente incluyente. En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 se proponen medidas específicas en este sentido.	SEEPyD, SECTUR	Cohesión social
	V.17	Apoyar al sector agropecuario con programas de crédito y comercialización para que genere empleo de calidad.	SEA	Asistencia social
	V.18	Cumplir el calendario de la seguridad social en pensiones y salud, para terminar de incorporar al régimen subsidiado y contributivo subsidiado.	SIPEN, SESPAS	Seguridad social

Continuación Anexo XI.3 | Recomendaciones Capítulo V – Empleo

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Acceso a empleo decente y de calidad	V.19	Regular la situación laboral de los inmigrantes haitianos a fin de hacer la contratación de forma independiente a la nacionalidad.	CNM	Inmigración haitiana
	V.20	Mejorar las oportunidades educativas de todos los dominicanos y dominicanas.	SEE	Educación
Mejoramiento del capital humano	V.21	Fortalecer el sistema educativo desde la educación temprana sobre todo a nivel público.	SEE	Educación
	V.22	Establecer programas de alfabetización.	SEE	Educación
	V.23	Reestructura y ampliar el alcance y cobertura de los centros de capacitación laboral en zonas de mayor concentración de la pobreza, con el diseño de programas especialmente dirigidos a trabajadores con bajo grado de escolaridad.	SEE, INFOTEP (SET)	Educación
	V.24	Propiciar una adecuación curricular que permita mayor correspondencia entre los contenidos transmitidos en las escuelas y universidades y los requerimientos de una sociedad globalizada.	SEE, SEESCyT	Educación
	V.25	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.	SEE, INFOTEP (SET), SEESCyT	Educación
	V.26	Incorporar la perspectiva de género en las políticas educativas y formativas e impulsar la diversificación vocacional y profesional de las mujeres.	SEE	Educación
	V.27	Creación de programas específicos de formación profesional especializados para grupos específicos, como las mujeres (de bajo nivel educativo o empleadas en sectores de baja productividad), así como las personas con discapacidad (en forma de capacitación vocacional) y los trabajadores por cuenta propia.	INFOTEP (SET), SEESCyT	Educación
	V.28	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.	SEE, SEESCyT	Educación
	V.29	Promover programas específicos para las personas con discapacidad.	SET	Asistencia social
	V.30	Mejorar la coordinación con los mecanismos de focalización en grupos vulnerables para desarrollar programas de acceso a empleo y capacitación de población en condiciones de pobreza.	GCPS, SET	Asistencia social
Mejorar el acceso al mercado laboral de grupos específicos: mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidades	V.31	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.	SET, CNC	
	V.32	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.	SEEPyD	Cohesión social
	V.33	Abordar de forma diferente la atención y cuidado de la niñez y la vejez; intensificar el desarrollo de servicios de apoyo para el cuidado y atención de los niños y niñas a cargo del Estado y/o con participación en la gestión y en el financiamiento del empresario, previa eliminación de las disposiciones que unen la provisión de este servicio al número de mujeres trabajadoras.	SET, CNSS, DGII, CNC, PROMIPYMEC	Cohesión social
	V.34	Es una responsabilidad del Estado garantizar una adecuada protección a la maternidad y al derecho de las mujeres a no ser discriminadas en el trabajo.	CNSS, GCPS, SESPAS, SEM	Cohesión social, Asistencia social
	V.35	Son necesarias la transversalización y la focalización del enfoque de género en las políticas de empleo y mercado laboral, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de los aspectos vinculados al género en el empleo.	CNSS, GCPS, SET	Seguridad social, Asistencia social, Cohesión social

Continuación Anexo XI.3 | Recomendaciones Capítulo V – Empleo

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Mejorar el acceso al mercado laboral de grupos específicos: mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidades	V.36	Dentro de la política y el gasto social, priorizar acciones que promuevan la inserción laboral de las personas con discapacidad.	SET, SEM	Cohesión social
	V.37	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.	GCPS	Asistencia social
	V.38	Monitorear la aplicación de la Ley General de Discapacidad, a partir de una evaluación de los obstáculos que han impedido su aplicación y de los posibles requerimientos de modificación para garantizar una amplia participación de los distintos sectores involucrados, tanto públicos como privados.	CONADIS	Cohesión social
	V.39	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 establecimiento de mecanismos para motivar a los empleadores a incluir personas con discapacidad en trabajos productivos dentro de las empresas e instituciones.	GCPS, CONADIS	Asistencia social, Cohesión social
	V.40	Realizar una estrecha vigilancia al cumplimiento del Convenio 159 de la OIT y de la aplicación de la Ley 42-2000 para reforzar el papel que debe desempeñar la Secretaría de Estado de Trabajo con respecto a la inserción laboral de las personas con discapacidad.	SET	Cohesión social
	V.41	Promover los derechos de las personas con discapacidad y el contenido de la Ley que las protege.	SET	Cohesión social
	V.42	Impulsar el establecimiento de alianzas entre las organizaciones no gubernamentales para realizar actividades de incidencia a favor de la población con discapacidad.	SET, CONADIS, SESPAS	Cohesión social, Justicia y derechos
	V.44	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 microcréditos y asistencia técnica.	SESPAS, CONADIS	Cohesión social
	V.45	Crear los mecanismos necesarios, a través de SESPAS, SET y la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), entre otras instancias, para disponer de estadísticas sobre las personas con discapacidad, para diseñar y ejecutar políticas focalizadas a esta población que vive en condiciones de especial vulnerabilidad y dispersa en el territorio nacional.	PROMIPYME, SEEPyD	Cohesión social
	V.46	Promover, junto al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), facilidades de uso de las tecnologías de la información y de la comunicación por parte de la población con discapacidad, de manera que las TIC, en lugar de un factor de exclusión, se conviertan en una oportunidad para la integración laboral y social de dicha población.	CONADIS, SESPAS, SET, ONE	Cohesión social
	V.48	Fortalecer la autogestión de las organizaciones de personas con discapacidad y de las instituciones de servicios a este grupo poblacional, para que las entidades 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.	CONADIS	Cohesión social
	V.50	En cuanto al trabajo infantil y adolescente, el Estado debe asumir una acción firme y aplicar la ley con todo rigor.	CONANI, SET	Cohesión social, Justicia
	V.51	Diseñar políticas integrales (de reducción de la pobreza, educación, salud, protección social, respeto a los derechos, etc.) para dar respuesta a la multicausalidad de la problemática del trabajo infantil y adolescente y propiciar el desarrollo humano.	CONANI, SET	Cohesión social, Asistencia social
	V.52	Diseñar programas especiales para los jóvenes adolescentes a fin de que estos puedan desarrollar sus capacidades.	GCPS, SEE, SESPAS, SET, CONANI	Cohesión social
V.53	Propiciar una revisión de las normativas en materia laboral vigente, modificar algunos artículos del Código de Trabajo (3, 281, 245, entre otros) relativos a la edad mínima para trabajar, los tipos de tareas a realizar y las condiciones de trabajo.	Congreso Nacional SEJ, CONANI	Justicia y derechos Cohesión social	

Continuación Anexo XI.3 | Recomendaciones Capítulo V – Empleo

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Mejorar el acceso al mercado laboral de grupos específicos: mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidades	V.54	Se precisa profundizar los esfuerzos para garantizar una efectiva protección a los adolescentes de 14 a 18 años que laboren, para evitar su explotación.	Congreso Nacional, CONANI	Cohesión social
	V.55	También se deben retomar las propuestas en torno al desarrollo de diferentes líneas de investigación para mejorar el conocimiento del trabajo infantil y como base para la definición y monitoreo de las políticas públicas implementadas.	SET, CONANI	Cohesión social
	V.56	Fortalecer 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.	CONANI	Cohesión social
	V.57	Trabajar las percepciones que algunos segmentos de la población tienen sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes, de que esta es una vía de educar.	SEE, CONANI	Cohesión social
	V.58	Mantener una coordinación permanente con los actores de la sociedad civil, empleadores, trabajadores y las ONG, para potenciar los esfuerzos y aprovechar sinergias para el desarrollo de intervenciones focalizadas en comunidades y tipos de trabajo específicos; esto es clave para lograr los objetivos propuestos.	SET, SEJ, CONANI	Cohesión social
	V.59	La política de empleo debe basarse en garantizar a los trabajadores haitianos los mismos derechos de los trabajadores dominicanos a fin de reducir la diferencia en el costo de oportunidad entre ambos tipos de trabajadores y que la contratación sea indiferente al salario y a divergencia de derechos.	CONANI, SET	Cohesión social
	V.60	Utilizar la capacidad de la SET de intermediación entre la oferta y la demanda laboral para la inclusión social de las personas con discapacidad, de jóvenes y de mujeres que son los grupos poblacionales más afectados en términos de igualdad de oportunidades de acceso a un empleo y trabajo decente.	SET, CNM	Cohesión social
	V.61	Establecer políticas explícitas y transparentes para el ajuste del salario mínimo fuera de negociaciones coyunturales, con el propósito de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores.	SET	Seguridad social
	V.62	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.	SET, Congreso Nacional	Cohesión social
	V.63	Modificar las condiciones del mercado laboral con la introducción 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.	SET, Congreso Nacional	Seguridad social
V.64	Mejorar las relaciones laborales contribuiría a una mayor cohesión social e impulsaría el entendimiento entre los sectores involucrados en el mercado de trabajo.	CNSS, SET, Congreso Nacional	Seguridad social Cohesión social	
Institucionalidad y relaciones laborales	V.65	Contribuir a definir una política salarial en el sector público a fin de que las acciones de los gobiernos sean más transparentes en el mercado laboral, genere equidad entre los servidores públicos, a la vez que contribuiría a reducir las discriminaciones y diferencias existentes en las remuneraciones de ese sector.	SET	Cohesión social
	V.66	Reducir las asimetrías de información entre la oferta y la demanda de trabajo, sobre todo en las fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores.	SET, Congreso Nacional	Cohesión social
	V.67	Asegurar que en el servicio nacional de empleo implementado por la SET, se incluya la perspectiva de género, así como a las personas con discapacidad o en situaciones especiales.	QCPS, SET, SEEPyD, SEM, CONADIS	Cohesión social, Asistencia social
	V.68	Propiciar políticas diferenciadas según los tipos de empresas que reduzcan la brecha existente entre ellas, que fomenten el empleo pagado y que propicien la reducción del espectro empresarial de subsistencia para incorporar a esos propietarios como trabajadores de empresas más grandes, donde obtendrían empleos de más calidad y con la cobertura de sus derechos laborales.	SET, SEM	Cohesión social

Continuación Anexo XI.3 | Recomendaciones Capítulo V – Empleo

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Institucionalidad y relaciones laborales	V.69	Realizar ajustes a las reglas de juego que norman el entorno en el que operan las empresas a fin de eliminar los constantes cambios que limitan los planes a largo plazo.	SEEPyD	
Apoyo a las micro y pequeñas empresas	V.70	Modificar el Código de Comercio para crear un marco legal con figuras jurídicas simplificadas para la formalización de las empresas. Estas modificaciones deberían incluir la posibilidad del registro de empresas como figura empresarial individual, con personería jurídica distinta de su dueño y responsabilidad limitada.	Congreso Nacional, CNC	
	V.71	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.	Congreso Nacional, PROMIPYME, DGII	
	V.72	Establecer iniciativas que promuevan las exportaciones y que ayuden a las pequeñas empresas a identificar nuevos mercados y que reduzcan las fallas de información sobre las condiciones de acceso a estos.	SEEPyD	
	V.73	Para mejorar la competitividad de las empresas es preciso fortalecer el marco institucional relacionado con el cumplimiento de las normas fitosanitarias, procedimientos aduanales, normas ambientales, garantía y seguridad de la inversión y asuntos relacionados con propiedad intelectual.	CEI-RD	
	V.74	Motivar la conexión entre 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.	CNC	Cohesión social
	V.75	Fomentar la formación de alianzas, redes entre microempresas y/o emprendimientos productivos a nivel local, subregional y regional para potenciar las fortalezas y compensar las debilidades.	SECTUR	Cohesión social
			Diseñar un plan que propicie la cotización a la seguridad social de los empleados de las micro y pequeñas empresas.	SEEPyD

Anexo XI.4 | Recomendaciones Capítulo VI – Seguridad social y asistencia social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Seguridad social				
Marco normativo e institucional	VI.1	Modificar la toma de decisiones en el CNSS y cambiar del poder de veto al de la mayoría cualificada.	Congreso Nacional, CNSS	Empleo, Cohesión social
	VI.2	Aplicar de manera rigurosa el consenso como metodología para la toma de decisiones.	Congreso Nacional, CNSS	Cohesión social
	VI.3	Dotación de un equipo técnico que asesore la toma de decisiones en el CNSS.	Congreso Nacional, CNSS	Cohesión social
	VI.4	Creación de un nuevo tribunal especializado en materia de seguridad social.	Congreso Nacional, CNSS	Justicia y derechos Empleo
	VI.5	Fortalecimiento de la transparencia en los organismos reguladores.	SISALRIL, SIPEN, CNSS	Cohesión social
General	VI.6	Dar prioridad presupuestaria e institucional a la puesta en marcha de la Ley de Seguridad Social en materia de salud.	Presidencia, SEEPyD, Congreso Nacional, CNSS, SISALRIL, SEM, SESPAS	Salud, Empleo

Continuación Anexo XI.4

Recomendaciones Capítulo VI – Seguridad social y asistencia social

	Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia	
Seguro Familiar de Salud (SFS)	Contributivo-subsidiado	VI.7	Realizar los estudios correspondientes para la puesta en marcha del régimen contributivo-subsidiado.	CNSS, SET	Empleo	
		VI.8	Iniciar con una prueba piloto con los trabajadores independientes que actualmente paguen seguros privados.	CNSS, SET, SISALRIL, SESPAS	Empleo, Salud	
	Contributivo	VI.9	Hacer una investigación que permita profundizar en cada uno de los problemas de cobertura.	CNSS, SISALRIL, SET, JCE	Empleo, Justicia	
		VI.10	Estudiar soluciones para las empresas de mediano y pequeño tamaño para que les sea rentable cotizar por sus trabajadores.	CNSS, SET, PROMIPYME	Cohesión social	
		VI.11	Estudiar la situación de las personas que cotizan con salarios inferiores al mínimo y tomar las medidas de lugar.	CNSS, SET	Empleo, Cohesión social	
		VI.12	Realizar una modificación legal que permita a la TSS establecer mecanismos de sanción contra la evasión por parte de las empresas.	Congreso Nacional, CNSS, TSS, DGH	Justicia	
		VI.13	Desarrollar una fuerte campaña hacia las personas empleadas sobre las ventajas y los derechos ganados por la cotización, especialmente para la población masculina.	CNSS, DIDA	Empleo, Salud, Cohesión social	
		VI.14	Avanzar hacia la cobertura total en el 2011 a través de una fuerte campaña de aseguramiento, así como con la sanción a los empleadores que no cumplan la Ley.	CNSS	Empleo, Cohesión social	
		VI.15	Asegurar a los pensionados del régimen contributivo y del sistema de reparto con el SFS.	CNSS, CONAPE	Asistencia social, Cohesión social, Justicia y derechos	
	Subsidiado	VI.16	Avanzar hacia la cobertura total en el 2011 tal y como manda la ley. Se deberá realizar una fuerte campaña de aseguramiento en los próximos años y dotar en el presupuesto nacional de los recursos necesarios para la puesta en marcha completa del régimen.	Presidencia, Congreso Nacional, CNSS	Salud, Empleo	
		VI.17	Superar la falta de documentación de la población potencialmente subsidiada.	JCE, Programa Solidaridad	Justicia, Asistencia social	
		VI.18	Unificar el criterio de selección de la población beneficiaria de este régimen (SIUBEN o condición laboral) y organizar las bases de datos con base en el criterio único que elija.	CNSS		
		VI.19	Afiliar al régimen subsidiado a las personas con alguna discapacidad y VIH positivas que no estén afiliadas a ningún otro régimen y que se refieran posteriormente a SIUBEN para su registro.	CNSS, CONADIS, COPRESIDA	Salud, Asistencia social, Cohesión social	
		VI.20	Afiliar al régimen subsidiado a los pensionados actuales que no califiquen para el régimen contributivo.	CNSS, CONAPE, SEH	Cohesión social	
		VI.21	Asegurar que las políticas de desarrollo vayan enfocadas a reducir la pobreza y aumentar el empleo formal, a fin de disminuir la cantidad de afiliados al régimen subsidiado y contributivo subsidiado y por tanto la carga fiscal.	SET, GCPS	Empleo, Asistencia social	
	Libre elección	VI.22	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.	CNSS, SISALRIL, SENASA	Salud, Cohesión social	
		VI.23	Completar el proceso de habilitación de las prestadoras de servicios públicos y privados.	SESPAS	Salud	
		VI.24	Fortalecer la capacidad de los reguladores del sistema nacional de salud.	CNSS, SISALRIL	Salud	
	Sistema de pensiones	General	VI.25	Dar prioridad presupuestaria e institucional a la puesta en marcha de la Ley de Seguridad Social en materia de pensiones.	Presidencia, Congreso Nacional, CNSS, SIPEN	Salud
			VI.26	Impulsar políticas que impulsen la estabilidad laboral.	SET	Empleo, Cohesión social

Continuación Anexo XI.4 | Recomendaciones Capítulo VI – Seguridad social y asistencia social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia	
Sistema de pensiones	Cobertura	VI.27	Fiscalización de las empresas en el cumplimiento de la Ley 87-01 en materia de pensiones y sanción a las que falten a su obligación.	SIPEN	Empleo Justicia y derechos
		VI.28	Desarrollar una fuerte campaña hacia las personas empleadas sobre las ventajas y los derechos ganados por la cotización en función de su salario completo.	CNSS, SIPEN, DIDA	Cohesión social
		VI.29	Desarrollar los estudios para determinar la población objetivo de cada régimen, así como verificar las personas que actualmente ya reciben pensiones para la puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado y subsidiado.	CNSS, SIPEN, SET, SEH	Empleo
	Inversión de los fondos de pensiones	VI.30	Estudio de formas de financiación más rentables y seguras de los fondos que diversifiquen la inversión, más allá de la deuda pública.	CNSS, SIPEN	Empleo, Cohesión social
		VI.31	No determinar carteras específicas por Ley para la inversión de los fondos de pensiones.	Congreso Nacional	Justicia
		VI.32	Hacer públicos los datos de rentabilidad real del Sistema de Pensiones.	SIPEN	Justicia
		VI.33	Desarrollo de una política monetaria que tome en cuenta el impacto de la tasa de interés real en las cuentas de capitalización individual.	SEH	Empleo, Cohesión social
	Solidaridad	VI.34	Desarrollo de políticas de empleo que aumenten el salario medio de las personas afiliadas.	SET	Empleo, Cohesión social
		VI.35	Disminuir la barrera de entrada al Fondo de Solidaridad Social a 180 meses (15 años).	Congreso Nacional, CNSS	Empleo, Cohesión social
	Bono de reconocimiento	VI.36	Diseño de un esquema de desmonte de la deuda adquirida del bono de reconocimiento para los empleados que optaron por el régimen de capitalización individual.	CNSS, SIPEN, SEH	Cohesión social
Monto pensión	VI.37	Revisión de los montos de las pensiones vigentes e indexación anual.	CNSS, SIPEN, SEH	Cohesión social	
Asistencia social					
Reestructuración institucional	VI.38	Reorganización del sector de asistencia social.	Presidencia, GCPS		
	VI.39	Reestructuración institucional del GCPS y eliminación de sus funciones de ejecución para fortalecer sus funciones de coordinación.	Presidencia, GCPS	Educación, Salud, Empleo	
Programa Solidaridad	VI.40	Traspasso o articulación con las sectoriales encargadas de dar seguimiento a las condicionalidades.	GCPS	Educación, Salud	
	VI.41	Priorizar la puesta en marcha de las condicionalidades de forma previa a la extensión de la cobertura.	GCPS, Solidaridad	Educación, Salud	
	VI.42	Aplicar el enfoque de género en su diseño e implementación.	GCPS, SEM	Cohesión social	
	VI.43	Fortalecer el sistema de acompañamiento a las familias.	GCPS	Cohesión social	
	VI.44	Incluir el seguimiento a las mujeres embarazadas.	GCPS, SESPAS	Salud, Cohesión social	
	VI.45	Indexar los subsidios anualmente para que no pierdan valor real.	GCPS	Cohesión social	
	VI.46	Aumentar los años de escolaridad protegidos por ILAE e incluir la secundaria.	GCPS, SEE	Educación, Cohesión social	
VI.47	Fortalecer el proceso de participación y veeduría de las familias beneficiarias de Solidaridad.	GCPS	Cohesión social		
Subsidios energéticos	VI.48	Focalizar el subsidio de electricidad mediante el SIUBEN, vincularlo al cumplimiento de condicionalidades y articular la acción con las instancias vinculadas al sector eléctrico y a las condicionalidades que se definan.	GCPS, CDEE, SEH	Asentamientos humanos, Cohesión social	
	VI.49	Fortalecimiento del proceso de focalización del subsidio al gas mediante el SIUBEN, vincularlo al cumplimiento de condicionalidades y articular la acción con las instancias vinculadas a las condicionalidades que se definan.	GCPS, OTTT	Asentamientos humanos, Cohesión social	

Continuación Anexo XI.4 | Recomendaciones Capítulo VI – Seguridad social y asistencia social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Incentivo a la Educación Superior	VI.50	Desarrollar un fuerte control en la selección de los beneficiarios con base en el SIU-BEN y en el seguimiento de las corresponsabilidades de las personas beneficiarias.	SEECyT, GCPS	Educación, Cohesión social
	VI.51	Coordinación con el GCPS.	SEECyT, GCPS	Educación
Pensiones graciables	VI.52	Puesta en marcha de las pensiones del régimen contributivo-subsidiado y subsidiado del Sistema de Seguridad Social. Una vez puestos en marcha estos dos regímenes, este programa debería ser eliminado.	CNSS, GCPS	Seguridad social, Cohesión social
Vamo' Arriba	VI.53	Articulación del programa con las Secretarías de Estado de Trabajo y de Obras Públicas y Comunicaciones.	GCPS, SET, SEOPC	Empleo
	VI.54	Reinstaurar las condicionalidades y fortalecer la educación para el trabajo y los mecanismos de inserción laboral.	GCPS, SEE, INFOTEP, SET	Educación, Empleo, Cohesión social
PAE	VI.55	Creación del sistema de seguimiento desde la SEE.	GCPS, SEE	Educación
Despacho de la Primera Dama	VI.56	Eliminación de las funciones sociales que ejecuta el DPD.	Presidencia, GCPS	
	VI.57	Evaluación de la pertinencia y eficacia de sus programas y reestructuración institucional de estos en las instancias que procedan.	GCPS	

Anexo XI.5 | Recomendaciones Capítulo VII – Asentamientos humanos

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Ordenamiento territorial	VII.1	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.	Congreso Nacional	Derecho y justicia
	VII.2	Definir una única regionalización sobre la base de las interrelaciones y las características socioeconómicas de las provincias.	Congreso Nacional, SEEPyD	
	VII.3	Elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y planes regionales y provinciales de ordenamiento territorial.	SEEPyD	
	VII.4	Asegurar la inclusión de los grupos en situación de desventaja a través de la planificación territorial.	SEEPyD	Cohesión social
	VII.5	Aumentar en forma importante la provisión de servicios públicos, equipamientos y viviendas para los sectores de escasos recursos.	INVI, SEOPC, CDEEE, etc.	Cohesión social, Asistencia social
	VII.6	Garantizar un sistema vial y de transporte eficiente y eficaz.	SEOPC	
	VII.7	Incluir espacios públicos para el recreo y la preservación de áreas naturales dentro de los asentamientos humanos.	Ayuntamientos, SEOPC	Cohesión social
	VII.8	Incentivar la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en todos los ámbitos.		Cohesión social
	VII.9	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.	Congreso Nacional	Asistencia social
	VII.10	Promover el aumento de la densidad urbana para reducir los costos ambientales.	Ayuntamientos, INVI	
Líneas estratégicas para conseguir los ODM	VII.11	Incorporar el desarrollo sostenible a la planificación nacional y hacer esfuerzos adicionales para revertir el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.	SEEPyD	
	VII.12	Acelerar los intentos para garantizar el acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.	INDRHI	

Continuación Anexo XI.5 | Recomendaciones Capítulo VII – Asentamientos humanos

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Vivienda	VII.13	Promulgar una Ley de Vivienda y Hábitat que cree una Secretaría de Estado de Vivienda y una Ley de Tenencia y Acceso a Suelo.	Congreso Nacional	
	VII.14	Realizar un censo que evalúe el déficit de vivienda.	ONE, INVI	
	VII.15	Implementar y ejecutar el Plan Nacional de Vivienda. El plan debe incluir las siguientes variables: Un programa de viviendas nuevas; un programa de mejoramiento integral; programa de reubicación; programa de titulación y formalización de la vivienda; subsidio a la demanda; mecanismos de inclusión de los municipios en el diseño y ejecución del Plan Nacional de Vivienda a nivel local; incentivos a los espacios verdes públicos y la vivienda verde; estrategia de comunicación; medición de los efectos sociales del programa; y un aumento significativo de la inversión pública en vivienda.	INVI	
	VII.16	Focalizar la inversión del Estado en vivienda sólo para los sectores de extrema pobreza y en áreas vulnerables para el mejoramiento y la rehabilitación de viviendas, así como planes para proveerles de infraestructura sanitaria.	INVI	Asistencia social
	VII.17	Promover incentivos para el sector privado en la construcción de viviendas sociales.	INVI	
	VII.18	Desarrollar nuevos modelos de financiamiento para familias de escasos recursos. El sector crediticio debe diseñar nuevos productos adaptados a la realidad del sector vivienda en República Dominicana, como por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • Acompañar los préstamos con capacitaciones en construcción, formación en el marco jurídico del sector, asesoría técnica para la adquisición de la propiedad, etc. Esto puede hacerse a través de acuerdos con ONG y organizaciones de la sociedad civil. • 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. 	Congreso Nacional, INVI	Asistencia social
	VII.19	Promover la coordinación y colaboración entre los sectores públicos, privados y sin fines de lucro.	INVI	
Agua potable y saneamiento	VII.20	Crear un organismo de fiscalización de las ejecutorias de las empresas de servicios y de garantía de los derechos ciudadanos.	Congreso Nacional	Justicia y derechos
	VII.21	Crear un organismo regulador de las instituciones del subsector (constructores, operadores públicos y privados, y otros) para garantizar tarifas que permitan la sostenibilidad financiera y la protección social de la población más vulnerable.	Congreso Nacional	
	VII.22	Redefinir las funciones actuales del INAPA y las demás empresas de servicios de agua potable y mejorar su capacidad gerencial.	INDRHI	
	VII.23	La inversión anual en el subsector agua parece suficiente como porcentaje del PIB, pero está mal gestionada. Se hace prioritario mejorar los sistemas de gestión.	SEOPC, INDRHI, INAPA, Empresas	
	VII.24	Realizar un estudio sobre la prestación y la calidad del servicio de agua potable.	INDRHI	Salud
	VII.25	Es necesario ampliar la infraestructura para llegar a toda la población, en el marco de un ordenamiento territorial coherente y equitativo.	SEOPC	Cohesión social
	VII.26	Todas las empresas distribuidoras denuncian grandes pérdidas de agua a causa de tuberías rotas. Por esto, es necesario que las empresas realicen evaluaciones de las pérdidas reales.	INAPA, empresas	
	VII.27	Para la sostenibilidad del sector, es necesario cobrar por los servicios brindados. Por eso se hacen necesarias varias acciones. Antes que todo, las empresas distribuidoras deben instalar medidores de consumo a todos los usuarios y formalizar el servicio a través de contratos legales.	INAPA, Empresas	

Continuación Anexo XI.5		Recomendaciones Capítulo VII – Asentamientos humanos		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Agua potable y saneamiento	VII.28	El Estado debe contribuir a la realización de campañas sobre la importancia de no desperdiciar agua y de pagar por el servicio recibido. Estas campañas deben acompañarse por una mejora real de la calidad y frecuencia del servicio, así como de un marco legal y acciones concretas que sancionen el robo de agua.	INDRHI, INAPA, Congreso Nacional Empresas	Salud Justicia y derechos
	VII.29	Promover la participación del sector privado en las poblaciones de mayor crecimiento económico (zonas turísticas, mineras, grandes industrias y otras).	INDRHI, Empresas	Asistencia social
	VII.30	Focalizar la inversión de capital pública, de manera preferencial en las áreas de menores ingresos.	SEOPC, INAPA	Cohesión social, Asistencia social
Recogida y tratamiento de residuos sólidos	VII.31	Realizar estudios que reflejen las informaciones referentes a 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 tiene el mal manejo de los residuos sólidos.	Ayuntamientos	Salud
	VII.32	Rebasar la dispersión de responsabilidades en el sector y aumentar la capacidad gerencial y de recaudaciones de los ayuntamientos mediante el establecimiento de sistemas diferenciados de tarifas, subsidios e incentivos para la población y los sectores productivos.	Ayuntamientos	
	VII.33	Estudiar a fondo los distintos mercados de materiales reciclables y la industria de reciclaje en general, para aplicar estrategias de promoción, incremento y diversificación.	SEMARENA, Ayuntamientos	Salud Empleo
	VII.34	Aprovechar los medios de comunicación para motivar una mejor participación y responsabilidad ciudadanas.	Ayuntamientos	Cohesión social
Energía eléctrica	VII.35	Formalizar la condición del 52% de los usuarios con contratos legales y la instalación de medidores de energía.	CDEEE	
	VII.36	Disminuir las pérdidas en el segmento distribución a través de mejoras en las redes eléctricas.	CDEEE	
	VII.37	Implementar la Ley 186-07 que permite la persecución y castigo del robo de electricidad.	CDEEE	Justicia y derechos
	VII.38	Focalizar la distribución de energía eléctrica subsidiada a las familias que realmente la necesitan.	GCPS, CDEEE	Cohesión social, Asistencia social
	VII.39	Promover campañas informativas sobre los costos de la energía eléctrica y las formas de ahorro posible.	CDEEE	
	VII.40	Diversificar la generación de energía para disminuir la dependencia de combustibles derivados del petróleo.	CDEEE, CNE	
	VII.41	Mejorar la capacidad de transporte de energía eléctrica entre las diferentes regiones.	CDEEE, CNE	
	VII.42	Mejorar la asignación de recursos a la Comisión Nacional de Energía y a la Superintendencia de Electricidad.	CNE, Superintendencia de Electricidad.	
	VII.43	Mejorar las condiciones para atraer inversiones y fomentar la competitividad en el mercado.	CNE, CDEEE	
	VII.44	Para mejorar el servicio eléctrico, es necesario además que se mejoren las prácticas gerenciales y los estándares de calidad y niveles de servicio establecidos.	Empresas eléctricas	
VII.45	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.	CNE, CDEEE, SEOPC		
Telecomunicaciones	VII.46	Para lograr la equidad y eficiencia en el acceso a las TIC, es necesario incluir este tema en el ordenamiento territorial.	INDOTEL, SEEPyD	
	VII.47	Incluir a los ayuntamientos y tomar en cuenta sus nuevas competencias en el marco del proceso de descentralización que se está llevando a cabo.	Ayuntamientos	

Continuación Anexo XI.5		Recomendaciones Capítulo VII – Asentamientos humanos		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Telecomunicaciones	VII.48	Realizar un estudio de factibilidad de los CAPT y elaborar un plan de sostenibilidad de los mismos, ya que actualmente el 100% de ellos no es sostenible sin financiamiento estatal.	INDOTEL	Educación Cohesión social
	VII.49	Acompañar la construcción de los CAPT con planes de formación para la población y acuerdos con la SEE, la SEESCyT y otras entidades educativas, para la introducción de la capacitación en informática en la oferta formativa.	INDOTEL, SEE, SEESCyT	Educación
	VII.50	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).	INDOTEL	Empleo

Anexo XI.6		Recomendaciones Capítulo VIII – Justicia y derechos		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Suprema Corte de Justicia	VIII.1	Revisar y reducir las competencias administrativas de la Suprema Corte de Justicia para reservarle sólo el desempeño de funciones jurisdiccionales.	Congreso Nacional	
	VIII.2	Reformar la composición de la Suprema Corte de manera que dos tercios de sus integrantes provengan del sistema de carrera y un tercio, del mundo académico y del ejercicio privado.	Congreso Nacional	
	VIII.3	Relativizar la incidencia de la política partidaria en la decisión sobre quiénes integran la Suprema Corte; se propone que el Consejo esté integrado en dos terceras partes por jueces provenientes de las distintas instancias, los cuales deberán ser elegidos entre sus pares en procesos organizados para tales fines. La otra tercera parte la integrarán los funcionarios que actualmente lo componen, más algún representante de la academia o del gremio de los abogados.	Congreso Nacional	
El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)	VIII.4	En cuanto a sus atribuciones, se propone que le sean asignadas las siguientes, que actualmente ostenta la Suprema Corte: <ul style="list-style-type: none"> • La administración de la Carrera Judicial y la designación de todos los jueces del país y funcionarios del Poder Judicial. • El control disciplinario sobre todos los jueces y funcionarios del Poder Judicial. • La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial. • La definición y ejecución de la política salarial de los funcionarios y empleados del Poder Judicial. • La definición, aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial. 	Congreso Nacional	
	VIII.5	Reconocerle la dignidad constitucional que se merece y otorgarle rango constitucional a la definición de su misión.	Congreso Nacional	
El Ministerio Público	VIII.6	Establecimiento en la Ley Fundamental del estatuto de Carrera del Ministerio Público, a fin de garantizar la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones.	Congreso Nacional	
	VIII.7	Se sugiere que el Procurador General de la República sea designado por el Senado a partir de una terna que a tales fines le someterá el Presidente de la República, por un período igual al del mandato presidencial.	Congreso Nacional, Presidencia	

Continuación Anexo XI.6 | Recomendaciones Capítulo VIII – Justicia y derechos

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Reforzamiento de la jurisdicción constitucional como garantía de eficacia de los derechos fundamentales	VIII.8	Para una eventual reforma del mecanismo de garantía de la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales se han planteado dos propuestas centrales que dominan la discusión al respecto: <ul style="list-style-type: none"> • La creación de una Sala Constitucional incardinada en la Suprema Corte de Justicia. • La creación de un Tribunal Constitucional, independiente y autónomo del Poder Judicial. 	Congreso Nacional	Cohesión social
	VIII.9	Crear un órgano especializado de control de constitucionalidad de las normas jurídicas por vía de acción directa.	Congreso Nacional	Cohesión social

Anexo XI.7 | Recomendaciones Capítulo IX – Inmigración haitina

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Regularización de los inmigrantes	IX.1	Aplicar la Ley de Migración y proceder a la articulación de un plan de regularización migratoria y a su puesta en marcha.	SEREX, JCE	Justicia y derechos
	IX.2	Tal como lo ordena la Ley 285-04, el plan de regularización tendrá como propósito normalizar el estatus de los extranjeros que residen en el país de forma irregular bajo los siguientes criterios: tiempo de permanencia en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y condiciones socioeconómicas.	JCE	Justicia y derechos
	IX.3	El proceso de regularización conllevará necesariamente que un sector de los inmigrantes que no cumpla con los requisitos que defina el plan regularizador deberá ser objeto de repatriaciones, ordenadas de acuerdo a los estándares del derecho internacional.	SEREX, SEIP	Justicia y derechos
Inclusión social de los inmigrantes y sus descendientes	IX.4	El sector de inmigrantes en extrema pobreza y sus familias deben ser incorporados a los programas sociales que se llevan a cabo para mitigar la pobreza (solidaridad, seguro familiar de salud, entre otros).	GCPS, CNM	Asistencia social, Salud, Cohesión social
	IX.5	Se deben mejorar de las condiciones de vida y habitabilidad en asentamientos de alta precariedad, donde viven los trabajadores haitianos.	INVI	Asentamientos humanos, Cohesión social
	IX.6	Deben establecerse mecanismos que permitan garantizar que los inmigrantes laborales reciban un trato conforme a las leyes, y deben impulsarse programas de entrenamiento que incrementen las calificaciones laborales y sus rendimientos.	SET	Empleo, Educación, Cohesión social, Justicia y derechos
	IX.7	Respecto a niños y niñas: <ul style="list-style-type: none"> • Protección de los niños y niñas de las formas de trabajo infantil, abusos y violencia. • Garantizar el acceso a la educación, especialmente a la educación básica. • Garantizar el acceso a los servicios de salud. 	SET, SEE, SESPAS, CONANI	Empleo, Educación, Salud, Cohesión social
	IX.8	En el caso de la mujer inmigrante se hace necesario que se dispongan programas masivos de adiestramiento en el manejo de derechos y el fortalecimiento de capacidades que permitan elevar sus calificaciones a fin de aumentar las opciones de inserción laboral en el trabajo remunerado.	SET	Empleo
	IX.9	Impulsar acciones dirigidas a los inmigrantes envejecientes en situación de vulnerabilidad social para propiciar su incorporación a programas ya existentes o a ser creados en esa área y en el ámbito de la seguridad social y salud.	GCPS	Seguridad social

Continuación Anexo XI.7		Recomendaciones Capítulo IX – Inmigración haitina		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Inclusión social de los inmigrantes y sus descendientes	IX.10	En el ámbito de la población inmigrante discapacitada deben organizarse programas de protección en los ámbitos de salud, habilitación y laboral.	SESPAS, INVI, SET	Asistencia social
	IX.11	A fin de fortalecer la participación social de los inmigrantes y de toda la sociedad, es precisa la organización de programas formativos en capacidades ciudadanas que los dote de los recursos necesarios para un eficaz manejo de los derechos ciudadanos.	CNM, INM	Cohesión social
	IX.12	Para asegurar el éxito de las políticas de integración de inmigrantes, deben articularse acciones educativas a nivel de la educación formal y generalizada de la población, para romper estereotipos y prejuicios contra el inmigrante.	SEE	Educación
	IX.13	Revisión de las prácticas policiales y judiciales para luchar contra las redes de tráfico de personas y especialmente la explotación sexual mediante el tráfico de niños, niñas y de mujeres.	PN, Poder judicial	Justicia y derechos Cohesión social
Frontera	IX.14	Las actividades de vigilancia y control deben realizarse en estrecha coordinación con la Dirección General de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores.	DNM, SEREX	Empleo, Cohesión social
	IX.15	Para cumplir sus funciones, los cuerpos especializados deben tener estrictos mecanismos de control para el combate a la corrupción, así como dotarlos de los equipos y capacitación.	DPCA	Cohesión social
	IX.16	Se deben crear las instancias permanentes de consulta y comunicación entre la sociedad civil y los cuerpos de seguridad y vigilancia fronteriza.	DGM, INM	Cohesión social
	IX.17	Es imprescindible que el Estado dominicano asuma como una política prioritaria el restablecimiento, conjuntamente con el Estado haitiano, la reparación y relocalización de los bornes fronterizos.	SEREX	Cohesión social
	IX.18	Debido a las peculiaridades de la zona fronteriza y las desigualdades respecto a otras regiones del país, se deben fortalecer y ampliar las iniciativas orientadas al desarrollo fronterizo.	SEEPyD	Empleo
	IX.19	Se deben hacer más eficientes y eficaces los controles migratorios sobre la permanencia de extranjeros, a fin de reducir la incidencia de la migración irregular en el territorio nacional. Esto incluye la creación de una policía migratoria, controles en los ámbitos laborales y sanciones a empleadores.	SET, SEIP	Empleo Justicia y derechos
Deportaciones	IX.20	Debe asegurarse que las deportaciones de inmigrantes ilegales se lleven a cabo en los marcos de los derechos humanos básicos que asisten a los inmigrantes, sean regulares o irregulares, y se respete el derecho al debido proceso garantizado constitucionalmente y contemplado en la Ley 285-04.	DGM, SEIP	Justicia y derechos
	IX.21	Para una mejor gestión, control y regulación de las deportaciones y expulsiones de ciudadanos haitianos que no cumplen con las disposiciones legales migratorias, el Estado dominicano debe construir infraestructuras fronterizas que permitan un adecuado procesamiento de estas funciones.	DGM, SEIP	Justicia y derechos
Aspectos normativos e institucionales	IX.22	Es preciso que el Gobierno se aboque a producir un reglamento de aplicación de la Ley 285-04 que especifique los ordenamientos y disposiciones de dicha ley de una forma tal que ayude a aclarar y hacer más funcionales y respetuosos de los derechos humanos un conjunto de artículos ambiguos y otros de difícil aplicación.	SEREX	Justicia y derechos
	IX.23	En la reforma que se espera realizar de la Constitución dominicana, en lo referente a la nacionalidad, deben establecerse de modo explícito las condicionalidades a la atribución de la nacionalidad dominicana por nacimiento en el suelo nacional para los hijos de padres extranjeros.	Congreso Nacional	Justicia y derechos
Coordinación y desarrollo institucional	IX.24	El sistema migratorio en su dimensión institucional estaría integrado por los siguientes componentes básicos: Dirección General de Migración (DGM), Consejo Nacional de Migración (CNM), Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Secretaría de Estado de Trabajo y Fuerzas Armadas.	CNM, INM, SEREX, SET, FFAA	

Continuación Anexo XI.7

Recomendaciones Capítulo IX – Inmigración haitina

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Coordinación y desarrollo institucional	IX.25	Debe prepararse un organigrama que defina las relaciones, funciones y mecanismos de articulación entre las diversas instancias institucionales, con el CNM como instancia directora.	CNM, INM	
	IX.26	Debe definirse un marco de prioridades y planes sectoriales en materia de cooperación interinstitucional que establezca los objetivos de orden institucional de las siguientes instancias.	CNM, INM	
	IX.27	Formación de los recursos humanos que aseguran el funcionamiento del sistema.	CNM, INM	
	IX.28	Proyecto de fortalecimiento técnico de la Cancillería en materia migratoria. Se tendrá que designar a funcionarios para el manejo del asunto migratorio, más allá del marco propiamente consular en el control y expedición de visas. Crear un departamento de asuntos migratorios en la SEREX, que entrene al personal diplomático; ello exigirá el entrenamiento de un personal técnico al igual que en el caso de la DGM.	SEREX, DGM	
	IX.29	Proyecto de fortalecimiento técnico de la Secretaría de Estado del Trabajo. Se debe entrenar un personal especializado en materia migratoria, al tiempo que se debe crear un departamento encargado de los asuntos migratorios.	SET, JCE	
	IX.30	Fortalecimiento de la JCE en materia migratoria. Es preciso que al personal de la JCE, sobre todo en las oficialías civiles, se le entrene en materia migratoria y en temas como derechos humanos.	JCE	
Actores	IX.31	Empresarios contratantes de mano de obra inmigrante. Es preciso definir canales institucionales de comunicación entre estos y el Estado a fin de articular respuestas funcionales a las señales del mercado en materia de las necesidades y demanda de mano de obra para sectores específicos.	SET, CNM, INM	Empleo
	IX.32	Intermediarios formales e informales. Es necesario a este respecto establecer una política que actúe activamente contra el tráfico ilegal de personas y todo tipo de trata de mujeres, menores de edad y trabajadores. Se deben establecer mecanismos de sanción y penalidades específicas contra este tipo de delito.	DGM, FFAA, SEREX, SET	Cohesión social Justicia y derechos
	IX.33	Partidos políticos. Organizar programas de información y entrenamiento a los partidos para que tengan un mejor dominio del tema. Asimismo, es preciso organizar programas que propicien un manejo técnicamente edificado del tema migratorio por parte de la clase política.	CNM, INM	Cohesión social
	IX.34	Medios de comunicación. Deberán definirse mecanismos concretos de comunicación en el CNM y el INM y la prensa, así como canales adecuados de comunicación entre la prensa e instancias institucionales del Estado, tales como la Cancillería, la Secretaría de Trabajo, la DGM, entre otros.	CNM, INM, SEREX, SET, DGM	Cohesión social
	IX.35	Grupos de la sociedad civil. La sociedad civil desempeña un rol fundamental en la institucionalidad y gobernabilidad en el ámbito migratorio. Hacia ella deberán encaminarse políticas de apoyo y financiamiento que fortalezcan sus roles a este respecto.	CNM, INM	Cohesión social
	IX.36	Actores internacionales. El Estado podría aprovechar las oportunidades de la cooperación técnica y financiera que ofrece el Sistema de Naciones Unidas y otras instancias internacionales para definir sus políticas y la institucionalidad adecuada, dada la experiencia internacional.	SEREX, DGM, JCE, SCJ	
Sistemas de información sobre migraciones	IX.37	Creación de un sistema de información sobre migraciones. Se requiere de un sistema eficiente y confiable de información estadística, coordinado estrechamente por la ONE y que provea, a los órganos que toman decisiones, información a tiempo y de calidad sobre flujos, su composición sociodemográfica, la distribución geográfica, etc.	ONE, CNM, INM, SEREX, SET, SESPAS, DGM	Cohesión social
	IX.38	Difusión y uso público de las informaciones.	ONE	

Continuación Anexo XI.7

Recomendaciones Capítulo IX – Inmigración haitina

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Migración y relaciones internacionales	IX.39	Cooperación para desarrollo de Haití.	SEREX	
	IX.40	Programas de retorno y desarrollo insular. Particular importancia debe tener para República Dominicana los esfuerzos de desarrollo en programas de retorno de migrantes que ambos países organicen con el apoyo de la comunidad internacional.	SEREX	Cohesión social
	IX.41	Comisión Mixta Bilateral Domínico-haitiana. La parte dominicana de la Comisión Mixta Bilateral fue revitalizada mediante un nuevo decreto del año 2007, con el que se creó la figura del Secretariado, la cual será la instancia encargada de elaborar propuestas técnicas en coordinación con la parte haitiana. Se sugiere que Haití pueda desarrollar una estructura similar para que de ese modo se articulen políticas de cooperación binacional.	Cancillería, Estado haitiano	
	IX.42	Para una mejora de las relaciones con Haití, como de la imagen del país en el plano internacional, es preciso que el Estado dominicano, pero también empleadores, sindicatos, partidos y sociedad civil, redefinan el marco de las relaciones con la comunidad internacional.	Presidencia, SEREX	

Anexo XI.8

Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Sentido de pertenencia e identidad	X.1	Incluir en el diseño de las políticas sociales los aspectos de sentido de pertenencia encontrados en este estudio.	SEEPyD, Estado, Secretarías	
	X.2	Fomentar la tolerancia social y cultural hacia la diversidad étnico-racial, las opciones sexuales y creencias.	GCPS, SEE, SEC	
	X.4	Disminuir las prácticas presidencialistas de intervención social para lograr mayor sentido de pertenencia de la ciudadanía.	Presidencia	Asistencia social
	X.5	Establecer políticas de construcción y/o mejoramiento de viviendas para sectores.	INVI, SEOPC	Asentamientos humanos
	X.6	Aplicar cuotas de viviendas o porcentajes de viviendas para mujeres jefas de hogar y en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica, como es el caso de las madres adolescentes, entre otras.	INVI, SEOPC	Asentamientos humanos
	X.7	Organizar y planificar el uso del espacio urbano en los nuevos asentamientos creados por el desarrollo turístico.	INVI, SEOPC	Asentamientos humanos
	X.8	Aplicar un proceso de titulación con un enfoque que tome en cuenta la situación particular de las mujeres, no solo jefas de hogar sino en vulnerabilidad en general.	Tribunal de Tierras	Asentamientos humanos
	X.9	Reformular el currículo de la educación formal e informal hacia la ruptura para integrar la negritud en la identidad racial de los dominicanos y dominicanas.	SEE	Educación
	X.10	Reforzar el currículo de la educación formal e informal que redefina roles de género y provoque ruptura de ideas y prácticas discriminatorias de género.	SEE	Educación
	X.11	Eliminar de las formas de discriminación racial y de género existentes en la vida pública y privada con el establecimiento de sanciones legales a las distintas expresiones de discriminación.	Congreso Nacional,	Justicia
	Confianza en la convivencia social y en las instituciones	X.12	Se debe producir un cambio de prácticas y de relaciones entre la Policía Nacional y la ciudadanía para disminuir la desconfianza hacia esta institución presente en los barrios pobres y en estratos medios.	PN
X.13		Cambiar la imagen de la Policía Nacional hacia una institución cívica y de servicios.	PN	
X.14		Establecimiento de sanciones a empleados públicos que incurran en cobros ilegales de servicios y en prácticas discriminatorias por vínculos políticos.	Estado, Poder Judicial	Justicia

Continuación Anexo XI.8

Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Capital social desde las redes sociales y desde la participación social-empoderamiento	Estrategias generales			
	X.15	Fortalecer las relaciones de confianza existentes en las comunidades rurales y urbanas.	SEC	
	X.16	Fortalecer las expresiones de empoderamiento existentes en las comunidades.	SEC	
	X.17	Promover procesos de ruptura de las prácticas asistencialistas y clientelistas que debilitan las organizaciones sociales.	Presidencia, GCPS	Asistencia social
	X.18	Impulsar cambios en el tipo de intervención social que realiza asistencia social selectiva en las comunidades.	GCPS	Asistencia social
	X.19	Reconocer y fomentar la autonomía de las organizaciones sociales, su capacidad de movilización y presión social para garantizar la intervención social en las comunidades y fortalecer su empoderamiento.	GCPS	Asentamientos humanos
	X.20	Redefinir criterios de las políticas sociales hacia el desarrollo de la capacidad de empoderamiento y participación a las comunidades y sus organizaciones sin manipulaciones políticas y sin clientelismo.	GCPS	Todos los capítulos
	X.21	Revisar el concepto de bienestar presente en las comunidades y barrios que desde los hallazgos del estudio se presentan de formas muy distintas según los estratos sociales y que deben ser el punto de partida para la intervención social.	GCPS	Asistencia social
	Acciones específicas			
	X.22	Fortalecer las organizaciones sociales existentes en las comunidades y ofrecer estrategias de capacitación a sus líderes sin generarles cooptación política ni gubernamental.	GCPS	
	X.23	Integrar las redes formadas a través de las organizaciones de mujeres en las comunidades como estructuras sociales de base para las políticas sociales.	SEM	
	X.24	Fortalecer y difundir los proyectos sociales que desarrollan las distintas ONG y organizaciones sociales en las comunidades y ofrecer contrapartidas desde los gobiernos locales. Asegurar porcentajes o cuotas de apoyo a proyectos de organizaciones de mujeres.	SEM	
	X.25	Desarrollar sistemas de fondos rotativos para las organizaciones sociales de las comunidades rurales y urbano-marginales.	GCPS	
	X.26	Promover y fortalecer los espacios de coordinación entre el Estado y las organizaciones sociales.	GCPS	
X.27	Fortalecer el diálogo y la coordinación desde el Estado con las organizaciones sociales desde una lógica sectorial.	GCPS		
Relaciones de género	X.28	Diseñar políticas que favorezcan la ampliación de las oportunidades para las mujeres.	SEM	
	X.29	Establecer programas en educación formal e informal (campañas educativas) para la ruptura de los patrones de legitimación/justificación de la violencia de género que se muestran en el estudio.	SEE	Educación
	X.30	Mejorar la operabilidad y efectividad de las redes existentes de apoyo-asistencia integral a mujeres víctimas de violencia.	SESPAS	Salud Justicia y derechos
	X.32	Promover la ruptura de patrones que ocultan y legitiman las violaciones sexuales presentes en el estudio.	SEM, SESPAS	Salud
	X.33	Mejoramiento de los servicios judiciales que se ofrecen a las jóvenes y mujeres violadas sexualmente.	Poder Judicial	Justicia y derechos
	X.34	Desarrollar campañas educativas dirigidas a que las familias denuncien los casos de violación sexual y quiebren la visión de que la mujer violada es culpable de la violación.	SEM, SESPAS	Educación, Salud
	X.35	Establecer sanciones en los centros educativos que expulsan a las adolescentes embarazadas fruto o no de una violación sexual.	SEE	Educación
	X.36	Desarrollar campañas educativas para crear conciencia en las niñas, niños y adolescentes (de ambos sexos) de sus derechos sexuales y reproductivos.	SEE	Educación

Continuación Anexo XI.8		Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Relaciones de género	X.37	Establecer procesos educativos y campañas para crear conciencia de derechos en las niñas y adolescentes a no ser expulsadas de los centros educativos por ser activas sexualmente o por quedar embarazadas.	SEE	Educación
	X.38	Promover y fortalecer los programas de educación sexual dirigidos a niños, niñas y adolescentes (de ambos sexos) en centros educativos que incorporen los métodos anticonceptivos y de prevención de embarazos en adolescentes.	SEE	Educación
	X.39	Impulsar la aprobación de la no-penalización del aborto en los casos de violación, incesto y aborto terapéutico.	Congreso Nacional,	Salud
Condiciones de las personas envejecientes	X.40	Establecer procesos educativos con campañas mediáticas de cara a la difusión del derecho que tienen los envejecientes a un sistema digno de pensiones.	SIPEN CONAPE	Seguridad social
	X.41	Incrementar la supervisión desde la SET de la cobertura de pensiones en las empresas estatales y privadas, en los distintos sectores económicos.	SET	Seguridad social
	X.42	Dignificar los centros de cuidado de envejecientes.	SESPAS	Salud
	X.43	Integrar en el sistema de protección social el establecimiento de pensiones para envejecientes del sector informal y agropecuario. Puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado y subsidiado en pensiones.	SIPEN	Seguridad social
	X.44	Desarrollar procesos educativos dirigidos a la población envejeciente de estratos pobres para concienciarlos de su condición y sus derechos a espacios correspondientes a su grupo de edad.	SESPAS CONAPE	Salud
	X.45	Crear espacios de recreación para envejecientes en comunidades rurales y urbano-marginales.	SESPAS	Asentamientos humanos
	X.46	Fortalecer la Red de ONG por una Vejez Digna que realiza actividades de coordinación con la Dirección General de Protección a la Vejez perteneciente a la Secretaría de Salud Pública.	SESPAS	Salud
Jóvenes y su participación en la convivencia social	X.47	Fortalecer los patrones de arraigo en jóvenes de comunidades rurales.	SEJ	
	X.48	Crear fuentes de empleo para la población joven en comunidades rurales y urbano-marginales.	SEJ	Empleo
	X.49	Desarrollar procesos de capacitación técnica para jóvenes de ambos sexos en comunidades rurales.	SEJ	Empleo Educación
	X.50	Establecer espacio de recreación en comunidades rurales y urbano-marginales para jóvenes de entre 14 y 20 años, de ambos sexos.	SEJ, SEOPC	Asentamientos humanos
	X.51	Modificar los patrones de discriminación contra jóvenes de sexo masculino en barrios urbano-marginales y de prejuicios presentes en la Policía Nacional y la DNCD.	PN, DNCD	Salud
	X.52	Erradicar las redadas y los mecanismos de represión de la Policía Nacional y la DNCD contra los jóvenes de barrios urbano-marginales.	PN, DNCD	Justicia y derechos
	X.53	Revisar las tandas nocturnas establecidas en los centros de educación media y sus efectos en la deserción de la población juvenil de estratos pobres.	SEE	Educación
	X.54	Establecer sanciones en los centros educativos que expulsan a las adolescentes embarazadas fruto o no de una violación sexual.	SEE	Educación
	X.55	Establecer procesos educativos y campañas para crear conciencia de derechos en las jóvenes y adolescentes a no ser expulsadas de los centros educativos por ser activas sexualmente o por quedar embarazadas.	SEE	Educación
	X.56	Promover y fortalecer los programas de educación sexual dirigidos a jóvenes y adolescentes (de ambos sexos) en centros educativos que incorporen los métodos anticonceptivos y de prevención de embarazos en adolescentes.	SEE	Educación
X.57	Impulsar la aprobación de la no-penalización del aborto en los casos de violación, incesto y aborto terapéutico.	Congreso Nacional, Senado	Salud	

Continuación Anexo XI.8		Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social		
Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Condiciones de las personas con discapacidad	X.58	Visibilizar la presencia de las personas con discapacidad en las comunidades rurales y urbano-marginales.	GCPS CONADIS	Salud
	X.59	Desarrollar campañas educativas para concienciar a la ciudadanía sobre los derechos de las personas con discapacidad a insertarse en esferas laborales y educativas.	CONADIS	Salud, Educación, Empleo
	X.60	Modificar los patrones de exclusión de las personas con discapacidad.	CONADIS	Educación, Salud
	X.61	Establecer sistemas de acceso a bajo costo de equipos que requieren personas con discapacidad.	SESPAS	Salud
	X.62	Modificar la política asistencialista para las personas con discapacidad.	GCPS	Asistencia social
	X.63	Realizar inversiones desde la SEE para crear infraestructuras, equipos y materiales en los centros educativos para la oferta educativa de atención a la diversidad en estos centros.	SEE	Educación
	X.64	Creación de normas de construcción en la educación pública y privada para la atención a la diversidad.	SEE	Educación
	X.65	Establecimiento de sanciones desde la Secretaría de Trabajo a las empresas que cometan abusos contra las mujeres y hombres con discapacidad.	SET	Empleo
	X.66	Ofrecer información y orientación de parte de la SESPAS sobre enfermedades generadoras de inmovilidad corporal en población joven.	SESPAS	Salud
	X.67	Establecer sanciones para miembros de la Policía Nacional que, en acciones represivas realizadas en barrios urbano-marginales, comunidades rurales y urbanas, dejan mutilados y con discapacidad motora a personas.	PN	Justicia y derechos
	X.68	Ampliar el presupuesto destinado desde el Estado a instituciones no gubernamentales que trabajan a favor de la población discapacitada.	Congreso Nacional,	
	X.69	Garantizar que todas las obras físicas construidas observen las normas para la construcción sin barreras a discapacitados.	Ayuntamientos SEOPC	Asentamientos humanos
Seguridad ciudadana y violencia	X.70	Integración de la seguridad ciudadana como eje transversal de las políticas sociales con responsabilidad en el Gabinete de Coordinación de Política Social y no en la Policía Nacional.	GCPS	Asistencia social
	X.71	Fomentar la confianza en las relaciones personales y en la imagen del otro a través de campañas educativas y de medios de comunicación que rescaten la confianza en la vecindad y en la comunidad.	SEC	Educación
	X.72	Difundir la imagen de la vida cotidiana de los barrios en espacios sin violencia para modificar los prejuicios que los estereotipan como “violentos”.	SEC	Asistencia social
	X.73	Modificar los patrones que generan inseguridad o desconfianza en la población y que están presentes en el ejercicio del programa “Barrio Seguro”, desarrollado por la Policía Nacional.	PN	
	X.74	Articular los programas de seguridad ciudadana con políticas dirigidas a la juventud de los barrios urbano-marginales y de las comunidades rurales.	PN, SEJ	
	X.75	Establecer garantías de seguridad ciudadana para las mujeres que son las víctimas principales de la delincuencia, por su mayor vulnerabilidad.	PN, SEM	
	X.76	Establecer la prevención-sanción de la violencia hacia la mujer en los casos de abuso, violencia de género y sexual cometidos por miembros de la Policía Nacional.	PN	Salud Justicia y derechos
	X.77	Promover sanciones legales para efectivos de la Policía Nacional que cometen abusos físicos y sexuales contra las mujeres.	PN	Salud Justicia y derechos
	X.78	Desarrollar campañas de la Policía Nacional para modificar las relaciones con la población joven masculina de los barrios en los que está vigente el Programa Barrio Seguro.	PN	
Cohesión social desde la práctica ciudadana y del ejercicio de derechos	X.79	Desarrollar procesos educativos dirigidos a la apropiación en la población de los conceptos de ciudadanía y responsabilidad ciudadana.	SEE	Educación
	X.80	Hacer visibles las condiciones de derechos ciudadanos y de reconocimiento de situaciones de violaciones de derechos que viven las personas.	SEE	Justicia y derechos
	X.81	Desarrollar procesos educativos desde el enfoque de género dirigidos a las mujeres para generar cambios en su autoexclusión del ejercicio de derechos y a su presencia en la vida pública.	SEE	Educación, Justicia y derechos

Continuación Anexo XI.8 | Recomendaciones Capítulo X – Cohesión social

Área	#	Recomendación	Institución	Sinergia
Cohesión social desde la práctica ciudadana y del ejercicio de derechos	X.82	Fomentar la movilización de la ciudadanía hacia la defensa de sus derechos y de resistencia a situaciones de violación de los mismos.	SEE	Educación, Justicia y derechos
	X.83	Incrementar en la SET los sistemas de seguimiento y supervisión de las empresas para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales relativos a problemas de salud, discriminación de género, accidentes y pensiones.	SET	Empleo, Salud
	X.84	Desarrollar procesos educativos dirigidos a la ciudadanía sobre el acceso al sistema de justicia y las demandas de servicios de equidad y eficiencia en este sistema.	SEE	Justicia y derechos Educación
	X.85	Generar procesos de cambio de los patrones de exclusión presentes en el sistema educativo.	SEE	Educación
	X.86	Capacitación desde el enfoque de género de las mujeres sobre el ejercicio de sus derechos en la vida pública.	SEM	Educación Justicia y derechos
	X.87	Impulsar campañas educativas mediáticas sobre los derechos ciudadanos.	SEE, SEC	Justicia y derechos Educación
	X.88	Promover programas de educación ciudadana sobre la demanda de servicios de equidad y eficiencia en el acceso al sistema de justicia.	SEE, SCJ	Justicia y derechos Educación
	X.89	Promover campañas de capacitación a docentes y al personal directivo de los centros educativos sobre la cultura juvenil y la tolerancia a la diversidad.	SEE	Educación
Condiciones y percepciones con relación a la protección social y asistencia social	X.90	Desarrollar procesos educativos dirigidos al manejo del concepto de protección social como derecho y desde el ámbito institucional.	GCPS	Educación Asistencia social
	X.91	Incrementar la difusión de informaciones y orientaciones sobre la Ley de Seguridad Social y el Seguro Familiar de Salud.	GCPS	Seguridad social
	X.92	Aumentar la cobertura de la distribución de medicamentos a bajo costo a la población envejeciente de estratos pobres, incluidas las mujeres en situación vulnerable y sus hijos e hijas, así como la población con alguna discapacidad en situación vulnerable.	SESPAS	Salud
	X.93	Mejorar las condiciones de la calidad de la atención hospitalaria en los aspectos señalados en el estudio como deficitarios para la población entrevistada.	SESPAS	Salud
	X.94	Generar rupturas en la imagen de los programas de asistencia (Tarjeta Solidaridad y Despacho Primera Dama) como “favor” o “dádiva” hacia la visión de derechos como ciudadanos.	GCPS	Asistencia social
	X.95	Fortalecer la supervisión de la calidad de la atención hospitalaria por la SESPAS.	SESPAS	Salud

seguridad social
empleo justicias
asistenciasocial
desarrollo humano
justiciasaludeducación
políticasocial
inmigraciónhaitiana
cohesiónsocial
asentamientos humanos
justiciasaludempleo
derechoseducació
asistenciasocial
desarrollo humano

Bibliografía

inmigración haitiana
cohesión social
asentamientos humanos
justicias salud empleo
derechos educación
asistencias social
seguridad social
empleo justicias
asistencias social
desarrollo humano
justicias salud educación
políticas social
desarrollo humano

- 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://dominicanoshoy.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 Ebert, Santo Domingo, República Dominicana.
- . 2005. "El difícil comienzo de la era post-aristidiana". Centro Petion Bolívar. Aportes al Debate, Fundación Friedrich Ebert. Santo Domingo, República Dominicana.
- Aparicio, Ricardo. 2002. "Transición demográfica y vulnerabilidad durante la vejez". Consejo Nacional de Población. (CONAPO). México. [<http://www.conapo.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.asamblea.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/DOMINICAREPUBLICANISPANISHEXT/Resources/La_informalidad.pdf?resourceurlname=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.bancomundial.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. Tejeda. 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.ipecc.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_Politicassociales_19302007_PDF.pdf]
- Casanova, M. 2003. "El tratamiento de la diversidad en la educación básica española". OEI. 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 Dominico-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/celade/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". Vigésimosexto 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.org/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/INFORMECO 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 Rights 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/pdr0141.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.mujereshoy.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](http://www.one.gob.do)]
- .2005b. “República Dominicana en cifras 2005”. Santo Domingo, República Dominicana. [[http:// www.one.gob.do.](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>]
- .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_CommonUnderstanding_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]
- .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/ipecc>]
- 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. IPEE/UNESCO. Buenos Aires, Argentina. [<http://www.iipebuenosaires.org.ar/pdfs/TentiFanfani-notaseduccion.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 America 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](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 Voive 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](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/](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/>]

Secretaría 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 (SEMARN)
[<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/>]
- 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. 51/2, 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