

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y LA LIMITADA
INVERSION EN DESARROLLO HUMANO

Oscar Amargós
Rosa Cañete
Felipe Castillo
Magín Díaz
Pedro Hernández
César Pérez



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA
MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

© Fundación Friedrich Ebert
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales-
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo, República Dominicana, 2007

ISBN: 978-9945-415-15-5

Diagramación e Impresión: Yan Impresos, R. D.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
I. LEYES DE INCENTIVO Y GASTO TRIBUTARIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	
<i>Magín Díaz</i>	8
1. Introducción	8
2. Leyes de incentivo, exenciones, tratamientos tributarios diferenciados y el concepto de gastos tributarios	8
2.1 ¿Qué son los gastos tributarios?	9
2.2 Ejemplos de exenciones e incentivos en el sistema tributario en la República Dominicana.....	12
3. Resumen de principales exenciones o tratamientos tributarios diferenciados en el caso dominicano	13
3.1 Algunas implicaciones de estas exenciones y tratamientos preferenciales.....	14
4. Tendencias recientes en reformas tributarias en el mundo.....	15
4.1 Impuesto sobre la Renta.....	15
4.2 Impuestos Selectivos.....	15
5. Conclusiones y recomendaciones.....	16
II. POLÍTICA TRIBUTARIA, MUCHO MÁS QUE UNA FORMA DE RECAUDAR	
<i>Rosa Cañete</i>	19
1. Introducción.....	19
2. La política tributaria.....	19
2.1. Política fiscal: impuestos y gasto público.....	19
2.2. Definición y funciones.....	20
2.3. Tipos de equidad tributaria.....	21
2.4. Tipos de impuestos.....	21
2.5. Es una decisión política, no sólo económica.....	22
3. Estructura impositiva dominicana.....	23
3.1. Presión tributaria.....	23
3.2. Estructura impositiva dominicana.....	24
3.3. Altas tasas de pobreza y desigualdad.....	25

4.	Análisis de equidad de los principales impuestos.....	27
4.1.	Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)....	27
4.1.1.	<i>Productividad recaudadora: la evasión no es tan alta.</i>	28
4.1.2.	<i>Análisis de equidad del ITBIS.</i>	30
4.2.	Impuestos selectivos al consumo (ISC).....	33
4.2.1.	<i>Impuesto selectivo a los alcoholes.</i>	33
4.2.2.	<i>Impuesto selectivo al tabaco.</i>	35
4.2.3.	<i>El impuesto selectivo a los hidrocarburos o combustibles.</i>	35
4.3.	Impuesto sobre la renta (ISR).....	37
4.3.1.	<i>Asalariados.</i>	37
4.3.2.	<i>Empresas.</i>	39
4.3.3.	<i>Profesionales independientes.</i>	40
4.3.4.	<i>Rentas de los ahorros.</i>	40
4.4.	Impuesto a la propiedad de la vivienda (IVSS).....	41
4.5.	Impuesto a la propiedad de automóviles: emisión de la primera placa.....	42
4.6.	Impuestos al comercio exterior.....	43
5.	Política tributaria y gasto público; dos caras de la misma moneda.....	43
6.	Conclusión.....	46

III. POLÍTICAS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD A NIVEL LOCAL

<i>César Pérez</i>	51
1. A modo de introducción.....	51
2. Las políticas sociales en el marco competencial de nuestros municipios.....	53
3. Experiencias de los ayuntamientos dominicanos en materia de políticas sociales.....	54
4. Balance y perspectivas de esas experiencias.....	56
5. Territorio y políticas sociales.....	57
6. Respondiendo algunas inquietudes.....	58
7. Conclusiones y recomendaciones.....	59

IV. GESTIÓN MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

<i>Pedro A. Hernández</i>	61
1. Marco de referencia.....	61
2. Legislación municipal y política social.....	63

3. Presupuesto municipal y política social.....	65
4. Presupuestos participativos y políticas sociales.....	69
5. Gestión municipal y desarrollo organizacional.....	73
6. Conclusión.....	76
7. Recomendaciones.....	76
7.1 Desarrollo organizacional.....	78
7.2 Sugerencias generales.....	80

V. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS SOBRE EDUCACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL: HACIA EL MARCO NACIONAL DE COMPETENCIAS Y CUALIFICACIONES

<i>Felipe Castillo</i>	84
1. Introducción.....	84
2. El contexto general de la educación basada en competencias.....	85
3. Diagnóstico sobre instrumentos de políticas sobre educación para la inserción laboral. 87	
3.1 Marco institucional.....	87
3.2 Principales iniciativas y planteamientos sobre educación para la inserción laboral en la República Dominicana.....	89
4. Propuestas de instrumentos de políticas sobre educación para la inserción laboral.....	90
4.1 Marco global de las propuestas.....	90
4.2 La normalización de competencias laborales.....	90
4.3 Principales horizontes de la Educación basada en competencias.....	91
4.4 Definición de norma de competencia.....	92
4.5 Mecanismos institucionales para la normalización, evaluación y certificación de competencias.....	93
5. La evaluación de competencias laborales.....	95
5.1 Evaluar para mejorar y complementar la formación de los recursos humanos, cumpliendo las disposiciones del Consejo Nacional de Educación (Ordenanza 1-96).....	95
5.2 Normalizar, evaluar y certificar en los linderos de un marco nacional de competencias y cualificaciones.....	96

VI. NUEVA ECONOMÍA Y EDUCACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL

<i>Oscar Amargós</i>	100
1. Introducción.....	100
2. Educación para la inserción laboral: el sentido de la expresión.....	100

3. Economía y demanda de fuerza de trabajo: una aproximación a la comprensión de la educación para la inserción laboral.....	101
4. El pasado reciente de nuestro desarrollo económico.....	103
5. El presente: sectores y actividades económicas líderes absorción de fuerza de trabajo, tipo de demanda y oferta educación para el trabajo.....	103
6. Nueva economía, cualificación y posibilidades de inserción laboral.....	106
7. Nueva economía y nuevo modo de organización la educación para el trabajo.....	109
8. A modo de conclusión.....	112

PRESENTACIÓN

Los aranceles aduanales, que operaron durante toda nuestra vida republicana como la fuente principal de recaudación de los fondos públicos, dejarán de tener la principalía recaudatoria a raíz de la nueva inserción del país en las relaciones comerciales mundiales. Además de las reformas tributarias acontecidas recientemente, se prevé un aumento de la eficacia recaudatoria, lo cual incidirá en la actividad productiva y los ingresos familiares.

La carencia de un consolidado sistema institucional de protección social se traduce en una amplia vulnerabilidad de la población ante la posible reducción de sus ingresos. Mientras que, a las debilidades propias del sistema productivo y de servicios, se le une la existencia de condiciones desfavorables para la competencia internacional (como el costo de la energía eléctrica). En consecuencia, los recientes cambios en materia impositiva provocan una mayor sensibilidad hacia el régimen tributario, el cual empieza a convertirse en un tema de preocupación.

Ante esta realidad la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, en el marco de los Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar, ponen a la disposición del público estos trabajos sobre la política fiscal y su reverso, la inversión pública para el desarrollo humano, tales como la política social municipal y las necesidades de mejorar el sistema de educación para la inserción laboral.

En esta publicación se introducen temas poco conocidos como la utilidad de evidenciar y calibrar las consecuencias del “gasto tributario”, provocadas por el régimen de incentivos impositivos. También se trabajan y documentan temas que ameritan una profundización sistemática y su conversión en asuntos de debate público, tal como es la reducida función de redistribución del sistema tributario actual.

Ante los cambios acontecidos en el régimen impositivo, la inversión social permanece limitada y poco eficiente. Los ensayos de esta publicación elaboran planteamientos para una adecuación de la política en materia de educación orientada a la inserción laboral. También se incluyen trabajos que documentan las limitaciones de la política social municipal sumida, en términos generales, en el asistencialismo tradicional. Pero lo que es más importante, se ofrecen pistas y sugerencias para la instalación de un nuevo régimen de políticas sociales municipales.

Hans Mathieu
Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea
Directora
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

I. Leyes de incentivo y gasto tributario en la república dominicana

Magín J. Díaz

1. Introducción

El sistema tributario dominicano ha evolucionado considerablemente en los últimos 30 años, pero muy especialmente a partir de la reforma tributaria y arancelaria del período 1990-1992 y de los numerosos cambios ocurridos a partir del año 2000.

Se puede considerar que a partir del año 2000 el sistema tributario se encuentra en cambio permanente. Con la aprobación de una nueva reforma tributaria en diciembre de 2005, culminó un período de cinco años (2000-2005) en que el sistema tributario y arancelario ha sufrido tres reformas importantes (2000, 2004 y 2005), un aumento importante de impuestos (crisis del 2003) y un intento de reforma en el período 2002-2003.

Para finales del año 2006, el gobierno ya ha enviado un nuevo proyecto de reforma, entre cuyos objetivos se encuentran asegurar la presión tributaria para el próximo año¹, consolidar las finanzas públicas e introducir medidas compensatorias ante la reducción de las recaudaciones previstas para este año por cambios en los patrones de consumo y reducciones anunciadas de algunos impuestos para los próximos años.

A estos cambios tan frecuentes hay que agregar la numerosa cantidad de exenciones y leyes especiales de incentivo con que cuenta nuestro sistema. Aunque algunas de estas exenciones e incentivos podrían estar justificadas por razones de justicia social, de estrategias de desarrollo o de política económica, es poco lo que se conoce sobre su verdadero impacto, tanto positivo como negativo.

En este breve documento nos concentraremos en los siguientes puntos: destacar el impacto en términos de pérdida de recaudación para el fisco de estas leyes y exenciones², concepto conocido como gasto tributario; resaltar sus beneficios y costos; y visualizar las mejores prácticas en materia de tributación para lograr los múltiples objetivos de política económica que tienen los gobiernos.

2. Leyes de incentivo, exenciones, tratamientos tributarios diferenciados y el concepto de gastos tributarios

Uno de los objetivos de la política fiscal es la redistribución del ingreso de un país. Esta redistribución se puede lograr a través de políticas de gasto público o bien a través de políticas tributarias.

En este sentido casi todos los países utilizan leyes de incentivos para beneficiar sectores específicos con tratamientos tributarios diferenciados.

Asimismo, los países otorgan exenciones en las distintas figuras tributarias por consideraciones de equidad. Es decir, para utilizar el sistema tributario como un instrumento directo de redistribución del ingreso. De aquí surge el concepto de gastos tributarios.

¹ La cual está cayendo un punto porcentual del PIB de acuerdo a las estimaciones del Gobierno y del FMI para el 2007 (respecto al 2006).

² Para una primera aproximación a la estimación del gasto tributario en la República Dominicana, ver el trabajo de Glenn Jenkins y Chun-Yan Kuo, *Tax Expenditures in the Dominican Republic*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2004.

2.1 ¿Qué son los gastos tributarios?

En general, los gastos tributarios se pueden definir como el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, regiones o grupos de contribuyentes. Este concepto fue desarrollado originalmente por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en un trabajo de Stanley Surrey a fines de los años sesenta.

Los gastos tributarios se conceden a todo aquél que cumpla con ciertas reglas preestablecidas, sin importar el monto de recursos que el Estado deja de percibir. Este concepto ha sido adoptado por numerosos países y su estimación es ya habitual. A modo ilustrativo el Ministerio de Hacienda de Argentina dice lo siguiente³: “La estimación de los gastos tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al exteriorizar las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, *en lugar de gastos directos*, y al informar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingreso tributario con el objeto de financiar dichas políticas”.

Los objetivos de las exenciones, leyes de incentivo y tratamientos tributarios preferenciales pueden ser variados y algunos, sin duda, tienen base en la teoría económica y en la política social que desarrolla un Gobierno. Se citan a continuación algunos de los objetivos más mencionados al momento de otorgar preferencias tributarias:

- Atraer inversión o nueva tecnología
- Fomentar el desarrollo de industrias “estratégicas”
- Promover áreas geográficas “deprimidas”
- Diversificar la estructura económica (países dependientes de “*commodities*” por ejemplo).
- Generación de empleos
- Consideraciones de equidad: exenciones en el ITBIS o en el ISR; mínimos exentos en el ISR o en el impuesto a la propiedad, etc...

Los gastos tributarios se clasifican de acuerdo a diversos conceptos, como por ejemplo:

- *Según el efecto que ocasionan en el sistema tributario*: Exoneraciones, devoluciones, deducciones, tasas reducidas o diferenciadas, diferimientos, regímenes simplificados;
- *Según el impuesto afectado*: renta, IVA, específicos, propiedad;
- *Según el sector de actividad beneficiado*: editorial, automotriz, construcción;
- *De acuerdo a la función que benefician*: sanidad, educación, inmobiliario...

A partir del surgimiento de este concepto de gasto tributario a fines de los años 60, cada vez son más los países que hacen un esfuerzo por medirlo. De hecho es una práctica común en los países desarrollados y recientemente en los países en vías de desarrollo, incluyendo América Latina.

³ Secretaría de Hacienda de Argentina, *Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina*, Buenos Aires, 2004.

En Estados Unidos y Alemania se publican los informes de gasto tributario desde 1969. Actualmente en la OCDE, 14 países publican este tipo de informes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido. En Latinoamérica: Brasil, Argentina, México (en preparación) y Chile realizan informes de gasto tributario.

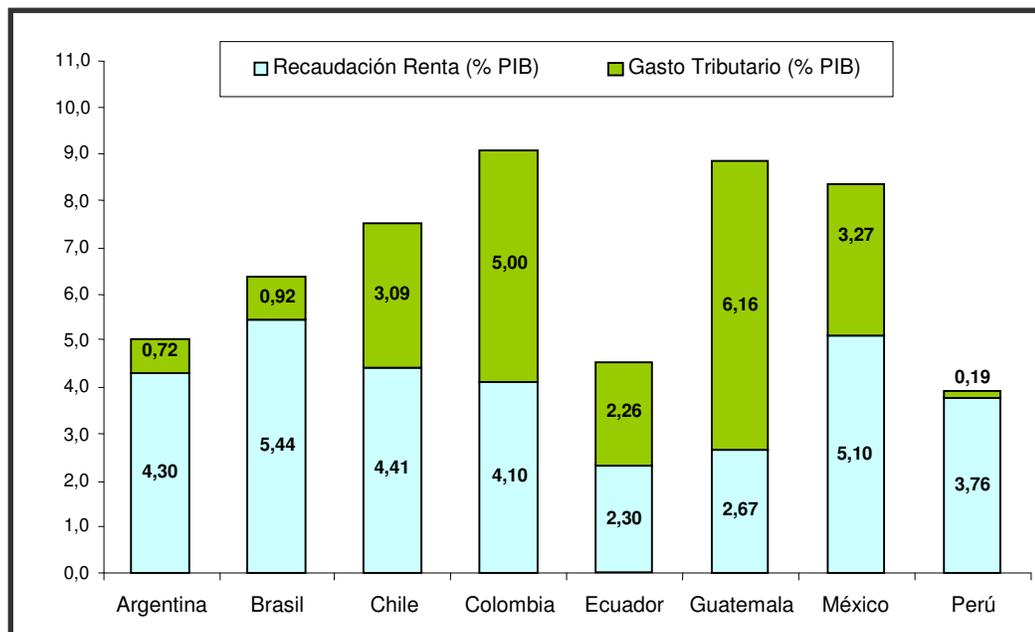
De acuerdo al proyecto de ley de presupuesto recién aprobado en diciembre de 2005 por el Congreso, la República Dominicana deberá incluir una estimación de gastos tributarios en el presupuesto de la nación cada año.

En general, la medición de los gastos tributarios tiene como finalidad asegurar que se cumplan los objetivos para los cuales fueron concebidos, los cuales, como se ha mencionado anteriormente, pueden ser muy variados. Por ejemplo, en materia de efectividad, eficiencia y equidad.

La medición del efecto fiscal de las exenciones y tratamientos tributarios especiales sirve para dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas de la nación, por ejemplo lograr transparencia en el sacrificio de recaudación originado por tratamientos tributarios especiales e identificar a los “perdedores” y “ganadores”, así como los efectos distributivos de estas políticas.

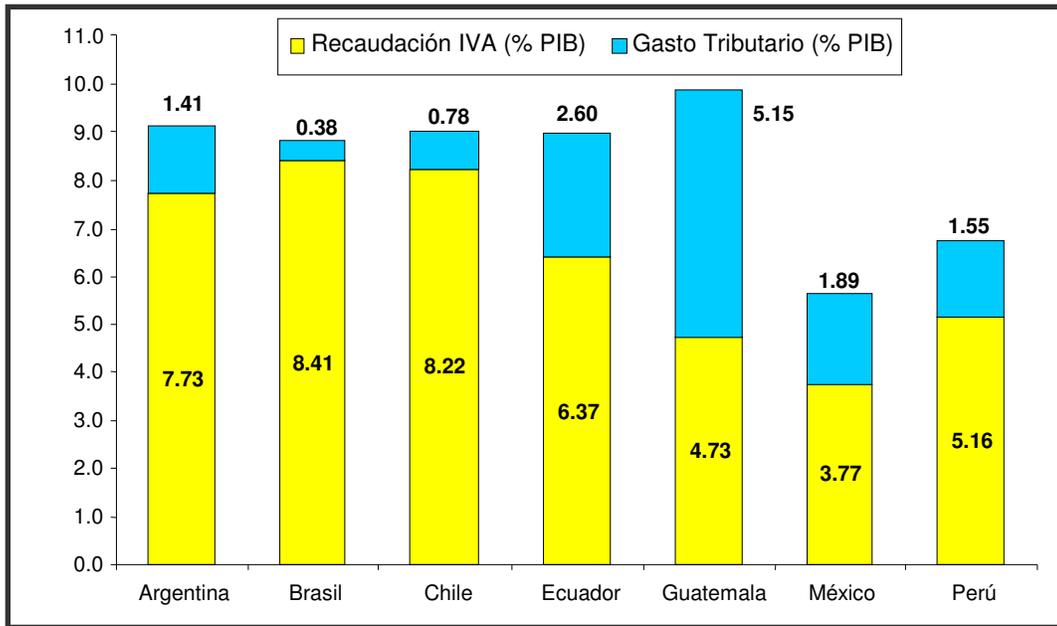
En el gráfico 1 y el gráfico 2 se muestran la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado en diversos países de América Latina y una estimación de los gastos tributarios para dichos impuestos.⁴

Gráfico 1. Recaudación del impuesto sobre la renta en América Latina y un estimado de los gastos tributarios para los mismos.



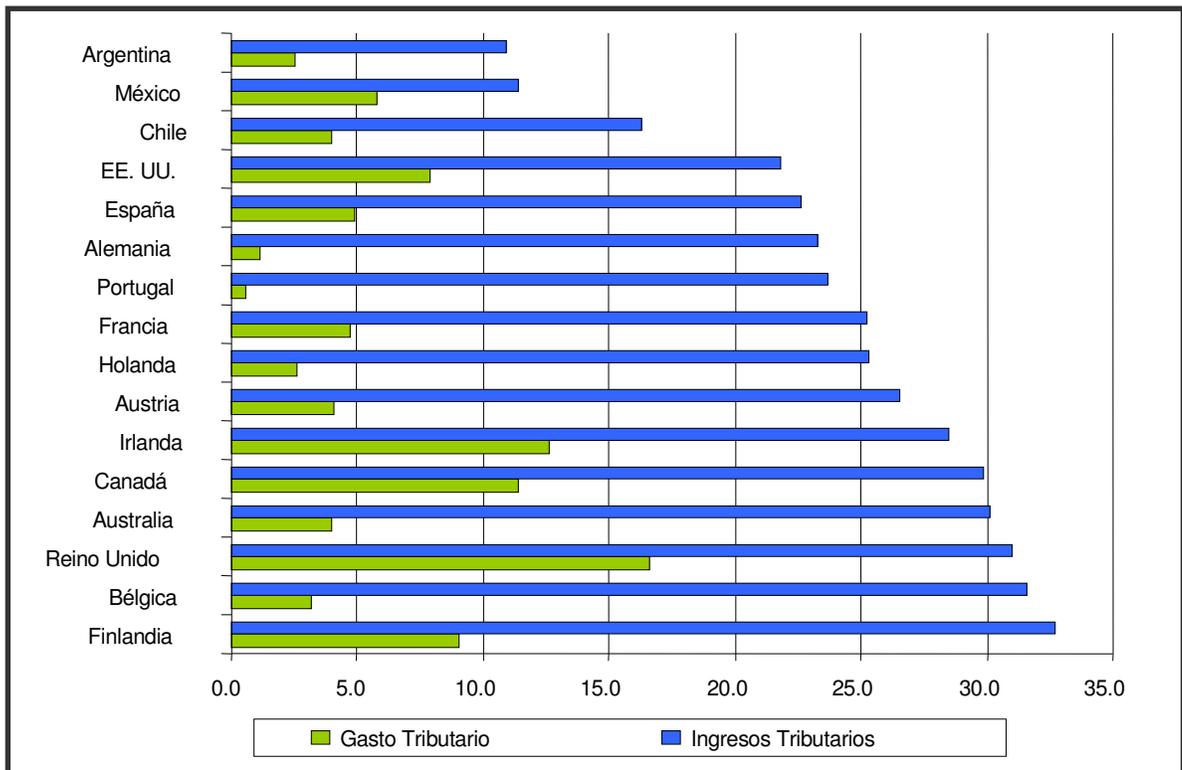
⁴ Fuente: CEPAL

Gráfico 2. Recaudación del impuesto al valor agregado en América Latina y un estimado de los gastos tributarios para los mismos.



El gráfico 3 ilustra la importancia del gasto tributario en relación a las recaudaciones. Países como el Reino Unido recaudan más del 30% del PIB, pero a la vez sus políticas generan un gasto tributario de más del 15% del PIB a través de exenciones y tratamientos tributarios preferenciales.

Gráfico 3. Importancia del gasto tributario en relación a las recaudaciones.



Si bien los objetivos de las exenciones o tratamientos tributarios preferenciales a determinado sector pueden estar justificados, no menos cierto es que su implementación no está exenta de problemas, los cuales van desde su administración hasta problemas de justicia tributaria, ya que debemos recordar que los impuestos que no son pagados por un sector que disfruta de algún trato preferencial, deben ser pagados por otro sector no beneficiado por la exención.

En la literatura sobre el tema se identifican ciertos problemas asociados al concepto de gastos tributarios. A continuación se enumeran algunos de éstos:

- *Problema de equidad horizontal*: los impuestos que no paga un contribuyente, deben ser pagados por otro.
- *Ausencia de control presupuestario*: al no representar una asignación especial del gasto en el presupuesto de la nación, la demanda por estos beneficios puede ser ilimitada por parte de algunos sectores.
- *Violación de principio presupuestario*: al no compensar ingresos con gastos, la ciudadanía no se entera de cuánto se dejó de percibir por impuestos no cobrados a las personas y sectores beneficiados.
- *Dificultades de administración*: por lo general no se evalúan sus beneficios, ni se revisa su grado de focalización. En adición pueden crear problemas de control a la administración tributaria y aduanera, creando puntos de evasión en el sistema.

2.2 Ejemplos de exenciones e incentivos en el sistema tributario en la República Dominicana⁵

Son muchos los ejemplos que tenemos de tratamientos especiales en nuestro sistema tributario. Ellos se refieren a exenciones específicas dentro de los impuestos o bien a tratamientos especiales a diversos sectores o regiones.

Muchas de las leyes dominicanas incluyen una serie de incentivos y exenciones a distintos beneficiarios que tienen como efecto que la recaudación de diversos impuestos se vea afectada, creando un gasto tributario⁶.

Las exenciones abarcan los principales impuestos, como los de comercio exterior, el ITBIS y el Impuesto sobre la Renta (ISR) y tienen distintos beneficiarios de acuerdo a la ley de que se trate. Por ejemplo, el Estado y las instituciones gubernamentales están exentos de todo tipo de pago de impuestos, así como los cuerpos diplomáticos y organismos internacionales, instituciones religiosas y de beneficencia. El Banco Central y la Superintendencia de Bancos están exentos de pago de carga tributaria, así como aquellas entidades de intermediación financiera que realicen operaciones con el Banco Central.

En muchas ocasiones, para incentivar una mayor producción o desarrollo se hacen exenciones a sectores específicos, como los operadores de zonas francas o a los proyectos turísticos en determinadas zonas del país. Otra de las principales leyes específicas que otorga numerosas exenciones es la ley de desarrollo fronterizo, con el objetivo de dinamizar la actividad en una de las zonas más pobres del país.⁷

⁵ Esta lista no pretende ser exhaustiva, sino más bien ilustrativa de las principales exenciones y tratamientos tributarios diferenciados que existen en el país.

⁶ Obviamente la pérdida de recaudación no es el único efecto y estas exenciones probablemente puedan estar justificadas en base a argumentos de política económica o social.

⁷ Esto por supuesto no implica que una ley de este tipo cumpla cabalmente con este objetivo, pudiendo muy bien ser alcanzado a través de otras políticas menos distorsionadoras.

Otros ejemplos de exenciones abarcan figuras impositivas como en los casos del impuesto sobre la renta, el impuesto a la vivienda suntuaria y el ITBIS. En los dos primeros casos, existen mínimos exentos y en el caso del ITBIS alrededor de un 50% de los bienes y servicios están exentos de dicho impuesto.

En el caso del ITBIS a los servicios, están exentos una serie de servicios como los de salud, educación y cultura, transporte, planes de pensiones y otros servicios básicos.

Asimismo, las contribuciones y cotizaciones a la Seguridad Social están exentas de todo tipo de impuesto que se aplique, lo cual beneficia a los asegurados.

3. Resumen de principales exenciones o tratamientos tributarios diferenciados en el caso dominicano

- ITBIS: alrededor de un 50% de los bienes y servicios que se consumen en el país está exento del ITBIS.
- Impuesto sobre la Renta: el mínimo exento actual deja fuera del sistema a más de un 80% de los asalariados. En adición, los ingresos por concepto de intereses de las personas físicas están exentas del ISR.
- Impuesto a la Vivienda: las viviendas cuyo valor no excedan los RD\$ 5,000,000 están exentas del pago del IVSS.
- Impuesto a los Combustibles: los combustibles destinados a la generación eléctrica no están sujetos al pago de los impuestos previstos en la ley de hidrocarburos.

Existen además leyes de incentivo que otorgan distintas preferencias tributarias a diversos sectores. Las más importantes son:

- Ley de Desarrollo Fronterizo: Ley 28-01 y sus modificaciones.
- Ley de Incentivo del Turismo en zonas deprimidas: Ley 158-01 y sus modificaciones.
- Zonas Francas: Ley 8-90. Sin dudas, esta es la más importante de todas y se argumenta que este marco legal que exonera de todo tipo de impuestos a los operadores de zonas francas es el que ha permitido el desarrollo de un sector que generó en el 2005 más de 150,000 empleos y exportaciones por un valor de US\$4,700 millones en el 2005. El mayor problema que enfrenta este sector, es que de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio, este esquema no será compatible con las regulaciones de dicho organismo a partir del 2010.

Otros proyectos de ley de incentivo sectorial se discuten actualmente en el Congreso:

- Proyecto de Ley de incentivo a las energías renovables.
- Proyecto de Ley mediante el cual se dispone la exención del ITBIS, ISR y Aranceles, en beneficio de los sectores pertenecientes a la cadena de algodón, fibra, textiles, confección y accesorios; pieles, fabricación de calzados y manufactura de cuero.

En adición a las leyes de incentivo específicas, existen muchas otras leyes generales (incluyendo el Código Tributario) que generan gasto tributario, es decir, que otorgan exenciones o tratamientos especiales. Por ejemplo, podemos encontrar otorgamiento de exenciones en las leyes de educación, minería, monetaria y financiera, riesgo sistémico, ley general de electricidad y otras.

Es decir, todas estas leyes otorgan diversas exenciones de impuestos, ya sea en Aduanas ó bien exenciones en el impuesto sobre la renta, impuesto a la propiedad, ITBIS, etc...

3.1 Algunas implicaciones de estas exenciones y tratamientos preferenciales

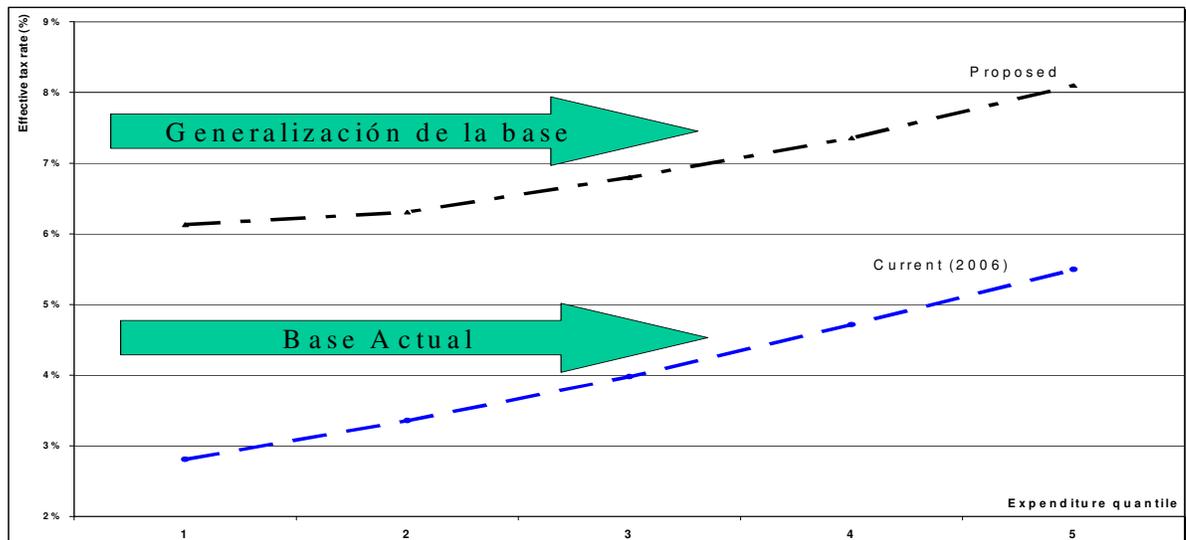
- *Impuesto Sobre la Renta*

La exención actual de tasa cero para las personas que ganan alrededor de 22,000 pesos mensuales implica que más de un 80% de los asalariados del país no pagan impuestos por este concepto. Tampoco los intereses devengados por personas físicas forman parte de la base imponible del ISR.

- *ITBIS*

Alrededor de un 50% de los bienes y servicios que consumen los dominicanos están exentos del pago de ITBIS. Esto ocurre a pesar de que la base del ITBIS fue aumentada en la reforma de diciembre del 2005.⁸

Gráfico 4. Progresividad del ITBIS en la República Dominicana⁹



Uno de los argumentos más utilizados para mantener exenciones en este impuesto es que al ser un impuesto al consumo se considera muy regresivo. Es decir, los pobres, al consumir

⁸ Ver trabajo reciente de Glenn Jenkins y Andrey Klevchuk, *Diagnosis of Indirect Taxes and Taxes on International Trade in the Dominican Republic*, Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia, 2006; en este trabajo se muestra que aún después del aumento de la base del ITBIS en la reforma del 2005, las empresas reportan más de un 50% de ventas exentas en el 2006.

⁹ Fuente: Glenn Jenkins y Andrey Klevchuk, *Ob. Cit.*

una mayor parte de su ingreso que los ricos, terminan pagando proporcionalmente más. Sin embargo, los estudios realizados en base a las encuestas de ingresos y gastos disponibles en el país¹⁰, reflejan de hecho no sólo que el impuesto es progresivo, sino que sigue siendo progresivo aún tomando en cuenta una ampliación considerable de la base.

4. Tendencias recientes en reformas tributarias en el mundo

En los últimos 30 años los sistemas tributarios en el mundo han enfrentado cambios considerables de fondo y forma. Son muchas las lecciones que esta experiencia puede aportar al caso dominicano, en el cual las reformas recientes tienen más bien un objetivo recaudatorio que un objetivo de mejora estructural del sistema para facilitar su administración y contribuir a la eficiencia de la economía.

4.1 Impuesto sobre la Renta

- Reducción en las tasas del impuesto sobre la renta (a las personas y a las empresas)
- Reducción en la tasa marginal máxima
- “Flat tax” (tasa única del impuesto sobre la renta¹¹) o *impuesto a la renta dual*: una escala progresiva para el impuesto a la renta personal y una tasa baja y única para los otros tipo de renta (dividendos, intereses, ganancias de capital, etc...)

4.2 Impuestos Selectivos

- Reducción o eliminación de los impuestos selectivos al lujo: aunque pueden estar bien intencionados, la experiencia indica que tasas muy altas fomentan la evasión y la corrupción.
- Los impuestos con altas tasas progresivas son un instrumento de poca recaudación y en general fomentan la evasión. Ejemplo: el impuesto selectivo a los electrodomésticos.

Los impuestos selectivos deben concentrarse en unos pocos bienes: alcoholes, cigarrillos, vehículos, combustibles¹². Existen fuertes argumentos para desincentivar el consumo de estos bienes a la vez que el Gobierno recauda ingresos por su naturaleza inelástica. En este caso utilizamos el sistema tributario para cambiar el patrón de consumo.

En los últimos años la tendencia mundial ha sido clara en la preferencia por extender las bases y reducir las tasas. Estas tendencias tienen como objetivo fomentar la eficiencia a través del sistema tributario, manteniendo cierto grado de progresividad (mínimos exentos, por ejemplo).

¹⁰ Glenn Jenkins y George Kuo, *Analysis of the Regressivity of the ITBIS in the Dominican Republic*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2004.

¹¹ Una crítica que se le hace a este esquema es que le quita progresividad al sistema tributario. Sin embargo, a pesar de tener la misma tasa marginal, este impuesto es progresivo cuando se fija un mínimo exento, ya que el impuesto medio es creciente con la renta.

¹²Vito Tanzi, *Tax Policy for Emerging Markets*, Washington: Fondo Monetario Internacional, 2000.

La lección que se retira de la experiencia internacional es que tratar de utilizar el sistema tributario con demasiados objetivos fomenta la evasión, desincentiva el pago de impuestos y distorsiona las decisiones de los agentes económicos.

La experiencia indica que el sistema tributario es básicamente un instrumento de recaudación y que los objetivos de desarrollo y equidad se logran mucho más rápido y de forma más transparente a través de políticas de gasto público.

En el país, el mayor problema de algunas leyes de incentivo es su administración (ley de turismo y ley de zonas fronterizas, por ejemplo), además de las distorsiones que generan.

En el caso de la ley de incentivo de zonas francas, aunque ha logrado un objetivo de creación de empleos y, en menor medida, de transferencia de tecnología y otros beneficios, no hay que olvidar que también ha propiciado la existencia de un sistema dual en la economía dominicana, con un sistema industrial rezagado y con claros problemas de logística y de exceso de tributación.¹³

5. Conclusiones y recomendaciones

En la República Dominicana y en el mundo existe mucha experiencia en la aplicación de exenciones a distintos impuestos y en el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales. A continuación se enumeran algunas de las recomendaciones más citadas en la literatura sobre el otorgamiento de dichas preferencias tributarias:

- Prudencia en su utilización: no sólo por la pérdida de recaudación que generan, sino por la dificultad de eliminación, una vez han sido concedidas.
- Necesidad de conocerlas y medirlas: se favorece la transparencia de las cuentas públicas. Es muy recomendable incorporarlas en el proceso de elaboración de los presupuestos del Estado y darle igual tratamiento que a los gastos directos.
- Las exenciones parciales, las tasas progresivas y las leyes de incentivo sectoriales generan serios problemas de administración tributaria también crean vasos comunicantes en el sistema que fomentan la evasión y aumentan el costo de recaudación a la administración tributaria sin lograr, muchas veces, los objetivos para los cuales fueron otorgadas.
- Recordar que algunas formas de incentivo tributario generan menos distorsiones que otras.
- Los impuestos que no son pagados por un sector o por una parte de la población deberán ser pagados por los sectores o por el resto de la población que no se beneficia de la exención.

En el caso dominicano, a pesar de que la recaudación no es ni remotamente comparable a la de países desarrollados, cada vez se está haciendo más difícil aumentar la presión tributaria. Desde el año 2000, se han realizado 4 grandes reformas tributarias y arancelarias y la presión tributaria no ha superado el 18% del PIB.

Esta carga es pesada ya que es pagada sólo por una parte de la población y de los sectores productivos. Por esta razón será difícil recaudar los recursos que necesita el país para el

¹³ Esto está claramente documentado en diversos estudios financiados por el Consejo Nacional de Competitividad. Ver por ejemplo: “Adecuación del sector industrial a la apertura económica global” (Agosto de 2005) y “The manufacturing sector in the Dominican Republic: building a strategic roadmap” (Abril de 2006).

desarrollo, a menos que se haga una verdadera reforma integral que amplíe la base de contribuyentes en el país y racionalice las exenciones existentes.

La combinación de una base tributaria amplia con tasas reducidas y la simplificación del sistema tributario, que produzca una reducción del número y dispersión de las tasas, parece ser el camino más racional.

Si combinamos estas medidas con una racionalización de las exenciones existentes, tendremos un sistema tributario más justo y mucho más eficiente. Esto permitirá recaudar lo suficiente para resolver el problema de la equidad social de forma más transparente a través de la política de gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System*. Washington: World Bank Publications, 2004.
- Espada, María Victoria. *Evasión y Gasto Tributario en América Latina*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina, 2005.
- Fondo Monetario Internacional. *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2001.
- Howell Zee, Janet Stotsky y Eduardo Ley. *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*. Reino Unido: World Development Vol. 30, No. 9, pp. 1497–1516, 2002.
- Jenkins, Glenn y Chun-Yan Kuo. *Tax Expenditures in the Dominican Republic*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2004.
- República de Argentina. Secretaría de Hacienda de Argentina. *Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina*. Buenos Aires, 2004.
- República de Chile. Servicio de Impuestos Internos de Chile. *Medición del Gasto Tributario en Chile*. Santiago de Chile, 2005.
- República Dominicana. Dirección General de Impuestos Internos. *Ley No. 11-92, Código Tributario de la República Dominicana*. Santo Domingo.
-
- _____. Secretaría de Finanzas, Departamento de Estudios Económicos. *Leyes de Incentivos y Exenciones*. Santo Domingo. Documento de Trabajo, No Publicado, 2003.
- Swift, Zhicheng y Carlos Cavalcanti. *Why Worry about Tax Expenditures?*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- Swift, Zhicheng. *Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets*. Washington: Banco Mundial, 2006.
- Tanzi, Vito. *Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries*. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2000.

II. Política tributaria, mucho más que una forma de recaudar

Rosa Cañete Alonso

1. INTRODUCCIÓN

La política tributaria ha sido vista, tanto por la población en general como por gran parte de los gobernantes, como una forma de recaudar y de financiar el gasto del gobierno. Pese a esta visión, cuando menos limitada, la política tributaria tiene muchas otras funciones. Una de las funciones esenciales de lo tributario es operar como *política de redistribución* de los ingresos a través de un diseño impositivo que grave más a los que más tienen, de forma que el Estado recaude de los grupos poblacionales más ricos e invierta los recursos en la provisión de servicios sociales que beneficien a la sociedad en su conjunto y primordialmente a la población más necesitada. La política tributaria también se puede utilizar como *incentivo o desincentivo de diferentes prácticas*, por ejemplo de protección medioambiental, de discriminación positiva hacia personas discapacitadas, mujeres o cualquier grupo en condiciones desfavorecidas; para la reducción del desempleo, para impulsar ciertas áreas productivas.

En definitiva, la política tributaria debe ser vista no sólo con fines recaudatorios sino como un instrumento para el desarrollo. En el presente ensayo analizaremos la política tributaria en la República Dominicana desde el punto de vista equitativo, es decir como instrumento redistributivo así como su complementariedad con el gasto público en el contexto actual.¹⁴

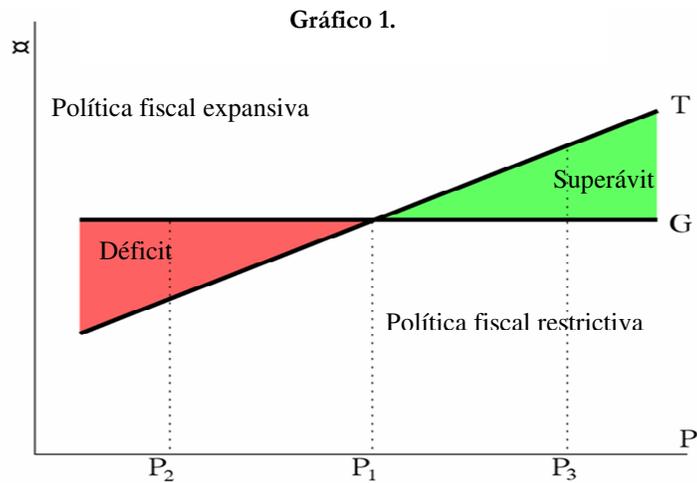
2. La política tributaria

2.1. Política fiscal: impuestos y gasto público

La política fiscal es una forma de política económica que utiliza los ingresos y los gastos públicos como variables para intervenir en los resultados económicos. La política tributaria, responsable principal de los ingresos públicos, es por tanto una de las dos columnas que sostienen la política fiscal. En base a esto la política tributaria, de cara a los efectos, tanto en las variables macroeconómicas como en la redistribución de la riqueza y las oportunidades, nunca debe ser analizada independientemente a la política de gasto público ya que ambas forman parte de una estructura común.

John Maynard Keynes en 1936, en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, fue el pionero que propuso la política fiscal como uno de los instrumentos económicos para intervenir en los resultados económicos de un país. Según su propuesta, a través del control del gasto público y los impuestos se puede manejar la demanda agregada y a través de ésta, el desempleo y la inflación.

¹⁴ Responsable estadístico: Fidel Geraldino.



Se puede aumentar la demanda agregada a través de políticas fiscales expansivas, es decir, aumentando el gasto público y, por tanto, estimulando la economía; o bien reduciendo los impuestos y de esta forma aumentando la renta de la población y provocando mayor gasto. Ambas medidas impulsan el aumento del empleo y suelen provocar déficit público, el cual dentro de un promedio razonable y controlado no tiene efectos negativos. La política fiscal también puede reducir la demanda agregada y de esta forma controlar la inflación a través de políticas fiscales restrictivas, es decir, reduciendo el gasto público o aumentando los impuestos y de esta manera provocando superávit.

Otro de los objetivos de la política fiscal es el de corregir ciertos desequilibrios que crea el libre mercado como la mala distribución de la renta, la desigualdad de oportunidades entre diferentes sectores de la población, la no inclusión en los mecanismos de mercado del capital natural o los intereses de las futuras generaciones. Todo esto se puede hacer a través de la política tributaria y del gasto público.

La teoría de Keynes fue realmente innovadora en su tiempo y ha influenciado definitivamente las políticas económicas del siglo XX, como también ha sufrido fuertes críticas y limitaciones como por ejemplo, para explicar la estanflación de los 70. La mayoría de los debates entre los detractores y defensores de este instrumento económico giran alrededor de una pregunta de fondo: ¿cuál es el papel del Estado en una sociedad y cuál debe ser su peso? No abordaremos estos temas en este ensayo ya que el objetivo es el análisis específico de la política tributaria, pero entendemos que no es adecuado analizar los efectos de ésta sin tener una visión completa y por tanto, enmarcándola dentro del universo de la política fiscal en su totalidad.

2.2. Definición y funciones

La política tributaria es aquella que utiliza los impuestos para recaudar fondos públicos de las personas y las empresas. A través de ella se realizan las siguientes funciones:

- Recaudar lo necesario para financiar el gasto público.
- Influir en las variables macroeconómicas a través la demanda agregada, provocando y controlando déficits o superávits públicos.
- Redistribuir el ingreso.

- Incentivar o desincentivar ciertos patrones de comportamiento.

En República Dominicana, en términos generales la política tributaria ha sido utilizada principalmente con fines recaudatorios que evidentemente han tenido efectos en los resultados presupuestarios. El análisis de este ensayo se centrará en la tercera de las funciones enumeradas para examinar si el sistema tributario dominicano potencia o no la distribución del ingreso y qué oportunidades puede aprovechar para hacerlo.

Como se desprende de esta función, es evidente que la política tributaria tiene fuertes efectos en la eficiencia y la equidad de una sociedad para satisfacer las necesidades de su población. Estos efectos deben ser tomados muy en cuenta a la hora de diseñarla, ya que la política tributaria es en sí un instrumento de desarrollo. Por esta razón, a la hora de diseñar, ejecutar y analizar la política tributaria debemos preguntarnos antes, a qué tipo de sociedad aspiramos y, en base a esto, proceder a nuestro propósito.

2.3. Tipos de equidad tributaria

Cuando hablamos de equidad en la política tributaria debemos diferenciar entre equidad horizontal y equidad vertical¹⁵.

La *equidad vertical* se basa en las diferencias. Asume que la sociedad actual se caracteriza por fuertes diferencias de oportunidades entre las personas, lo cual las lleva a resultados diferentes tanto en educación, salud, ingresos. Esto hace que no sea justo tratar de igual forma a personas diferentes y que, por tanto, a condiciones diferentes sea necesario dar respuestas diferentes ya que, lo igual no siempre es equitativo. En política tributaria este es un principio fundamental en base al cual para que un sistema tributario sea calificado como equitativo, debe cumplir que, a diferentes niveles de ingresos de las personas (consumo, riqueza o cualquiera que sea la base del impuesto), estas aporten de forma diferente o al menos proporcional a lo que tienen. Este criterio será fundamental para nuestro análisis de equidad: cuando en un sistema las personas de menores ingresos aportan más proporcionalmente a su renta que las de mayores ingresos será calificado como regresivo, y si ocurre es contrario, será calificado como progresivo.

La *equidad horizontal* se basa en que todas las personas nacemos con los mismos derechos y obligaciones y, por tanto, debemos ser tratadas todas de igual manera. Se debe dar un trato igual a personas iguales. Esta forma de equidad ha sido la base tanto para políticas universalistas así como también para asegurar los derechos políticos. Con respecto a lo tributario esta categoría nos facilitará el análisis de la evasión fiscal que hace que personas o empresas de iguales características reciban diferentes cargas efectivas y se creen problemas de competencia.

2.4. Tipos de impuestos

Existen diferentes formas de clasificar los impuestos, según el criterio que utilizemos, el impacto equitativo, la base o el tipo de tasa:

- *Progresivos*: son aquellos que gravan más a los que más tienen. O bien aplican igual tasa a todas las personas pero en proporción a su ingreso, haciendo que en

¹⁵ Yolanda D' Elia y Thais Maingon , *La equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Documentos para la discusión, informe sobre el Desarrollo Humano en Venezuela, http://www.e-pnud.org.ve/adh_discusion/EQUIDADyDH.pdf, 2004.

términos absolutos aporten más los que más tienen; o bien aplican medidas de equidad vertical manteniendo mínimos exentos o tasas diferenciadas dependiendo el valor del ingreso o consumo.

- *Regresivos*: son aquellos que gravan igual a todas las personas sin importar el consumo o renta del contribuyente haciendo que, en proporción a su renta aporten más o igual las personas de bajos ingresos que las de altos ingresos.
- *Directos*: se aplican directamente al ingreso, el patrimonio o la riqueza. Estos impuestos tienen por naturaleza, un impacto progresivo ya que su base es el ingreso aunque también tienen en general más debilidades en eficiencia recaudatoria ya que son más fáciles de evadir al no declarar fuentes de ingresos.
- *Indirectos*: se aplican al consumo de ciertos bienes y por tanto no diferencian entre el ingreso de las personas que los compran. Este tipo de impuesto pierde capacidad de provocar un impacto progresivo, aunque en general tiene la ventaja de mayor eficiencia recaudatoria ya que no es tan fácil de evadir.
- *Ad-valorem*: gravan en función del valor del producto, servicio, renta o propiedad y por lo tanto tienen mayor capacidad de ser progresivos.
- *Tasa Fija*: se grava un monto fijo por unidad de medida sin importar su valor por lo que tienen mayores dificultades para ser progresivos, suelen estar asociados a productos con externalidades negativas como la gasolina, el alcohol o el tabaco.

2.5. Es una decisión política, no sólo económica

Cuando se diseña una política tributaria debemos considerar que siempre será el resultado de un “proceso mediante el cual una multitud de intereses, tanto públicos como privados, se mueven a través de los engranajes de las negociaciones políticas en la formulación de la política pública”¹⁶. Esta afirmación nos lleva a entender cómo la lógica económica muchas veces no explica ciertas políticas tributarias sino que, tal vez estas son el resultado de las negociaciones de diferentes sectores que muy a menudo no tienen igual poder entre ellos y, por tanto, se llega a resultados a veces no muy racionales y mucho menos democráticos o equitativos. En República Dominicana se han realizado desde el 2000 al 2006 cinco reformas fiscales que evidentemente no han sido el resultado de un proyecto de país a largo plazo, sino más bien respuestas coyunturales y, en muchos casos, han respondido a intereses sectoriales o particulares de ciertas élites de poder.

“A pesar del enorme impacto económico de los impuestos, las consideraciones económicas no sirven de mucho para explicar las características de la política tributaria. Evidentemente no existe un modelo económico que explique los resultados de la política tributaria”¹⁷. También es cierto que iguales medidas tributarias en diferentes sociedades nos dan resultados diferentes, es decir a la hora de diseñar un esquema impositivo es necesario tomar en cuenta muchas variables no económicas, como los valores culturales, las características sociales y económicas, los niveles de institucionalidad, la cultura política, la conciencia colectiva sobre la eficiencia y la justicia en el uso de los fondos recaudados.

¹⁶ CEPAL, *El proceso de formulación de políticas en acción*, Santiago de Chile: CEPAL, 2005, p. 201.

¹⁷ *Ibid.*

3. Estructura impositiva dominicana

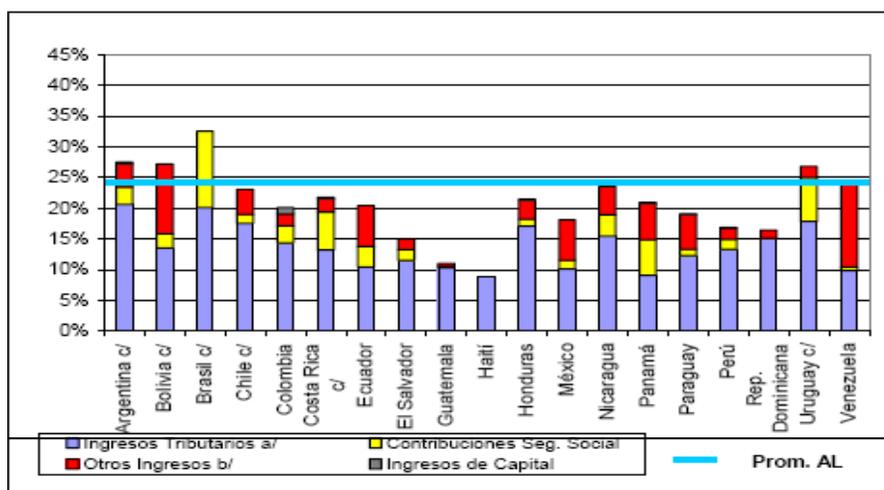
3.1. Presión tributaria

La presión tributaria es el porcentaje sobre el PIB que representan los ingresos tributarios de un país. Indica el tamaño del Estado pero no es un indicador de mala o buena gestión gubernamental para el desarrollo; la cual depende más de cómo se recauden los fondos y de cómo se utilicen. La presión fiscal, la cual incluye todo los ingresos del Estado además de los tributarios, nos dice el peso del sector público y al compararlo con estándares internacionales nos indica los márgenes de movimiento que puede tener un país.

Pese a que en el subconsciente colectivo dominicano se entiende que el tamaño del Estado es excesivo, cuando lo comparamos con la media de la región latinoamericana vemos que la presión fiscal es aún baja y que por tanto aún hay espacio para aumentar la carga impositiva. El cómo y dónde será un tema que debatiremos en los siguientes apartados.

En el año 2004 la carga fiscal media en América Latina y el Caribe era alrededor de 24% del PIB, tal como apreciamos en el gráfico 2. En el 2004, la República Dominicana tenía una carga fiscal de alrededor de un 15% del PIB con sólo tres países de la región con cargas fiscales inferiores: Guatemala, Haití y El Salvador.

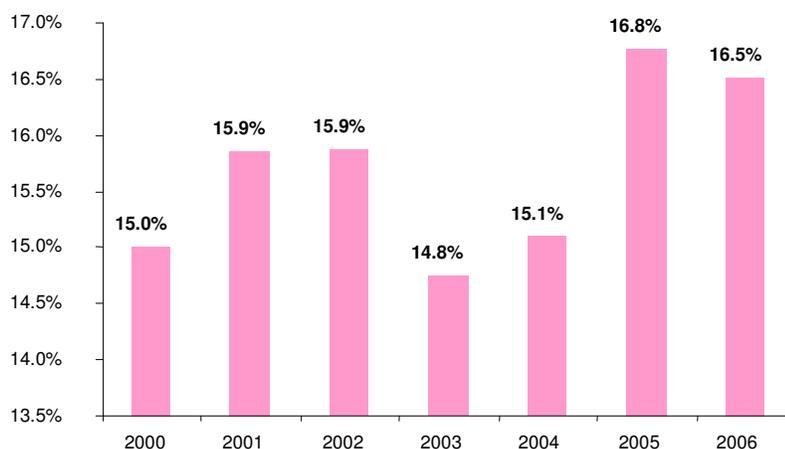
Gráfico 2. La carga fiscal en América Latina y el Caribe



Fuente: Ricardo Martner y Eduardo Aldunate, "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública n° 53. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile: ILPES, Naciones Unidas, CEPAL. 2006.

Como se observa en el gráfico 3, la presión tributaria en República Dominicana se ha mantenido en los últimos años alrededor de un 15.7% del PIB por lo que aún hay un amplio margen para aumentarla acercándonos a los estándares de la zona (24%). Habría que hacer otro estudio para estudiar la carga real efectiva por sector, empresa o persona, ya que aunque la carga impositiva general no sea muy alta debido a los altos niveles de evasión, puede ocurrir que algunas empresas o personas tengan cargas mucho más fuertes que la media general.

Gráfico 3. Presión tributaria en República Dominicana, 2000-2006

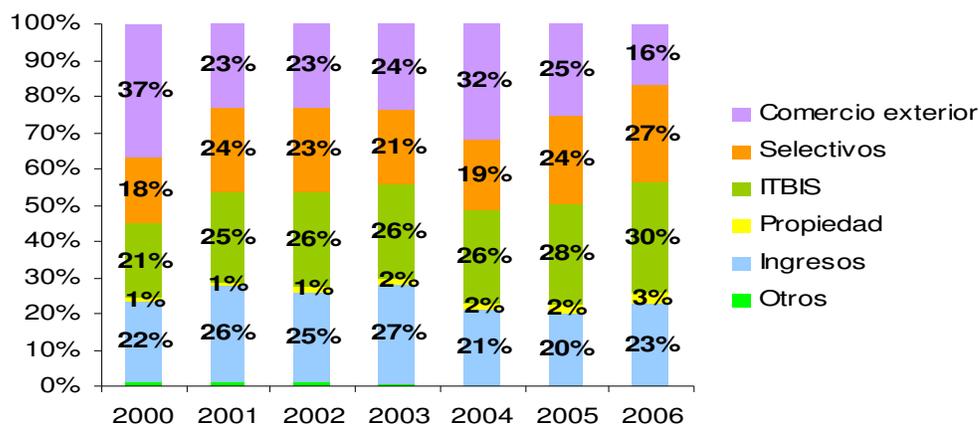


3.2. Estructura impositiva dominicana

La estructura impositiva dominicana tiene un fuerte sesgo indirecto que ha tendido a aumentar en los últimos años. El 73% de los ingresos tributarios responde a impuestos al consumo o indirectos (comercio exterior, selectivos, ITBIS) mientras que los impuestos a los ingresos, a la renta o propiedad, según las proyecciones del 2006, no llegarán al 26% de los ingresos tributarios.

Esta estructura tributaria basada principalmente en impuestos indirectos que no diferencian a la hora de gravar entre las diferentes rentas de las personas, limita mucho la capacidad redistributiva del sistema impositivo dominicano y evidencia la necesidad de aumentar y eficientizar el cobro de los impuestos directos (ingresos, renta o propiedad).

Gráfico 4. Composición porcentual de los ingresos



El peso de los impuestos al comercio exterior se mantuvo muy por encima del promedio de la región en la última década. Mientras en la República Dominicana alcanzaban alrededor del 46% de los ingresos fiscales, la media en Centroamérica se fue reduciendo de 24% del 90 al

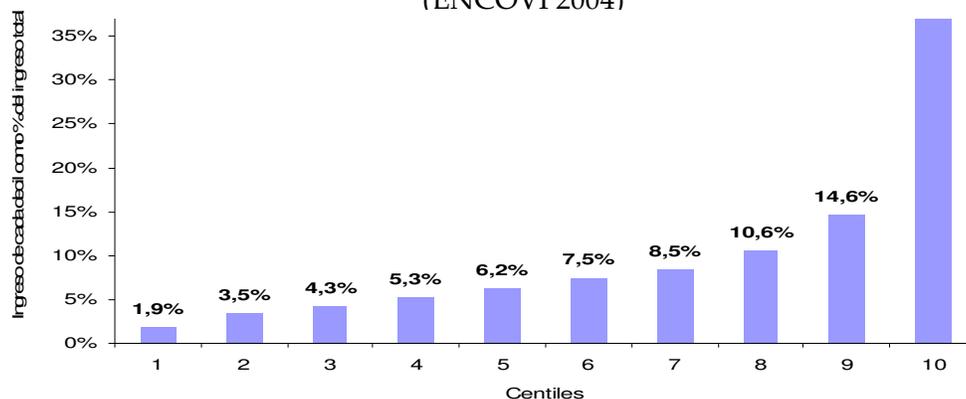
94 a 16% en el 2000 y, en el resto de América Latina pasó de 10% del 90-94 al 7% en el 2000¹⁸ (ver Anexo I). Las tendencias internacionales y la aprobación del DR-CAFTA han hecho que el peso de los impuestos al comercio exterior haya tenido que ir reduciendo fuertemente su peso en la estructura impositiva. En el año 2006, a partir de junio, en República Dominicana se eliminó la comisión cambiaria que consistía en un impuesto que gravaba con un 13% a todos los productos importados y el cual era de muy fácil cobro en aduanas. La entrada en vigencia del DR-CAFTA, esperada para el 2007, eliminará progresivamente los aranceles a todos los productos provenientes de los países firmantes del acuerdo de libre comercio.

3.3. Altas tasas de pobreza y desigualdad

La estructura impositiva dominicana y su fuerte sesgo indirecto no puede ser analizada independientemente a los niveles de desigualdad del país.

Según la ENCOVI 2004, el 20% rico de la población obtiene el 52.3% de la renta del país, es decir más que lo que obtiene el 80% restante de la población y 9.6 veces más que el 20% más pobre.

Gráfico 5. Porcentaje del ingreso total concentrado por los hogares, por decil de ingreso (ENCOVI 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004

Estos datos representan una realidad de fuerte desigualdad pero, cuando se analiza el quintil de altos ingresos con mayor detenimiento, nos muestra una realidad aún más llamativa: el ingreso mensual mínimo de las personas del quintil más rico es de tan sólo RD\$51,467 mientras que el ingreso máximo mensual es de RD\$798,876. Estos datos, aunque intuitivamente nos muestran la subvaluación general de las personas al declarar sus ingresos, también evidencian un fuerte nivel de desigualdad que se demuestra al desglosar el decil más rico de la población en percentiles.

¹⁸ Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*, Santo Domingo: BM y BID, 2006, p. 197.

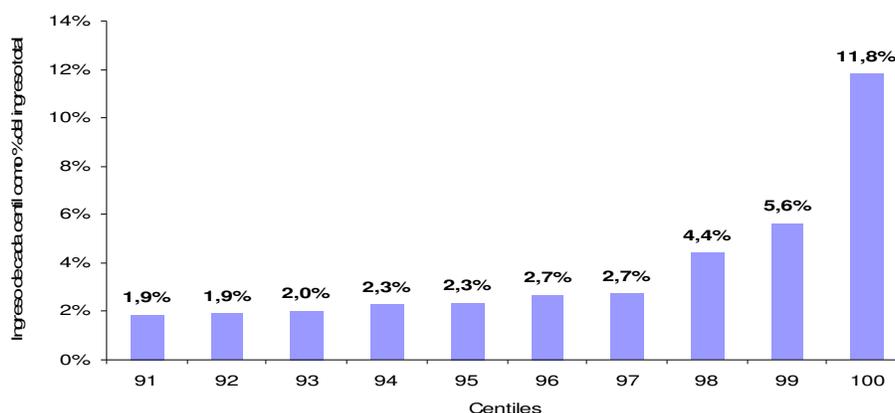
Cuadro 1. Distribución del Ingreso per cápita Mensual por quintiles de hogares, 2004

Quintil	Media	Min	Max
1	5,274	0	1,698
2	9,401	1,698	2,822
3	13,532	2,822	4,388
4	18,798	4,390	7,780
5	51,467	7,782	798,876

Fuente: elaboración propia en base a ENCOVI 2004

Como podemos observar en el gráfico 6, el 1% de la población obtiene el 12% de la renta del país y el 3% más rico de la población tiene alrededor del 22% de la renta nacional.

Gráfico 6. Porcentaje del ingreso total concentrado en el 10% más rico de los hogares, por centil de ingreso (ENCOVI 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI

Estos datos muestran que, mientras el país ha tenido las más altas tasas de crecimiento económico de todo Latinoamérica y el Caribe¹⁹ en los últimos 50 años, esto no se ha traducido en una mejora del bienestar de la población en general por lo que aún mantenemos tasas de un 42.2% de población en por debajo de la línea de la pobreza²⁰.

¹⁹Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Oficina de Desarrollo Humano (ODH), *Informe nacional de desarrollo humano, República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo: PNUD- ODH, 2005.

²⁰ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, *Ob. Cit.*, p. 10.

Esta situación evidencia la necesidad de desarrollar fuertes políticas de redistribución del ingreso y de creación de capacidades en la población, por supuesto por la vía del gasto pero también por la vía del ingreso, es decir por el lado impositivo.

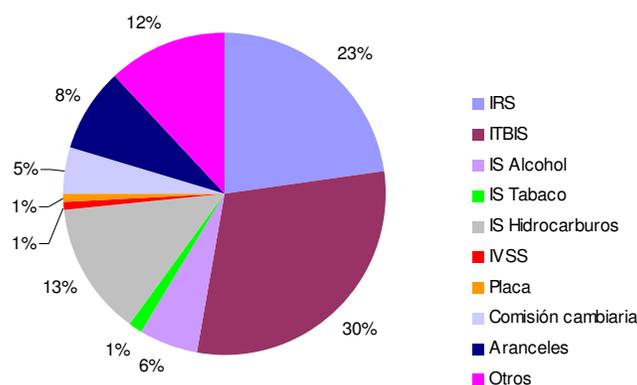
4. Análisis de equidad de los principales impuestos

En este apartado se realiza un análisis de los principales impuestos en la estructura impositiva dominicana, focalizando la atención en su impacto redistributivo. Los impuestos analizados se pueden agrupar en tres categorías:

- *Impuestos al consumo:* Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), Impuestos selectivos al consumo (ISC) centrándonos en combustibles, alcoholes y tabaco,
- *Impuestos a la renta o propiedad:* Impuesto sobre la renta (ISR), Impuesto a la propiedad de la vivienda (IVSS), impuesto a la propiedad de los automóviles.
- *Impuestos al comercio exterior.*

En el gráfico 7 se puede ver la composición de la estructura tributaria dominicana proyectada para el 2006.

Gráfico 7. Composición porcentual del ingreso tributario proyectado del 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Estado de Finanzas

4.1. Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)

El ITBIS es el impuesto de mayor peso en la estructura tributaria dominicana, el cual recauda un 30% de los ingresos fiscales proyectados para el 2006 y un 28% de los ingresos de 2005. Es un impuesto indirecto y ad-valorem que grava el valor agregado sobre la venta de un

bien o servicio en todas sus fases de producción y distribución. En cada etapa, se acreditan los impuestos pagados sobre los insumos contra los pagados a su venta y de esta forma, no se va acumulando y produciendo un efecto en cascada, es decir lo paga el consumidor final del bien o servicio.

Actualmente un alto porcentaje de los bienes y servicios en el país están exentos del pago de ITBIS²¹ lo cual hace que la base del impuesto sea baja con respecto al resto de Latinoamérica y el Caribe. El productor de bienes exentos de ITBIS no puede acreditar los impuestos pagados en sus insumos, lo cual hace que aumenten sus costos de producción. Existe otra categoría para evitar esta situación que es la “tasa cero”: los bienes y servicios bajo esta categoría pueden acreditar los impuestos pagados en sus insumos aunque el producto final no pague ITBIS (actualmente en la República Dominicana sólo tienen tasa cero los productos que se exportan).

La tasa actual del impuesto es de 16% del valor final del bien o servicio. El ITBIS ha sido objeto de modificaciones tanto en la tasa como en la base en las últimas reformas fiscales llevadas a cabo en el país.

4.1.1. Productividad recaudadora: la evasión no es tan alta

Pese a que se ha afirmado en la prensa que la evasión del ITBIS es muy alta, los estudios nos muestran una realidad diferente. Como afirman el BID y el BM²² y como vemos en el gráfico 8, la productividad del impuesto es baja con respecto a la región. Esto ocurre, tal y como detallan Isa y Morales²³, porque al analizar la productividad se calcula el peso de la recaudación del ITBIS sobre el PIB y hemos de recordar que el número de bienes y servicios exentos en el país es alto. Para evaluar si el impuesto es productivo es más acertado utilizar el peso de la recaudación del ITBIS sobre “los bienes y servicios sujetos a ITBIS”²⁴. Al utilizar esta medición los resultados indican un nivel de productividad relativamente alto y que, aunque existe un cierto nivel de evasión, este último no parece tan elevado como los que han sido sugeridos.

²¹ Las últimas cifras utilizadas en el país hablan de un 50%.

²² Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, *Ob. cit.*, p. 201.

²³ Pavel Isa y Edgar Morales, *Potencial fiscal y equidad: Elementos para la discusión en el caso del ITBIS*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2005, p. 6. Este estudio utiliza el listado provisto por la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (1997-98) del Banco Central de la República Dominicana.

²⁴ El listado se obtuvo a partir de las exenciones establecidas en la Ley 147-00 de 2000.

Cuadro 2. Impuesto al valor agregado (IVA): tasas, recaudos y productividad comparadas en países seleccionados

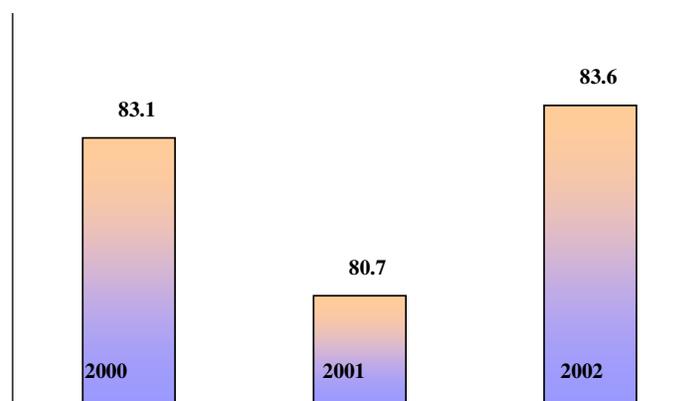
País	Tasa del IVA	Producti-vidad *	Recaudación /PIB
Ecuador	12%	49.2	5.9
Colombia	16%	36.9	5.9
Perú	17%**	27.4	5.2
Bolivia	13%	52.3	6.8
Venezuela	15%	31.3	4.7
República Dominicana	16%	23.8	3.8
Costa Rica	13%	37.7	4.9
El Salvador	13%	48.5	6.3
Nicaragua	15%	39.3	5.9
Panamá	5%	30.0	1.5
Honduras	12%	45.8	5.5
Guatemala	12%	40.0	4.8
Jamaica	15%	...	...
Trinidad y Tobago	15%	...	...

Fuente: Isa y Morales 2005 en base a Banco Mundial, CEPAL y CIAT

* Productividad = (Recaudaciones/PIB)/Tasa del IVA

** Más 2% en los municipios

Gráfico 8. Productividad recaudadora ITBIS
 $\text{productividad} = (\text{recaudaciones}) / [\text{base imponible} * \text{tasa}]$



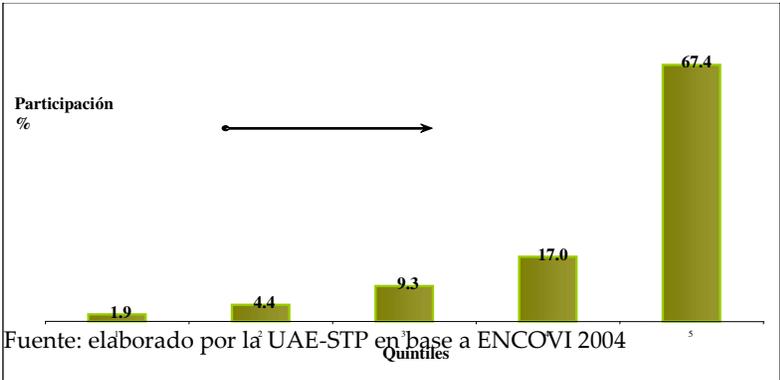
Fuente: Pavel Isa y Morales, Edgar, *Potencial fiscal y equidad: Elementos para la discusión en el caso del ITBIS*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2005.

Como vemos en el gráfico 8 la productividad recaudadora del ITBIS ronda alrededor del 82% y la tasa del 16% es de las más altas de América Latina, por lo que si se quisieran ampliar las recaudaciones de este impuesto en el país la forma más productiva sería a través de la ampliación de la base, es decir reduciendo el número de exenciones, opción que, como veremos, tendrá impacto en la situación de equidad.

4.1.2 *Análisis de equidad del ITBIS.*

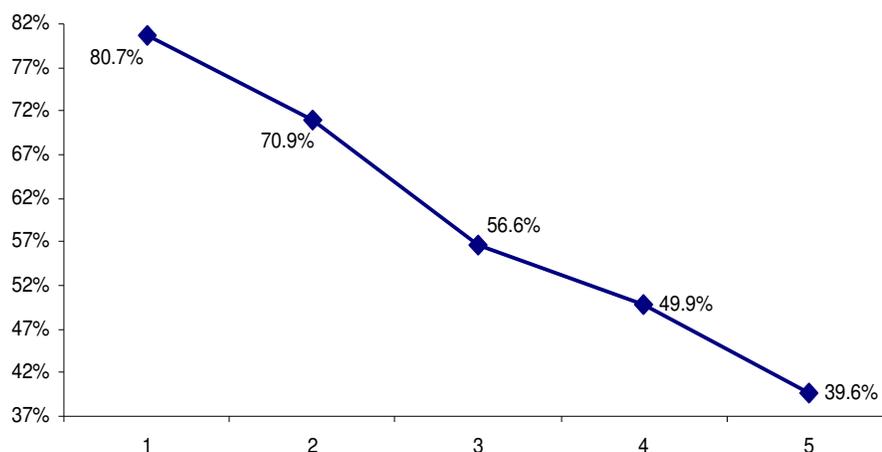
Si analizamos el ITBIS desde el punto de vista de la equidad, podemos afirmar que en la actualidad, pese a ser un impuesto al consumo, es un impuesto progresivo. Las recaudaciones aportadas por cada quintil de ingreso al total son mayores cuanto más rica es la población. (Ver gráfico 10).

Gráfico 9. Contribución tributaria actual al ITBIS por quintil de ingresos (como % de los ingresos tributarios por ITBIS)



Esto es evidente ya que la capacidad de consumo de los sectores más ricos es muy superior a la de los más pobres. Cuando estudiamos el peso del gasto en bienes y servicios exentos del pago de ITBIS en el total del gasto del hogar de cada quintil, el cual es el análisis que más nos interesa de cara al análisis de equidad, también vemos que el peso en consumo de bienes no sujetos a ITBIS con respecto al gasto total va aumentando según aumenta el ingreso del hogar. Mientras el 20% más pobre de la población dedica el 80.7% de su gasto al consumo de productos exentos de ITBIS, el 20% más rico dedica el 39.6% de su gasto. Esto nos da la base para justificar el listado de bienes y servicios exentos de ITBIS por motivos de equidad, es decir así se protege el consumo en bienes básicos para los sectores de menores ingresos.

Gráfico 10. Gasto en bienes y servicios exentos a ITBIS como proporción del gasto total (por quintil de ingresos)



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004 y Lista de bienes y servicios exentos en la Ley No 557-05. *La definición de gasto que se utiliza incluye además de los productos por los que se realizó un pago monetario, el autoconsumo, donaciones y gastos imputados (alquiler y salud así como becas educativas).

Al analizar en mayor detalle la lista de bienes exentos de ITBIS, se puede apreciar que los componentes que realmente tienen un comportamiento regresivo con respecto a la estructura de gasto, es decir aquellos en los que los más pobres dedican más parte de su gasto que los más ricos, son los alimentos, transporte colectivo, combustible para cocinar, agua y basura, salud y otros servicios, y por lo tanto, son los que mantienen el comportamiento progresivo del impuesto. El resto de los bienes y servicios exentos, pese a que no tienen ese comportamiento regresivo, son en general productos con externalidades positivas o derechos básicos (educación y vivienda) o son ya muy costosos (electricidad, combustibles).

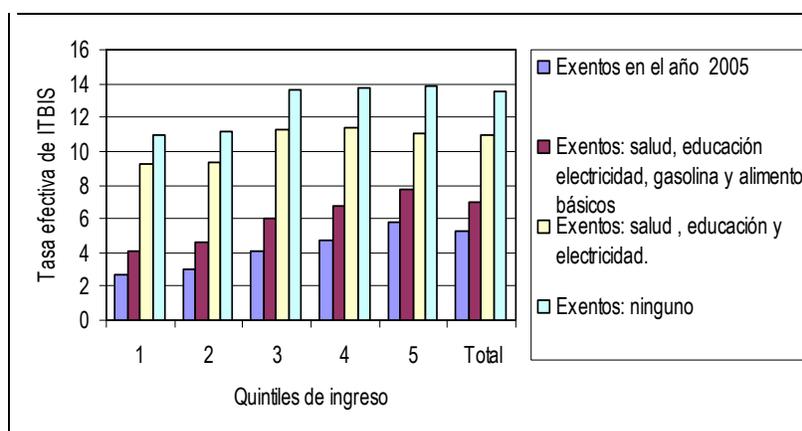
Cuadro 3. Estructura del gasto de consumo final en ítem exentos de ITBIS en el 2005

Categoría	1	2	3	4	5
Alimentos	50.9%	40.8%	29.2%	23.0%	14.0%
Transporte individual	3.0%	3.1%	3.3%	3.6%	4.4%
Otros servicios	1.7%	1.7%	1.4%	1.3%	1.1%
Transporte colectivo	3.3%	3.2%	2.5%	2.4%	1.1%
Vivienda	6.5%	7.2%	8.0%	6.9%	6.2%
Electricidad	1.6%	1.7%	1.6%	1.8%	2.2%
Combustible para cocinar	2.1%	1.9%	1.4%	1.2%	0.8%
Agua y basura	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	0.8%
Salud	6.8%	6.9%	5.0%	4.8%	5.3%
Educación	3.6%	3.3%	3.2%	3.8%	3.7%
Gasto total exentos	80.7%	70.9%	56.6%	49.9%	39.6%
Gasto total no exentos	19.3%	29.1%	43.4%	50.1%	60.4%

Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004 y Listado de bienes y servicios exentos en la Ley No. 557-05

El BM y el BID realizaron un estudio sobre el impacto que tendrían diferentes ampliaciones de la base del ITBIS en los diferentes quintiles de ingreso²⁵ y el resultado fue el que se observa gráfico 12. Todas las ampliaciones empeorarían la progresividad del ITBIS y los escenarios con efectos más fuertes son los que contemplan la inclusión de alimentos básicos o la universalización, los cuales harían el impuesto regresivo a partir del cuarto quintil. La inclusión de los alimentos básicos (unido a salud y educación) en los bienes que pagan ITBIS tendría un fuerte impacto en la estructura de gasto del 20% más pobre de la población. El quintil más pobre pasaría de destinar RD\$2.72 de ITBIS por cada RD\$100 que ingrese a destinar RD\$9.26 de ITBIS por cada RD\$100 que ingrese, es decir su tasa efectiva se multiplicaría por 3.4 veces.

Gráfico 11. Impacto en la tasa efectiva en diferentes escenarios de ampliación de la base



Fuente: Elaboración propia en base a BM y BID 2006 *Tasa impositiva efectiva (total pagado/total de ingresos)

Otro punto que debemos recordar a la hora de estudiar posibilidades de ampliación de la base del ITBIS es que el 15.9%²⁶ de la población vive en condiciones en las que ni siquiera puede cubrir sus necesidades alimenticias básicas. Por esta razón es importante a la hora de considerar aumentos en los precios de los productos actualmente exentos que, como podemos ver en el Anexo II, que el azúcar y el aceite significan el 22% del aporte nutricional y el 11% del gasto en alimentos del 40% más pobre, por lo que su inclusión podría afectar el estado nutricional de ciertos sectores de la población.

La propuesta de rectificación fiscal introducida en el Congreso Nacional en diciembre del 2006 aumenta la base del impuesto pero muy limitadamente por lo que no tendrá fuertes impactos de equidad.

En definitiva, el ITBIS es el impuesto con mayor peso en la estructura tributaria, participación que podría aumentar a través de la ampliación de su base, es decir reduciendo el listado de bienes y servicios exentos. Desde el punto de vista de equidad esta opción es difícil de soportar ya que el impacto de la inclusión de alimentos de primera necesidad en la base del impuesto tendría fuertes consecuencias en la estructura de gasto de los sectores de menores

²⁵ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, *Ob. cit.*, pp. 214-224.

²⁶ *Ibid.*, p. 10.

ingresos aumentando mucho su tasa efectiva y además haría que el efecto del impuesto se tornara regresivo a partir del cuarto quintil. Dadas las condiciones de fuerte inequidad del país y las limitaciones del gasto público como instrumento de redistribución, no se recomiendan estas medidas.

4.2. Impuestos selectivos al consumo (ISC)

En el país, los impuestos selectivos al consumo son los segundos en importancia en y aportan el 27% de los ingresos tributarios dominicanos proyectados para el 2006 y han sido y siguen siendo uno de los renglones más modificados en las últimas reformas fiscales. Estos impuestos son indirectos, algunos son ad-valorem y otros son de tasa fija. Se utilizan para gravar el consumo de bienes o servicios, o bien de aquellas que tienen externalidades negativas, es decir, que causan daños a la salud o al medio ambiente; o bien que son considerados de lujo. En la República Dominicana los principales son: alcoholes, tabaco e hidrocarburos, los cuales analizaremos ahora en detalle.

4.2.1. Impuesto selectivo a los alcoholes

El impuesto selectivo a los alcoholes recauda actualmente el 6% de los ingresos tributarios proyectados para el 2006. Grava con un monto específico por litro de alcohol absoluto diferente por tipo producto. Esta diferencia de monto por tipo de producto irá progresivamente convergiendo hasta el 2009, lo cual tiene sentido técnico ya que si la justificación de este impuesto es el daño causado por el alcohol no debería haber diferencias de monto por según la bebida.

Cuadro 4.

Producto	Monto Esp. 2006	Monto Esp. 2007	Monto Esp. 2008
Cerveza	335.94	308.29	280.64
Vino	270.68	275.65	280.64
Whisky	335.18	307.87	280.64
Ron	222.23	251.42	280.64

Fuente: Elaboración propia en base la Ley No. 557-05

La diferenciación de montos específicos no responde ni a grado de alcohol, ni a valor, ni al origen del producto. Según la propuesta de rectificación fiscal introducida en el Congreso en diciembre de 2006, este monto fijo se aumentaría en todos los casos un 3.5% sobre el monto pagado en el 2006 y se anularía las diferencias con la convergencia en el 2009.

El análisis de equidad de este impuesto nos lleva a realizar el análisis de gasto por quintil en estos productos. Como vemos en los gráficos, tanto la recaudación como el porcentaje de gasto en estos productos por hogar es totalmente progresivo a excepción del último quintil ya que es un producto con limitaciones biológicas para el consumo y por tanto, aunque el costo total destinado a consumir este bien en el último quintil sea más alto que el del resto no significa tanto en su gasto total. Se puede decir que el impuesto actualmente no tiene un impacto regresivo.

Gráfico 12. Porcentaje de recaudación de selectivo (por cuantil de ingreso)

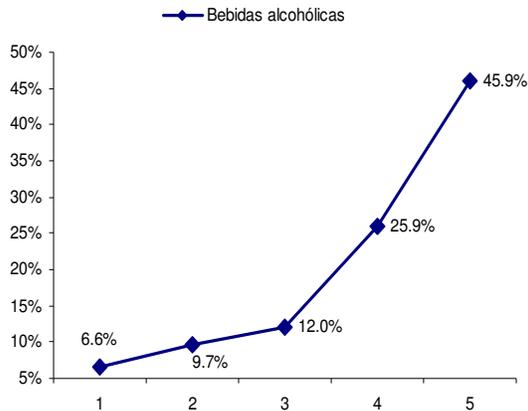
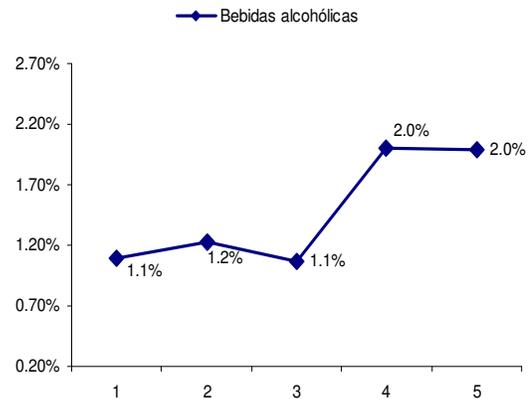


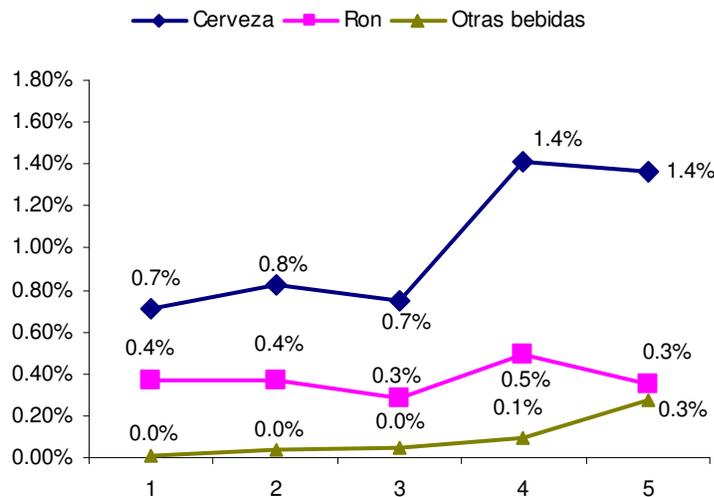
Gráfico 13. Gasto en consumo de bebidas alcohólicas y productos de tabaco como proporción del gasto total



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004

Si analizamos de forma más detallada el consumo de bebidas alcohólicas en el país, veremos cómo el gasto en cerveza es más progresivo que el del ron, el cual tiene un comportamiento regresivo principalmente en los tres primeros quintiles. Para mejorar el impacto en equidad de este gravamen se podría considerar la utilización de un impuesto ad valorem que complemente el impuesto por grado de alcohol. Esto haría que los productos de más alto precio paguen más en términos absolutos. De esta manera, los productos consumidos por los estratos más pobres de la población pagarían menos monto total de impuesto que los productos de alto costo (en su mayoría importados), consumidos principalmente por los estratos de población de mayores ingresos. En definitiva, un impuesto ad valorem de este tipo (20%), tal y como propone la propuesta de rectificación fiscal introducida en el Congreso Nacional en diciembre de 2006, mejoraría la progresividad del impuesto.

Gráfico 14. Gasto en consumo de bebidas alcohólicas como proporción del gasto total



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004

4.2.2 Impuesto selectivo al tabaco

Actualmente recauda el 1% de los ingresos tributarios proyectados para el 2006. Este impuesto grava con un monto específico por número de cigarrillos, el cual según la propuesta de reforma introducida en diciembre de 2006 aumentará un 3.5% el monto del 2006.

El porcentaje de recaudación por quintil de ingreso tiene un comportamiento progresivo, pero el gasto en consumo de este producto como porcentaje del gasto total por quintil de ingreso tiene un comportamiento regresivo. Incluso la propuesta actual del gobierno de introducir un impuesto ad-valorem de un 50%, pese a que aumentará las recaudaciones no modificará significativamente el impacto en equidad ya que los precios de los cigarrillos no varían tanto entre unos productos u otros, entre productos y lujo y otros.

Gráfico 15. Porcentaje de recaudación de selectivo (por quintil de ingreso)

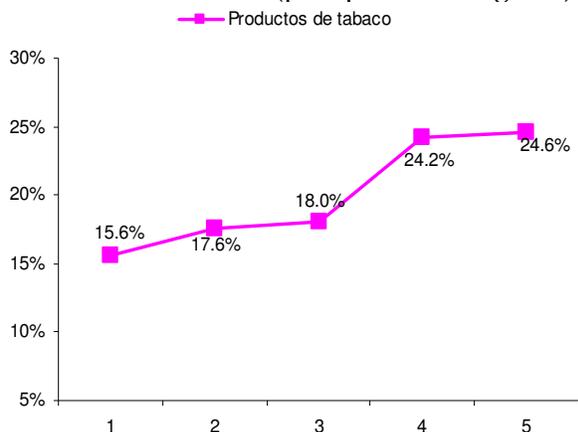
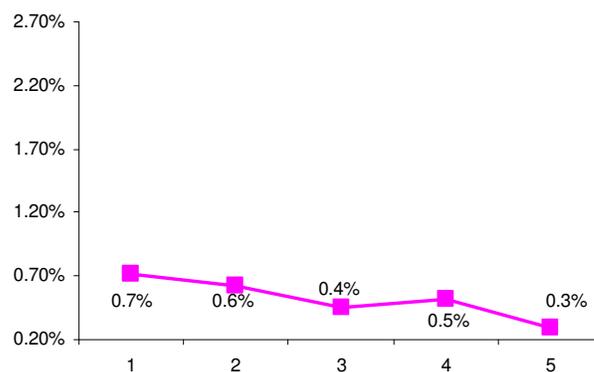


Gráfico 16. Gasto en consume de bebidas alcohólicas y productos de tabaco como proporción del gasto total



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004

El impacto negativo en la salud del consumo de este producto, el bajo gasto realizado en él con respecto al gasto total de los hogares, es razón suficiente para justificar su existencia pese a su leve impacto regresivo.

4.2.3 El impuesto selectivo a los hidrocarburos o combustibles

Este es el impuesto selectivo de mayor relevancia en la actualidad, y recauda el 13% de los ingresos tributarios totales. Los combustibles fósiles y derivados del petróleo están gravados por un 13% ad-valorem y la propuesta del gobierno de diciembre de 2006 es de aumentarlo a un 16% ad-valorem sobre el consumo interno. Este impuesto se creó en la modificación de diciembre de 2005 para compensar la eliminación de la comisión cambiaria sobre este producto que también era de un 13%.

Existe también un impuesto de tasa fija por galón consumido que diferencia diferentes productos como indica el cuadro 5.

Cuadro 5.

Producto	Monto Esp. por galón
Gasoil regular	13.95
Gasoil premium	18.17
Gasolina regular	15
Gasolina premium	50.59

Fuente: Elaboración propia en base la Ley No. 557-05

La estructura de esta tasa fija incentiva el consumo de gasoil, el cual es el más contaminante de todos, por lo que la razón del impuesto específico que, supuestamente es castigar la contaminación, pierde su sentido y más bien se utiliza para proteger el uso productivo (gasoil) y a los sectores de bajos ingresos (gasolina regular). La modificación propuesta en diciembre del 2006 plantea la reducción de RD\$5 al monto específico de la gasolina Premium, que es la menos contaminante.

Gráfico 17. Gasto en combustible para vehículo como proporción del gasto total (por quintil de ingreso)

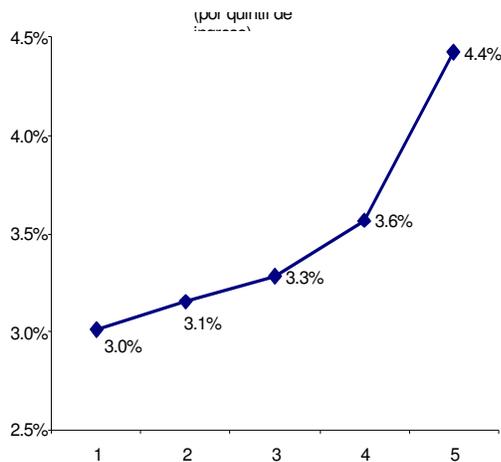
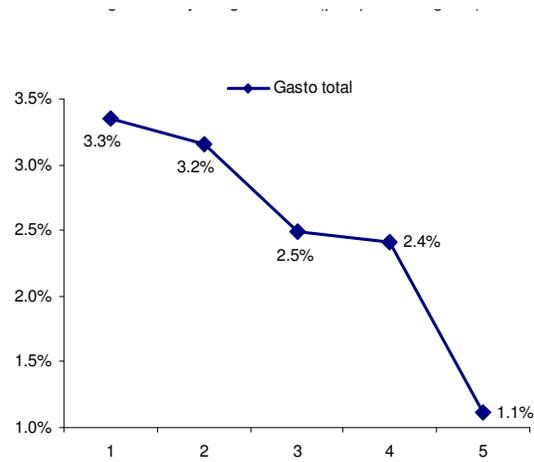


Gráfico 18. Gasto en transporte colectivo en los hogares como proporción del gasto total y el ingreso total (por quintil de ingreso)



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2004

Como podemos apreciar en los gráficos, el consumo de gasolina aumenta en la estructura de gasto de los hogares según aumenta su gasto total, por lo que podríamos pensar que es un impuesto progresivo. Sin embargo no debemos obviar el fuerte impacto del precio de la gasolina en el precio del pasaje y el fuerte peso que tiene este servicio en los estratos de menores ingresos. La falta de un transporte colectivo público de calidad y que cubra a bajo costo todas las rutas hace que este impuesto tenga finalmente un impacto regresivo.

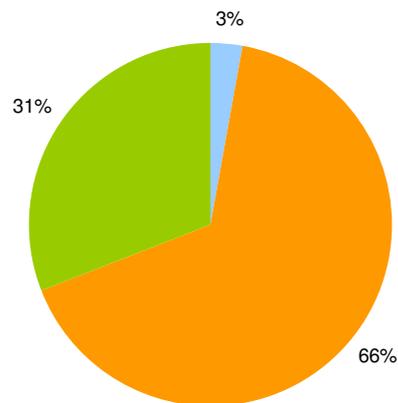
Podemos decir que los impuestos selectivos al consumo han ido aumentando progresivamente su peso en la estructura tributaria dominicana y parece que seguirán siendo objeto de ajustes. Desde el punto de

vista equitativo no tienen en general un comportamiento progresivo. Podríamos decir que el fin de estos impuestos es desincentivar el consumo de diferentes productos que producen externalidades negativas y que, por tanto, el análisis de equidad no procede. El problema es que en general han sido usados con fines principalmente recaudatorios y no en base a su principal razón de ser. Pese a esto, la introducción de ad-valorum combinados con impuestos de tasa fija mejorará el impacto de equidad de estos gravámenes.

4.3. Impuesto sobre la renta (ISR)

El impuesto sobre la renta es el impuesto progresivo por excelencia ya que grava en función a la renta de cada persona y por tanto el que mayor renta tenga hará un mayor aporte. Actualmente recauda el 23% de los ingresos tributarios proyectados para el 2006 y es la tercera fuente de ingresos fiscales del Estado. Para el análisis estudiaremos tres de sus categorías: asalariados, profesionales independientes y sociedades.

Gráfico 19. Composición porcentual del ingreso (sobre otros) la renta proyectada del 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGII.

Como se observa en el gráfico 20 el impuesto sobre la renta pagado por las empresas es el que más aporta a este impuesto con un 66% de la recaudación del ISR, mientras que los profesionales independientes tan sólo aportan el 3% de lo recaudado, cuando los trabajadores por cuenta propia representan el 34.4%²⁷ de la población económicamente activa.

4.3.1 Asalariados

Los asalariados representan el 31% de los ingresos tributarios por ISR. Actualmente la persona que gane menos de RD\$21,440 al mes está exenta del pago del ISR. Dados los bajos ingresos de la mayoría de la población, según la ENCOVI 2004 sólo el 3.5%²⁸ de las personas está sujeta al pago del ISR por lo que la base del impuesto es muy pequeña.

²⁷ Banco Central de la República Dominicana: <http://www.bancocentral.gov.do>

²⁸ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, *Ob. cit.*, p.199

Cuadro 6.

Tramos (renta anual)		Tasas	Tramos (renta mensual)	
0	257,280	Exentos	0	21,440
257,280	385,920	15%	21,440	32,160
385,920	536,000	20%	32,160	44,667
536,000	900,000	25%	44,667	75,000
900,001	-	30%	75,000	-

Fuente: Elaboración propia en base la Ley No. 557-05

Esto nos hace pensar que la exención podría ser objeto de reducción para de esta forma, ampliar la base de contribuyentes, pero para tomar esta decisión se deben analizar otras variables. Por ejemplo, si analizamos el salario medio mensual por decil según los datos del Banco Central (cuadro 7) , es obvio que para poder aumentar de una forma significativa la base de contribuyentes del ISR habría que reducir el mínimo exento actual en al menos alrededor de un 40% para de esta forma incluir a un 10% de los perceptores de ingresos, es decir el segundo 10% más rico de la población.

Cuadro 7. Distribución del ingreso por deciles de perceptores de ingresos, 2006

Decil	Ingreso per cápita mensual
1	1,816
2	2,992
3	3,757
4	4,364
5	5,180
6	6,239
7	7,563
8	9,574
9	13,715
10	31,673

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

El impacto de esta medida reduciría el salario medio mensual real de este decil alrededor de 13 mil pesos a 11 mil, reduciendo sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. Sabemos que los datos de ingresos suelen estar sub-registrados, pero nos sirven para tener una idea de lo que significaría reducir el salario real de la población a través de una reducción de la exención del ISR y reducir así la capacidad de consumo, ya muy limitada de algunos estratos de la población.

Según la modificación al código tributario de diciembre de 2005 el tramo más alto de ingresos que actualmente paga una tasa de un 30% se desmontará progresivamente hasta llegar a 25% en el 2009.

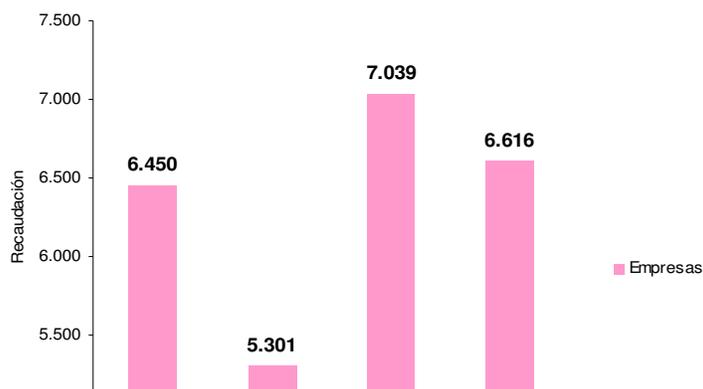
Por otro lado, este impuesto a los asalariados que tiene la ventaja de no ser tan fácil de evadir, tiene una capacidad recaudatoria baja en función de los bajos salarios del país (según la ENCOVI, estos

constituyen apenas un 53% del ingreso de las familias) así como por la estructura del empleo que es mayoritariamente informal.

4.3.2 Empresas

Las empresas pagan actualmente el 66% de los ingresos tributarios por ISR. Están gravadas con 30% sobre su renta neta imponible, tasa que se desmontará progresivamente hasta 25% hasta el 2009. Esta tasa se sitúa por encima de la media latinoamericana que es de un 28%²⁹.

Gráfico 20. Impuesto al ingreso de las empresas, recaudado 2003-2005 y 2006 proyectado (en millones RD\$ de 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGII.

En diciembre de 2005 se creó un impuesto a los activos de las empresas incluyendo sus inmuebles, el cual obliga a pagar el 1% anual del valor total. Este impuesto es deducible del ISR, siempre y cuando el pago sea inferior al monto a pagar por ISR, de esta forma actúa como impuesto mínimo, es decir si la empresa declara ganancias cuyo 30% es menor al 1% de sus activos, la empresa como mínimo pagará anualmente el 1% del valor de sus activos.

Esta medida, en realidad tiene un impacto recaudatorio muy bajo pero fue pensada como mecanismo de reducción de evasión el cual, tal y como podemos observar en el gráfico, no ha sido tan efectivo tomando en cuenta que este año, según nuestras proyecciones bajaron las recaudaciones con respecto al 2005, incluso habiendo aumentado la tasa un 5% y habiendo observado alrededor de un 11% de crecimiento del PIB según el Banco Central con tasas de inflación de un sólo dígito.

Las rentas de las empresas de zonas francas siguen exentas del pago de este impuesto. Desde su creación fueron favorecidas frente a la industria nacional creando problemas de equidad horizontal. La industria zonafranquera fue uno de los sectores que más fuertemente impulsó la aprobación del DR-CAFTA en el país. El impacto de la aprobación de este tratado en el país ha tenido grandes consecuencias en la estructura tributaria dominicana, que en dos años ha tenido que buscar nuevas fuentes de financiación para compensar la pérdida de ingresos fiscales de alrededor de un 3% del PIB. Pese a esta situación, la industria de zonas francas ha sido casi el único sector que no ha contribuido a tapar el agujero fiscal que provocó el DR-CAFTA. Según reglas de la Organización Mundial del Comercio este régimen especial de las zonas francas debe desaparecer en el 2009.

²⁹ Centro de Estudios P. Juan Montalvo (CES) y Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), *Una propuesta de reforma fiscal para la equidad y el desarrollo en la República Dominicana*, Santo Domingo: CES y CIECA, 2005.

4.3.3 Profesionales independientes

El código tributario establece que los profesionales independientes deberán pagar un 10% de sus honorarios, comisiones u otras retribuciones y pagos por la prestación de sus servicios. Los profesionales por cuenta propia conforman el 34.4% de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo representan tan sólo el 3% de los ingresos tributarios por ISR, lo cual indica unos grandes niveles de evasión en este renglón.

Si observamos el salario medio por decil de los trabajadores por cuenta propia, tan sólo el último decil de este grupo poblacional estaría gravado por el ISR ya que el resto tiene salarios medios inferiores al mínimo exento. Si calculamos el 10% de lo percibido en un año por este decil, podemos aproximarnos al monto que supuestamente debería ser recaudado de los trabajadores por cuenta propia por el impuesto sobre la renta. Mientras que, según nuestros cálculos se debería haber recaudado RD\$3,959,406,485 de los trabajadores por cuenta propia en el 2005, tan sólo se recaudaron en este renglón RD\$268,463,410, es decir un 7% de su potencial recaudador.

Cuadro 8. Salarios de los trabajadores por cuenta propia en 2005

Deciles	Salario medio mensual	Salario medio anual	Por cuenta propia	Ingresos totales anuales	10%
Media	8,548	102,570	1,283,681	131,667,160,170	
1	1,664	19,964	158,474	3,163,849,292	
2	2,758	33,100	128,161	4,242,089,481	
3	3,502	42,028	110,711	4,652,937,329	
4	4,147	49,764	117,580	5,851,171,211	
5	4,947	59,359	119,159	7,073,116,756	
6	6,040	72,482	117,027	8,482,374,653	
7	7,485	89,814	134,152	12,048,736,482	
8	9,219	110,630	145,839	16,134,219,001	
9	12,952	155,423	134,309	20,874,636,657	
10	27,898	334,773	118,272	39,594,064,846	3,959,406,485

Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRD

Es impostergable mejorar la recaudación de este acápite del impuesto sobre la renta.

4.3.4 Rentas de los ahorros

Otra de las exenciones del ISR es la de las rentas generadas por los ahorros. Los únicos países de la región que no gravan este renglón dentro del ISR son El Salvador y la República Dominicana. Esta exención es altamente regresiva ya que se está protegiendo a los sectores de más altos ingresos del país. Dados los patrones de gasto y de generación de ingresos revelados por la ENCOVI, tan sólo el quintil más rico de los hogares está en capacidad de ahorrar, por lo cual este 20% de la población es el que recibe mayoritariamente los rendimientos por activos financieros. Por otro lado, la renta percibida de los ahorros se sumaría a cualquier otra renta percibida y si esta fuera inferior a los RD\$21,440 mensuales estaría exenta de pago, en consecuencia cualquier retención en el banco tendría que ser devuelta por el fisco y por tanto los sectores de menores ingresos estarían protegidos.

Esta medida, junto con la consecuente eliminación de la Ley de Secreto Bancario, atacaría fuertemente la evasión y la falta de transparencia fortaleciendo este impuesto como instrumento fiscal. Si se hicieran las

retenciones pertinentes de las rentas percibidas por los ahorros en los bancos, se incrementarían sustancialmente las declaraciones de impuestos a fin de año principalmente de los trabajadores por cuenta propia ya que, sería la única manera para ellos de deducirse las retenciones en el banco por concepto del impuesto sobre la renta. Esta medida también podría impulsar el pago de los impuestos indirectos ya que la necesidad de solicitar recibos para poder deducir los gastos realizados a la hora de hacer la declaración de la renta anual impulsaría la transparencia en los pagos de honorarios por servicios.

Algunos sectores han argumentado que la inclusión de las rentas generadas por los activos financieros en la base del ISR podría producir una fuga de capitales. Un análisis detallado de las tasas de interés de la zona nos indica que este argumento carece de fundamento ya que incluso aplicándole una retención de un 15% a los rendimientos de los activos financieros, la tasa de interés promedio en República Dominicana sigue siendo muy superior a las de la zona.

	Dic-05	Mar-06	Jul-06	Nov-06	Tipo de tasa
Nicaragua	5,34	4,85	4,98	5,54	90 días
Guatemala	4.62	4.65	4.70	4.84	Promedio ponderado
El Salvador	3.51	3.63	3.92	4.33	a 90 días
Costa Rica	13.1	13.12	11.92	10.96	Promedio ponderado
Rep. Dom.	11.62	11.74	9.81	7.60	Promedio ponderado
Rep. Dom.	12.12	11.83	9.85	7.60	a 90 días
Rep. Dom. (15%)	10.77	9.98	8.34	6.46	Promedio ponderado
Rep. Dom. (15%)	10.30	10.06	8.37	6.46	a 90 días
Argentina	5.24	5.92	6.98	7.03	Promedio ponderado

Fuente: Elaboración propia en base datos de www.bancentral.gov.do, www.bcr.gob.sv, www.bccr.fi.cr, www.bcn.gob.ni, www.bamguat.gob.gt, www.bcra.gov.ar

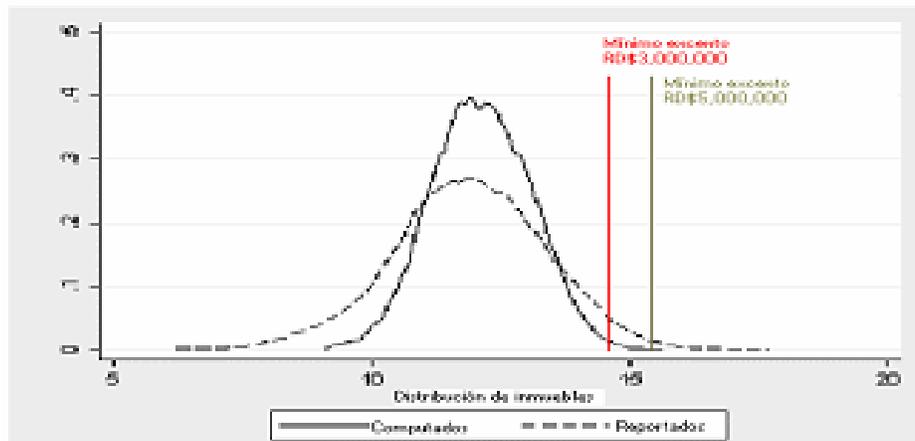
En definitiva, no existe un criterio técnico para sustentar la discriminación actual que existe entre las rentas recibidas por el trabajo o la producción y, las rentas percibidas por la riqueza, desde un punto de vista de desarrollo o equidad esta situación no beneficia en absoluto.

El ISR es el instrumento fiscal redistributivo por excelencia y en República Dominicana tiene una eficiencia recaudadora muy baja y un impacto redistributivo muy limitado por dos razones principales: las exenciones (intereses y zonas francas) y la evasión. Es impostergable aplicar medidas de equidad horizontal en este impuesto, es decir a iguales condiciones iguales gravámenes, y por tanto, que se incluyan las rentas derivadas de los activos financieros y las de las zonas francas, así como que se persiga y ataque la evasión fiscal, la cual crea competencia desleal entre empresas. Todas estas medidas producirían un impacto redistributivo muy importante, mejorarían las recaudaciones y no afectarían la producción.

4.4. Impuesto a la propiedad de la vivienda (IVSS)

En la actualidad, el impuesto a la propiedad de la vivienda se aplica tan sólo a las personas físicas ya que, desde diciembre de 2005, las empresas comenzaron a pagar el impuesto del 1% a los activos y los inmuebles pasaron a ser parte de ellos. El peso en la estructura tributaria de este gravamen es muy bajo, tan sólo un 1% de los ingresos fiscales proyectados para el 2006. Es un impuesto a la propiedad y, por tanto, altamente progresivo. Las deducciones actuales son de RD\$5 millones por vivienda y la tasa del 1%. En el gráfico podemos ver cómo, según la ENCOVI 2004, el número de viviendas con un valor superior a los RD\$5 millones es muy reducido, según los datos computados como los registrados. Incluso si se redujera el mínimo exento a RD\$3 millones la base tampoco se ampliaría de forma significativa.

Gráfico 21. Distribución de inmuebles reportados y computados con mínimos exentos en diversos montos



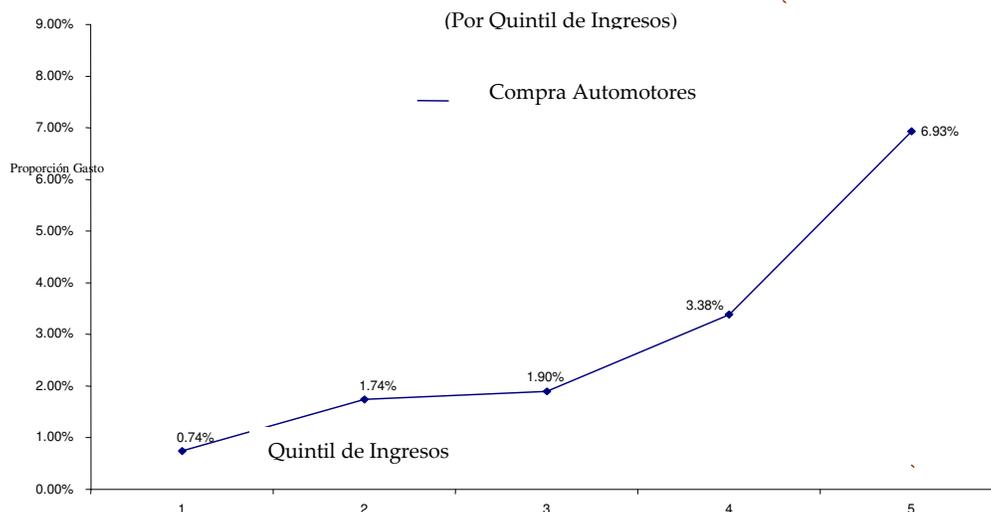
Fuente: ENCOVI 2004

Es impostergable mejorar la recaudación de este impuesto, redistributivo por naturaleza, y para esto se deben impulsar varias iniciativas como mejorar los mecanismos de valoración de la propiedad o considerar que el mínimo exento fuera por contribuyente y no por vivienda, de esta forma los propietarios de varias viviendas tan sólo se podrán deducir del valor total los RD\$5 millones exentos y el resto del valor de las propiedades pagaría un 1%.

4.5. Impuesto a la propiedad de automóviles: emisión de la primera placa

Este es otro de los impuestos a la propiedad y por tanto muy progresivo. Tal y como se aprecia en el gráfico 23 según aumenta la renta, mayor es el porcentaje de gasto que se dedica a la compra de automóviles.

Gráfico 22. Gasto en compra de automotores como proporción del gasto total



Fuente: CES-CIECA 2005 en base a ENIGH 1998

Actualmente tan sólo recauda el 1% de los ingresos tributarios totales proyectados para el 2006. Tiene una tasa del 17% del valor CIF del vehículo para la expedición de la primera placa y matrícula y por lo tanto, lo que busca es progresividad haciendo pagar en función del valor del automotor.

Según la Dirección General de Aduanas, las importaciones de automotores de enero a junio de 2005 ascendieron a RD\$12,822 millones (valor CIF). Si proyectamos esta cifra para el total del año 2005 y calculamos el 17% de su valor, nos da una idea del potencial recaudador (RD\$4,360 millones) de este impuesto, indicándonos que lo recaudado en el 2006 (RD\$1,437 millones proyectados para el 2006) está muy por debajo de lo esperado y que ha habido un alto nivel de evasión.

El impuesto de un 17% al valor de un vehículo para la emisión de la primera placa es un impuesto a la propiedad, y por tanto altamente redistributivo. Como hemos visto, este impuesto sugiere un alto nivel de evasión que hace imprescindible mejorar los mecanismos de cobro.

4.6 Impuestos al comercio exterior

Con la entrada en vigencia del DR-CAFTA en el 2007 se eliminarán definitivamente tanto la comisión cambiaria como los aranceles a los bienes o servicios importados de los países firmantes. Este cambio, como ya hemos explicado, ha modificado de forma estructural el sistema impositivo dominicano, el cual durante la década de los 90 obtenía el 46%³⁰ de los ingresos tributarios de impuestos al comercio exterior. En el año 2006 ya tan sólo el 13% de los ingresos tributarios proyectados, provenía de impuestos al comercio exterior. La comisión cambiaria, la cual gravaba todos los productos importados con un 13% de su valor en aduanas, se eliminó en junio del 2006.

Los impuestos al comercio exterior tienen un fuerte impacto en la cadena productiva nacional así como en los bienes de consumo final y, por lo tanto, en el consumidor. Su eliminación desde el punto de vista equitativo como productivo será positiva ya que disminuirá el costo de los insumos productivos y, por tanto, se abaratarán los precios finales. El tema a analizar es por cuáles impuestos y de qué tipo están siendo sustituidos los ingresos que antes provenían del comercio exterior y cuales serán los efectos de estas medidas en la producción y, por tanto, en empleo nacional.

La importancia que en el país han tenido los impuestos al comercio exterior tiende a desaparecer por normas de comercio internacional así como por la firma de tratados con EEUU. Esto ha tenido un fuerte impacto en la estructura impositiva dominicana que en vez de impulsar una reforma completa del sistema ha ido buscando la forma de recaudar los mismos ingresos, sin hacer la estructura tributaria más equitativa, sino con visión ha sido puramente recaudatoria.

5. Política tributaria y gasto público: dos caras de la misma moneda

Cuando hablamos de la política fiscal como instrumento de redistribución vemos el vínculo que existe entre redistribuir a través de los ingresos y a través de los gastos. Muchos autores defienden la mayor eficiencia de la redistribución a través del gasto y esto es cierto cuando el gasto público es eficiente y es utilizado para crear capacidades en las personas, esto es cierto.

Cuando analizamos el impacto del gasto en República Dominicana vemos una realidad muy lejos de la redistribución. Del total recaudado en el 2005 tan sólo el 11% fue dedicado a educación y tan sólo el 9%³¹ fue dedicado a salud, es decir que estas áreas no fueron priorizadas. Podemos decir que la inversión en educación y salud son fundamentales de cara aumentar la capacidad de la población para tener o desarrollar la vida que desean. Si utilizamos el enfoque de la Teoría de Desarrollo Humano se puede

³⁰ Ver Anexo I.

³¹ Datos de la Secretaría de Estado de Finanzas, http://www.finanzas.gov.do/estadisticas/gastos_del_gobc.html.

afirmar que no son los países los que se desarrollan sino las personas. Cuando hablamos de redistribución a través del gasto estamos hablando de la redistribución de oportunidades y capacidades entre la población, lo cual responde no sólo a criterios de equidad sino también de eficiencia, ya que en la actualidad el portador de la competitividad es la persona.

Para analizar la inversión social debemos observar la cantidad y la calidad. En primer lugar, es evidente que en República Dominicana se invierte poco tanto en educación como en salud, comparándolo con los estándares de la zona.

Gráfico 23. Gasto en salud como % del PIB (Ejecutado 1995-2005 y presupuestado 2006)

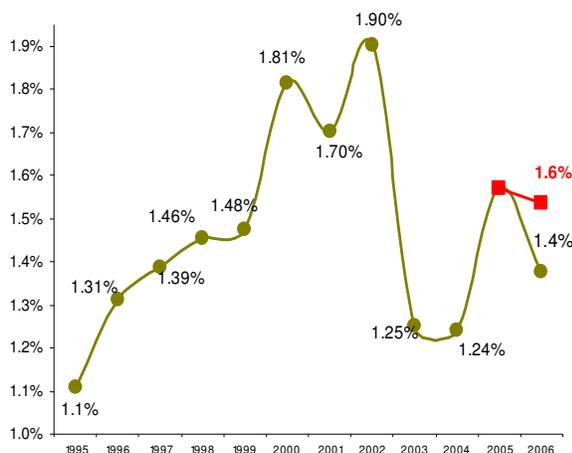


Gráfico 24. Gasto en educación como % del PIB (Ejecutado 1995-2005 y presupuestado 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Estado de Finanzas

En los últimos años la inversión media en educación en América Latina ha sido alrededor de un 4%³² del PIB mientras que en el país ha rondado alrededor de un 2%, la mitad, incluso cuando por ley al menos el 4% del PIB³³ debe ser invertido en este renglón. Cuando analizamos la inversión en salud nos encontramos con un panorama similar; la media de inversión en salud en América Latina es alrededor de 3%³⁴ del PIB mientras que la República Dominicana tan sólo ha invertido una media de alrededor de 1.5% del PIB. Además, estos renglones han observado notables reducciones en la crisis del 2004, por lo que ante dificultades económicas, ellos son los primeros en ser reducidos por los gobiernos, en definitiva, no son considerados prioritarios.

³² Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, *Ob. cit.*, p. 158.

³³ Ley de Educación 66-97.

³⁴ Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo y Centro de Investigación Económica para el Caribe, *Ob. cit.*

Cuadro 10. Posicionamiento de países de ALC según los años de escolaridad completados en el sistema educativo formal de “1-12” y el número de años asistiendo a la escuela, CIRCA 2000

País	Promedio de Años de Escolaridad Completados	Promedio de Años “en exceso” asistiendo a la Escuela
Chile	10.4	1.7
Argentina	9.8	2.3
Panamá	9.5	2.0
Perú	9.0	2.1
Bolivia	8.9	2.3
Jamaica	8.8	2.9
Ecuador	8.7	1.7
México	8.7	1.9
Uruguay	8.7	2.7
Venezuela	8.6	2.4
Colombia	8.4	2.1
Paraguay	8.4	2.3
<i>República Dominicana</i>	8.3	3.5
El Salvador	8.0	2.0
Costa Rica	7.8	2.7
Brasil	7.3	4.1
Belice	6.6	4.0
Honduras	6.2	2.4
Haití	5.9	2.9
Nicaragua	5.9	3.8
Guatemala	5.5	2.7

Fuente: Basado en Urquiola y Calderón (2004)

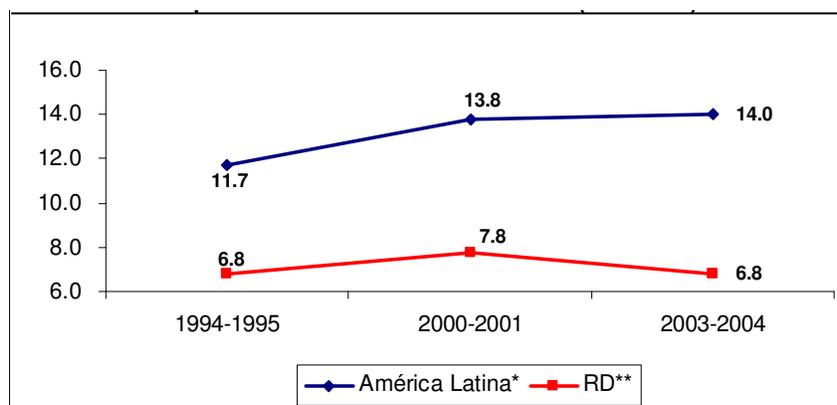
Cuando analizamos la calidad de los servicios podemos decir que no sólo se invierte poco, sino que además la eficiencia de este gasto, su calidad, es baja. Tan sólo exponemos un dato con respecto a educación ya que este no es el objetivo de este ensayo: la República Dominicana es el tercer país de América Latina en desaprovechamiento de años en la escuela ya que un estudiante medio pasa 3.5 años más de los que debería pasar para alcanzar el grado al que llegue.

Si analizamos el sector salud, podemos dar un dato: el 98% de los partos en República Dominicana son asistidos por personal sanitario mientras que la media en América Latina es tan sólo el 83%, pese a esto, por cada 100,000 nacidos vivos mueren 180 madres mientras que la media latinoamericana es de 82 madres³⁵.

En la República Dominicana durante años la inversión social, La inversión social, en general ha sido alrededor de la mitad que en Latinoamérica por años y sigue manteniendo esta tendencia.

³⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -Oficina de Desarrollo Humano, *Ob. cit.*, p. 184.

Gráfico 25. Evolución del gasto social promedio de América Latina y República Dominicana. En 1% del PIB (1994-2004)



CES-CIECA 2005

En definitiva se puede decir que la política de redistribución de capacidades en la población a través del gasto público no es efectiva.

La población general cuando aporta algo, espera también obtener algo a cambio, es decir cuando la ciudadanía paga sus impuestos lo hace pensando obtener servicios a cambio, pero definitivamente en la República Dominicana este intercambio no es equitativo. Las limitaciones del gasto público como instrumento de redistribución en el país hacen aún más importante asegurar la equidad en el sistema tributario ya que los sectores de menores ingresos tampoco serán compensados con servicios de calidad que creen capacidades en ellos.

6. Conclusión

La República Dominicana es un país altamente inequitativo en el cual el 20% más rico de la población maneja una parte mayor del ingreso que el 80% restante. Pese al buen comportamiento de la economía, con las tasas de crecimiento económico más altas de la región en los últimos 50 años, este no se ha convertido en mejoras en la calidad de vida de la población. Una fuerte política de redistribución es necesaria no sólo por motivos equitativos sino por razones de eficiencia y competitividad. La política fiscal como el principal instrumento de redistribución del Estado no es eficiente ni por el lado del ingreso ni por el del gasto.

El análisis realizado al sistema impositivo dominicano evidencia limitaciones como sistema de redistribución. Fundamentado en más de un 70% en impuestos indirectos, no es capaz de influir en la estructura inequitativa de los ingresos. Pese a esto aún mantiene una estructura progresiva, es decir los que más tienen aportan en impuestos una mayor parte de sus ingresos o gastos que los que menos tienen. Pero las altas tasas de evasión, principalmente en los impuestos a la renta o la propiedad, hacen que los sectores de más altos ingresos no aporten al sistema lo que deberían. La República Dominicana ha perdido la oportunidad en las últimas cinco reformas tributarias de modificar el sistema tributario con vistas a largo plazo y con una sociedad más equitativa como objetivo.

El principal objetivo de una reforma que haga más equitativo el sistema tributario es la reducción de la evasión, principalmente en los impuestos directos, la eliminación de las

exenciones en el ISR de las zonas francas y las rentas generadas por activos financieros, y la protección del consumo básico de los sectores de bajos ingresos.

Pese a que la presión fiscal es baja, la mala utilización de los fondos públicos provoca que la colectividad la encuentre alta y no esté dispuesta a aportar más al sistema ya que no obtiene beneficios a cambio. La falta de institucionalidad y de voluntad de cambio hacen que la política fiscal sea utilizada (tanto por el lado del ingreso como por el gasto) no en la creación de capacidades y en la redistribución de la riqueza, sino en clientelismo político y en proteger a ciertas élites de poder.

Para realizar los cambios necesarios en la política fiscal será necesaria una fuerte determinación política, así como una radical mejora de los servicios públicos que legitime socialmente la recaudación e impulse un acuerdo colectivo que, se coloque en la perspectiva del largo plazo comience a reformar el sistema fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*. Santo Domingo: BM y BID, 2006.

Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo (CES) y Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA). *Una propuesta de reforma fiscal para la equidad y el desarrollo en la República Dominicana*. Santo Domingo: CES y CIECA, 2005.

CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

_____. *El proceso de formulación de políticas en acción*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

D' Elia, Yolanda y Thais Maingon. *La equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Documentos para la discusión. Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela. <http://www.e-pnud.org.ve/idhdiscusion/EQUIDADyDH.pdf>, 2004.

Isa, Pavel y Edgar Morales. *Potencial fiscal y equidad: Elementos para la discusión en el caso del ITBIS*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, 2005.

Martner, Ricardo y Eduardo Aldunate. *Política fiscal y protección social*. Serie Gestión Pública n° 53. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile: ILPES, Naciones Unidas, CEPAL. 2006.

Oficina de Desarrollo Humano (ODH) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe nacional de desarrollo humano. República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. Santo Domingo: ODH y PNUD, 2005.

República Dominicana. Banco Central: <http://www.bancocentral.gov.do>

_____. Dirección General de Impuestos Internos. <http://dgi.gov.do>

Secretaría de Estado de Finanzas: http://www.finanzas.gov.do/estadisticas/gastosdel_gobc.html.

Anexo I. Evolución de la estructura impositiva a nivel internacional
(%del total de ingresos fiscales), 1990-2000.

	Ingresos, ganancias (1)		Bienes y servicios		Propiedad		Impuesto comercio internacional		Seguridad Social	
	1990-1994	Circa 2000	1990-1994	Circa 2000	1990-1994	Circa 2000	1990-1994	Circa 2000	1990-1994	Circa 2000
Centro America	19.20	21.04	39.48	48.71	2.03	0.86	24.14	15.94	19.53	21.02
RD	19.10	19.57	28.90	27.28	0.70	1.10	46.37	46.38	4.60	4.43
Costa Rica	11.00	14.48	35.80	44.41	0.70	0.30	20.47	5.43	32.50	35.36
El Salvador	22.70	24.16	52.00	48.81	5.80	0.64	19.00	8.07	...	18.02
Guatemala	22.80	24.59	48.50	62.49	1.30	...	22.70	12.05	...	...
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nicaragua	13.67	14.07	47.10	60.55	1.40	-0.14	20.56	7.75	11.90	17.75
Panamá	25.94	29.35	24.60	...	2.30	2.39	15.71	...	29.10	29.57
Resto LAC*	33.31	36.26	41.15	50.39	4.26	4.07	10.00	7.31	20.16	16.21
Argentina	5.80	18.67	30.82	46.70	5.55	1.53	9.89	5.36	46.20	25.66
Bolivia	7.26	9.94	56.49	61.16	11.92	9.51	10.06	7.14	12.40	12.00
Brazil	21.95	24.44	28.17	25.59	0.02	...	2.62	3.50	47.48	41.09
Chile	20.71	22.90	54.30	57.19	...	...	12.26	7.63	8.70	8.02
Colombia	43.61	39.89	41.46	45.91	...	5.48	13.94	8.55	0.00	0.00
Ecuador	59.92	...	...	...	...	...	...	...	0.00	0.00
Mexico	37.42	38.11	57.40	69.40	0.00	...	7.78	4.53	16.61	11.70
Paraguay	15.05	17.87	40.40	59.44	11.67	0.04	21.92	18.22	1.24	0.00
Peru	11.48	24.82	55.51	62.42	7.68	0.05	12.53	11.59	11.70	9.48
Uruguay	7.10	16.90	34.99	38.47	5.57	6.58	7.23	3.14	31.51	32.69
Venezuela, RB	69.51	40.26	11.98	37.62	0.14	9.34	11.72	10.77	5.60	5.28
OCDE*	33.53	36.51	33.03	33.19	2.94	2.85	1.51	1.01	29.38	28.58
Australia	71.68	72.81	22.77	21.95	0.43	0.00	3.91	2.78	1.32	...
Austria	21.58	26.98	27.06	26.01	2.14	0.12	1.53	0.02	46.88	46.66
Belgium	35.16	37.47	25.40	25.71	2.80	...	0.02	...	36.71	33.58
Canada	55.78	58.63	19.83	17.70	...	...	2.93	1.36	21.46	22.31
Danimarca	44.84	40.25	46.41	51.10	2.89	2.25	0.07	...	5.53	5.58
Finland	33.13	33.59	50.30	50.57	3.50	...	0.99	...	12.29	11.94
France	18.94	...	29.60	...	2.31	...	0.02	...	48.55	...
Germany	17.29	17.34	27.69	23.97	0.17	...	...	...	54.84	56.90
Greece	30.31	41.55	65.10	59.15	5.77	...	0.12	0.06	1.19	2.37
Islanda	23.68	26.34	53.05	56.49	5.77	...	7.80	...	12.45	10.79
Irlanda	41.80	...	38.37	...	2.32	...	...	...	17.42	...
Italia	37.64	38.81	29.71	26.04	1.35	1.75	0.01	0.01	29.97	32.41
Lussemburgo	34.52	...	27.20	...	7.87	...	...	...	28.71	...
Netherlands	32.52	...	23.42	...	2.44	...	...	...	40.69	...
Noruega	20.75	24.49	46.48	45.13	1.47	1.31	0.74	0.61	30.83	28.45
Portugal	27.59	29.64	39.61	29.64	0.53	...	0.73	0.01	28.45	27.51
España	33.58	...	23.71	0.00	0.40	...	0.71	...	41.59	...
Suecia	11.54	15.51	38.29	30.53	4.44	5.12	0.86	0.07	45.79	48.62
Suiza	16.06	17.66	22.59	27.00	3.46	3.09	2.39	1.10	55.88	50.95
Reino Unido	40.44	41.82	32.97	32.67	7.60	7.60	...	...	18.72	17.92
Estados Unidos	55.34	61.28	4.09	3.85	1.15	1.55	2.79	1.09	37.77	32.77
Asia del Este*	42.12	48.20	31.20	34.67	4.14	2.40	10.16	13.52	9.29	4.58
Japon	45.78	...	16.80	0.00	4.76	0.00	1.41	...	30.21	...
Korea, Rep.	36.32	...	38.50	0.00	2.38	0.00	8.96	7.39	5.33	10.84
Filipinas	33.16	44.31	31.37	30.45	11.52	6.18	0.00	...	...	...
Singapore	44.77	50.18	27.88	31.19	3.59	0.68	3.05	2.47	...	...
Tailandia	29.72	33.84	45.11	48.71	0.00	0.00	20.50	12.54	0.66	3.89
Indonesia	60.22	64.47	30.37	30.00	2.17	0.34	6.23	2.75	...	2.10
Malaysia	44.86	...	28.39	33.00	0.42	0.00	20.79	15.43	0.95	1.50

Notas: * promedios regionales no ponderados.

(1) Corporativo e individual; (2) los datos de los ingresos fiscales /PIB para CO, EC & GU/ provienen de CEPAL (2000); HO de CEPAL (1999); (3) los datos de los ingresos fiscales /PII para OCDE son del 1998, para KO y MA del 1997; y (4) las cifras en cursiva indican datos de 1998.

Fuente: Anuario de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2004 (FMI) (*Government Finance Statistics 2004 Yearbook (IMF)*); y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE.

Anexo II. Canasta de alimentos del 40% más pobre de la población por persona y día

	Alimento	Unidad	Precio por unidad	Cantidad consumidas	Calorías por unidad	Calorías consumidas	Cantidad consumida normalizada a 2,161 kcals	Valor de la canasta	Calorías consumidas	Valor de la canasta
1	Arroz	Libra	20,2	0,436	1.611	702	0,434	8,8	32,37%	24,44%
2	Pan	Unidad	2,1	0,681	125	85	0,677	1,4	3,92%	3,89%
3	Pastas	Libra	22,5	0,036	1.674	60	0,035	0,8	2,77%	2,22%
4	Plátano	Unidad	4,0	0,459	362	166	0,457	1,9	7,65%	5,28%
5	Guineo Verde	Unidad	1,9	0,514	208	107	0,511	1,0	4,93%	2,78%
6	Yuca	Libra	7,2	0,127	549	70	0,126	0,9	3,23%	2,50%
7	Papa	Libra	15	0,022	351	8	0,022	0,3	0,37%	0,83%
8	Batata	Libra	6,1	0,051	518	26	0,051	0,3	1,20%	0,83%
9	Azúcar	Libra	10	0,145	1.724	249	0,144	1,4	11,48%	3,89%
10	Habichuelas	Libra	30	0,070	1.553	109	0,070	2,1	5,03%	5,83%
11	Cebolla	Libra	24,3	0,013	189	2	0,013	0,3	0,09%	0,83%
		Unidad	4,3	0,096	33	3	0,096	0,4	0,14%	1,11%
12	Ajo	Libra	40	0,006	666	4	0,006	0,3	0,18%	0,83%
		Unidad	2	0,185	53	10	0,184	0,4	0,46%	1,11%
13	Ají grande	Libra	20	0,003	158	0	0,003	0,1	0,00%	0,28%
		Unidad	3	0,099	20	2	0,099	0,3	0,09%	0,83%
14	Guineo maduro	Unidad	2	0,138	173	24	0,137	0,3	1,11%	0,83%
15	Naranja	Unidad	1,7	0,225	124	28	0,223	0,4	1,29%	1,11%
16	Pollo	Libra	33,4	0,095	945	90	0,095	3,2	4,15%	8,89%
17	Res	Libra	51,2	0,018	909	16	0,018	0,9	0,74%	2,50%
18	Cerdo	Libra	51,2	0,010	1.193	12	0,010	0,5	0,55%	1,39%
19	Huevo	Unidad	4	0,412	90	37	0,410	1,7	1,71%	4,72%
20	Bacalao	Libra	100	0,002	369	1	0,002	0,2	0,05%	0,56%
21	Arenque	Libra	51,2	0,003	639	2	0,003	0,2	0,09%	0,56%
22	Sardina enlatada	Lata 106gr	20	0,006	264	1	0,006	0,1	0,05%	0,28%
23	Tuna enlatada	Lata 170gr	40,9	0,002	484	1	0,002	0,1	0,05%	0,28%
24	Leche en polvo	Lata 2.268kg	530,4	0,003	11.340	34	0,003	1,6	1,57%	4,44%
25	leche natural	Botella 685ml	10	0,056	425	24	0,055	0,6	1,11%	1,67%
26	Otras leches	Cartón1lt	39,8	0,005	520	2	0,005	0,2	0,09%	0,56%
		Lata 315gr	25,3	0,007	416	3	0,007	0,2	0,14%	0,56%
27	Queso	Libra	70	0,004	1.238	5	0,004	0,3	0,23%	0,83%
28	Aceite	Botella 1lb	43,9	0,063	3.969	248	0,062	2,7	11,43%	7,50%
29	Mantequilla	Libra	46,6	0,004	3.308	12	0,004	0,2	0,55%	0,56%
30	Café	Libra	55,7	0,002	1.017	2	0,002	0,1	0,09%	0,28%
		Sobre 28.35gr	5,1	0,136	64	9	0,135	0,7	0,41%	1,94%
31	Pasta de tomate	Lata 1kg	55,3	0,012	820	9	0,011	0,6	0,41%	1,67%
32	Refrescos	Botella 500ml	12,3	0,029	165	5	0,029	0,4	0,23%	1,11%
33	Jugos de frutas	Sobre 35gr	8,1	0,007	123	1	0,007	0,1	0,05%	0,28%
Total						2169		36	100%	100%

Fuente: BM y BID 2006 (ENCOVI 2004)

III. Políticas sociales y gobernabilidad a nivel local

César Pérez

1. A modo de introducción

Muchos de los analistas y activistas políticos de América Latina y el Caribe que visitan la República Dominicana, quedan impresionados por el activismo político y por lo que ellos llaman la fortaleza del sistema de partido del país. También, por el relativo dilatado tiempo de ejercicio de democracia representativa en que ha discurrido el sistema político.

No es casual la reacción de esos visitantes, porque a diferencia de la mayoría de los países de esta región, nuestros sistemas políticos, de partido y electoral han discurrido sin los largos períodos de dictaduras que en los años 70 y 80 vivieron la mayoría los países de donde estos proceden.

De igual modo, llama la atención que durante las últimas décadas, la República Dominicana haya acusado un sostenido proceso de crecimiento económico, con altas y bajas, naturalmente, que lo sitúan en los primeros rangos de crecimiento de los países del mundo. Somos de los primeros países en consumo de cemento per cápita, en recepción de inversiones en el sector turismo y de recepción de remesas de su diáspora en el exterior.

Estos dos elementos son factores que podrían haber jugado un papel determinante para que la población dominicana tuviese un mejor nivel y calidad de vida. Sin embargo, los indicadores de desarrollo humano en nuestro país nos sitúan en los últimos lugares en toda la región, como expresión de una pobre inversión en políticas sociales. Nuestras instituciones políticas tienen graves déficits en cuanto al grado de eficiencia y eficacia para enfrentar las demandas de los bienes y servicios de la población.

En tal sentido, queda claro que la política de inversión pública de los diversos gobiernos de las últimas décadas no se ha correspondido con los niveles de crecimiento económico ni con la estabilidad de la forma de gobierno basada en la democracia representativa. Tampoco esa estabilidad del régimen y del sistema político se ha correspondido con un nivel del fortalecimiento de la institución municipal en lo que respecta tanto a la asunción de sus competencias como a la eficiencia de gestión en la oferta de los servicios básicos a las comunidades.

Otro aspecto negativo del comportamiento del modelo económico que ha prevalecido en el país, se manifiesta en la tendencia hacia la concentración de la inversión pública básicamente en las dos principales ciudades del país y en la construcción de infraestructuras viales de parte del Estado para potenciar la inversión privada en determinados polos de desarrollo turístico.

Pero a pesar de la cuantía de la inversión, han sido excluidas las zonas más pobres del país, lo que acentúa las desigualdades espaciales y territoriales del país y debilita las posibilidades explotar el conjunto de recursos económicos, humanos, naturales, culturales e históricos del territorio donde se asientan algunas comunidades.

Estos factores, entre otros son los que contribuyen a la construcción de una de las sociedades con mayores niveles de desigualdad social de la región, siendo al mismo tiempo uno de los países con mayores atributos para potenciar su desarrollo. Por eso, y aunque parezca una paradoja, a pesar de que nuestros sistemas político y de partidos, tienen un significativo nivel de estabilidad, tenemos un importante déficit de gobernabilidad democrática.

Este déficit no ha sido sólo por el pobre desempeño de la clase política en lo que se refiere a sus relaciones, sino por la pobre visión de ésta para orientar la inversión pública al margen de

los intereses corporativos de sectores nativos de las regiones que captan esa inversión del Estado nacional y de aquellos que se han ligado al capital extranjero para explotar regiones de vocación turística.

En tiempos pasados, los Estados nacionales jugaban un papel de primer orden en cuanto a la creación de riqueza y en la distribución de esta, principalmente a través de la inversión pública y en la seguridad social. Fueron los tiempos del Estado benefactor de los años 40 hasta los 70. Si bien es difícil hablar en nuestro país de una expresión de ese tipo de Estado, sí podríamos hablar de un estado impulsor del crecimiento económico y de la generación de empleo, por ejemplo pienso en los gobiernos de Balaguer, para hacer referencia sólo a ese gobernante. Pero, el esfuerzo de este gobernante se concentraba en la construcción como pivote para el desarrollo, descuidando la inversión en la educación, salud, transporte y vivienda, servicios claves para elevar la calidad de vida de la población.

A pesar de que algunos altos dirigentes del presente partido de gobierno dicen que sus principales opciones para la promoción del desarrollo nacional tienen como punto de referencia la política económica de Balaguer, lo cierto es que hoy día vivimos una época de redimensionamiento del Estado y de sus capacidades para ser el principal promotor del desarrollo nacional y el Estado dominicano acentúa cada día más su tendencia hacia el retraimiento cuando se trata de la inversión social. Es una tendencia mundial, de la cual no nos podemos abstraer.

En el presente, vivimos la época de la acción del capital privado como principal promotor del desarrollo de las potencialidades de los espacios y de los territorios, limitando la esfera de influencia de los Estados nacionales. El redimensionamiento del Estado- Nación, en los hechos, no solamente limita sus capacidades para la inversión en políticas sociales, sino que se ha creado toda una concepción teórica donde se plantea la conveniencia de que el Estado limite su vocación de promotor de políticas sociales.

En nuestro país, todos los finales de año, cuando se discute la Ley del Presupuesto de Ingreso y Gasto Público, se plantea el tema de las políticas sociales. Los sectores y actores políticos principales de la nación se pronuncian sobre las partidas que, según ellos, les corresponde por ley. En las discusiones que se generan en torno a ese tema todos los sectores dan un número aproximado del monto de la partida del presupuesto a que aspiran, pero muy pocos exponen cómo van a gastar esa partida, en términos generales todos hablan de hacer inversiones con sus correspondientes partidas, pero pocos aclaran si esas inversiones tendrán un carácter social o si es un simple gasto público, cosa que no es sinónimo de gasto social.

Entendemos por política social al conjunto de acciones del gobierno central, de los ayuntamientos, o de la articulación de ambos, orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios y equipamientos básicos de la población y en la formación del capital social para producir los bienes y servicios que esta demanda, en un proceso de participación de los diversos agentes sociales que integran una sociedad.

Esas acciones se manifiestan en lineamientos de políticas, que implican las disposiciones legales a ser evacuadas en los órganos legislativos de los poderes central y locales, programas, proyectos que deben realizar los organismos descentralizados y del gobierno central. Pero a diferencia de como es nuestra costumbre, estos deben ser sistemáticos y sostenibles, no fruto de coyunturas que se agotan en los gobiernos de turno. En tal sentido, las políticas sociales han de tener como base una visión de desarrollo que ha de ser construida de manera colectiva a través de acuerdos o pactos políticos de largo alcance.

Debe tenerse presente, que la noción de política social no significa asistencialismo puntual, muchas veces expresión de corrupción, de uso indiscriminado y discrecional de los dineros públicos para financiar las actividades políticas de singulares funcionarios públicos para

proyectar la imagen de estos y específicamente, casi siempre, del presidente de la república. Tampoco entendemos la política social como servicios sociales que por demás están consignados en el marco competencial de los ayuntamientos.

Toda política social, en el caso que nos ocupa, tiene que estar orientada hacia la creación de las capacidades de las comunidades para promover el desarrollo, y de manera muy particular, debe apuntar hacia el desarrollo local como la vía más expedita que conduce a una sociedad hasta lograr la gobernabilidad. Con esto asumimos la idea de Joan Prat Catalá, cuando dice que la gobernabilidad es “la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros a la sociedad”. Como sociedad hemos tenido un sistema político estable, pero con grandes limitaciones de su clase política para lograr proyectos y planes de gobierno a largo alcance, sin capacidad de generar consenso ni participación efectiva de la población en los asuntos públicos fundamentales.

Por otro lado, las políticas sociales no pueden confundirse con las disposiciones o enunciados de intención consignados en leyes, no importa que sean adjetivas o sustantivas. Según la ley, toda la población debe gozar de un techo, educación y salud; sin embargo, se carece de medios para brindar esos servicios y no existen políticas sociales (tanto en los ámbitos nacional y local) diseñadas como planes o proyectos con una serie de actividades claramente enunciadas y con las correspondientes funciones de los actores implicados en la acción.

Entre esos actores, la comunidad, a quien van dirigidas las políticas sociales, debe participar en su diseño y ejecución. El sector privado también está llamado a jugar un rol de primera importancia. Esto quiere decir que a pesar de que sean los entes públicos los primeros responsables en impulsar los procesos de diseño de políticas sociales, la eficacia de estas descansa en la posibilidad de potenciar la participación del sector privado.

Esta circunstancia nos plantea la necesidad de que la clase política dominicana se aboque a una reorientación de su práctica, para lograr un clima moral que le permita llegar a acuerdos en torno a un proyecto de sociedad más inclusiva y, es el espacio local el lugar más adecuado para llevar a puerto esos acuerdos o pactos. Dicha reorientación pasa necesariamente por un replanteamiento de clase política de la cuestión municipal, situando el municipio como una institución del estado con un marco competencial, no solamente a ser rigurosamente respetado, sino ampliando dicho marco para que el municipio juegue el papel de agente impulsor del desarrollo.

2. Las políticas sociales en el marco competencial de nuestros municipios

Sería ocioso insistir sobre lo limitado que resulta el marco competencial del municipio dominicano. Todos sabemos que, dada una tradición de larga data, tanto la población como las autoridades de nuestros municipios han tenido la percepción de que las competencias de estos se circunscriben a algunas tareas de limpieza y ornato, de normativas de las prácticas de algunos juegos y de algunas actividades económicas.

Los tiempos han cambiado y, a pesar de la generalizada percepción de que el diario hacer de la institución municipal dominicana discurre aun en ese limitado marco de acción, son muchos los cambios que se observan en la gestión municipal en nuestro país, a pesar de que todavía esos cambios sólo son identificables en los ayuntamientos de algunos municipios.

En efecto, poco a poco se ha ido generalizando en nuestro país una visión diferente sobre las funciones de los ayuntamientos, sobre la importancia de estos y como es natural, la

necesidad de que se les dé un nuevo marco competencial. Esa circunstancia se ha debido a las evidentes buenas prácticas de algunas gestiones municipales, al debilitamiento de las posibilidades y pretensiones centralizadoras del gobierno central, a los programas de capacitación y formación que se llevan a cabo en algunos centros de educación superior, muchos de ellos con financiamiento de organismos internacionales y a la acción de municipalistas formados en los referidos centros educativos y en el exterior.

Sin embargo, en lo que respecta a temas claves como la planificación y sobre todo las políticas sociales, todavía la gestión municipal está sumamente atrasada. Esto es reflejo de algunos factores que son determinantes: en primer lugar, la falta de experiencia y de prácticas de políticas sociales a nivel de las autoridades nacionales; en segundo lugar, al bajo nivel de institucionalidad que tienen nuestros ayuntamientos y, en tercer lugar, a que todavía en el debate sobre el tema municipal se insiste casi exclusivamente en los aspectos de la necesaria reforma del régimen municipal.

A pesar de que el municipalismo ha tenido un cierto desarrollo en el país, todavía falta un mayor nivel de conciencia sobre la importancia del debate alrededor de temas que son fundamentales para la gestión moderna del municipio, tal como el de gobernabilidad local y ordenamiento territorial y su correspondiente marco legal.

3. Experiencias de los ayuntamientos dominicanos en materia de políticas sociales

En nuestro país se tiende a practicar las políticas públicas con criterios básicamente asistencialistas y de esa práctica no escapan los ayuntamientos. De manera general, las autoridades de estas instituciones realizan muchas labores de ayudas puntuales a particulares si se asiste a una sesión de cualquier sala capitular de la mayoría de los ayuntamientos, se observará que la mayoría de los puntos de agenda son para conocer ayudas a personas, a organizaciones de comunidad o religiosas, mediante compra de medicinas, ataúdes, tiquete para compra en colmados, fundas de cemento, medio de transporte, o ayuda en metálico o especie para la celebración de fiestas patronales.

La naturaleza de este tipo de ayuda, expresa claramente su carácter puntual e intrascendente. Todas, lejos de apuntar hacia la construcción de la autoestima de la gente estimulan la dependencia, el parasitismo, el clientelismo y la corrupción. Hay otras actividades que, aunque limitadamente, constituyen paliativos a las condiciones de pobreza en que discurren la vida de la mayoría de la población de algunas comunidades. Entre ellas, destacamos la reparación de viviendas y el cambio de sus materiales envolventes (cemento, zinc, etc.), operativos de limpieza de cañadas y ríos, oferta de medios de transporte a los estudiantes de escuelas básicas de liceos y de universidades, ayuda al pago de matrículas de estudiantes.

Estas actividades, por su carácter, no se pueden considerar como políticas sociales, más bien son formas de servicios sociales al margen de programas o planes. Sin embargo, muchas de esas demandas, aunque puntuales, en algunos municipios comienzan a institucionalizarse y a consignarse en los presupuestos con la participación de la comunidad. Quizás este sea el germen de una práctica de gestión municipal con clara vocación hacia el diseño de políticas sociales. En algunos ayuntamientos se pueden identificar programas y experiencias de gestión que califican como políticas sociales, es el caso del ayuntamiento de La Vega. También la

sinergia que han generado los planes estratégicos de los ayuntamientos de Santiago, Villa González, San Cristóbal y el Distrito Nacional.

Entre los otros programas, el ayuntamiento de La Vega tiene uno orientado hacia la formación de niños, niñas y adolescentes en diversas ramas del conocimiento, el ambiental, de la conciencia ciudadana, el deporte y la recreación, a través de campamentos infantiles en el período de las vacaciones de verano. Es un programa que se desarrolla desde hace varios años, por lo tanto ya está consignado en el presupuesto del cabildo.

Esa actividad, que discurre de manera sistematizada, junto a los programas de capacitación y formación del personal administrativo del ayuntamiento mediante convenios con centros de educación superior, constituyen un ejemplo de inversión en el capital social, que es fundamental para el diseño de cualquier proyecto de desarrollo local. Es una apuesta a la gobernabilidad local que en esos aspectos de la inversión en la formación y la capacitación ha hecho de la gestión de ese municipio un paradigma de mucha significación para la gestión municipal en el país en sentido general.

Para la realización de esas actividades sistemáticas, las autoridades municipales recurren a la colaboración de empresas y empresarios privados, a los acuerdos de colaboración con centros de enseñanza de todos los niveles, algunos mediante convenios de largo alcance y otros de manera puntual. Con ello se cumple el principio de que, si bien las políticas públicas son de carácter social (como su nombre lo indica), tienen en las instituciones estatales sus principales promotores, pero estas encuentran mayores niveles de eficiencia y eficacia con la articulación de la participación del sector privado y de las diversas expresiones de la sociedad civil.

Otras iniciativas que desarrolla el ayuntamiento de La Vega son las de conservación del medio ambiente y los programas de arborización de la ciudad y de su entorno rural, la de programas de recuperación de áreas verdes y parques infantiles para el disfrute del ocio y del tiempo libre. Acciones no puntuales, sino que las autoridades municipales las tienen consignadas en su presupuesto, al igual que los programas de formación y capacitación del personal administrativo del ayuntamiento, mediante acciones combinadas con organismos internacionales de cooperación y con instancias del gobierno central.

Debemos señalar también, el programa “Municipios amigos de la niñez” con UNICEF y el Despacho de la Primera Dama, que se han realizado en diversos municipios como Azua, Pedro Santana, Baní, Pedernales, San Pedro, La Romana, Bayaguana, Constanza, Altamira entre otros. Este es un programa permanente orientado al arte, cultura y parques infantiles.

En los casos de los planes estratégicos referidos anteriormente, se puede destacar que estos han generado procesos de participación institucionalizada, con tendencia a que se sistematicen las políticas de inversión social de los ayuntamientos, que se consignan en los presupuestos municipales elaborados conjuntamente entre las autoridades y la comunidad. Este es el caso de la experiencia de gestión municipal de Villa González. En este municipio se desarrolló un proceso de planificación estratégica, luego de pasar por una experiencia de acompañamiento de una ONG de mucha tradición y respeto, la Fundación Solidaridad, donde la práctica del presupuesto participativo fue el pivote principal.

La capacidad recaudatoria del municipio se ha incrementado en una proporción que casi quintuplica la media de los demás ayuntamientos. Sin embargo, según el documento que recoge el diagnóstico y las estrategias de desarrollo del municipio, todavía no se han creado las fuentes de empleos como forma de promover el acceso de la población a medios materiales para solventar sus urgencias diarias. Esto expresaría estaría expresando una cierta limitada capacidad gerencial de las autoridades municipales, quizás como consecuencia del contexto nacional y de la cultura política de los principales partidos del sistema, muy poco inclinados a promover políticas sociales, sino acciones clientelares puras y duras.

No obstante, en Villa González está en marcha un proceso de integración de la comunidad a la gestión de su territorio que contribuye a que esa comunidad tenga mejor posicionamiento para el diseño de políticas sociales exitosas y con alto nivel de gobernabilidad. Tiene un centro de desarrollo local, que constituye una iniciativa admirable en un medio en el que el concepto de desarrollo local apenas despunta en el debate y discurso de algunos municipalistas.

Las líneas estratégicas de desarrollo de acciones para lograr ese objetivo, las orientadas hacia la atracción de la inversión de capital para explotar recursos naturales y el diseño de las líneas generales de esa gestión, constituyen la base para el despliegue de políticas sociales de mayor alcance y de mayor proyección en tiempo y espacio no solamente en esa comunidad, sino en municipios como Constanza y otros con una práctica de gestión relativamente significativa.

El plan estratégico de Santiago, el de mayor tiempo y consolidación del país, quizás no ha tenido el impacto sobre esta ciudad como ha sido el caso de Villa González, debido a diferencias del territorio entre estas dos ciudades. Pero este plan ha logrado enunciar una serie de proyectos, entre otros, el de ordenamiento territorial, mancomunidad entre varios ayuntamientos que rodean el área metropolitana de Santiago, presupuesto participativo, incubadora empresarial y de mejoramiento urbano de los barrios más pobres, que han generado un ambiente de discusión sobre los temas urbanos y de gestión municipal donde se han tocado los aspectos esenciales para situar en una mejor perspectiva el diseño de políticas sociales en ese municipio.

El plan estratégico de Santiago genera discusiones sobre sus alcances, su realidad como espacio para la concertación, pero independientemente de las conclusiones a que se arriben en esas discusiones, el plan constituye una óptima oportunidad para plantear cuestiones sustanciales sobre la gestión municipal y la gobernabilidad local desde una perspectiva de desarrollo a través de políticas sociales.

El caso del Distrito Nacional es la experiencia más reciente de planes estratégicos (al igual que el de San Cristóbal), todavía acaba de pasar el proceso de socialización y de presentación de su alcance a diversos sectores de la ciudad. Entre sus programas orientados hacia las políticas sociales están el de articulación con los municipios que circundan esa demarcación y el proyecto de seguridad ciudadana, en cuyo marco se han desarrollado dos diplomados a nivel superior. En rigor, no se pueden identificar en esos planes los avances logrados por el de Santiago y el de Villa González.

4. Balance y perspectivas de esas experiencias

Hemos señalado las iniciativas de algunos gobiernos locales que pueden caracterizarse como políticas sociales y algunas que sin llegar a ser tales, en el contexto de nuestro país, bien podrían sistematizarse y convertirse en el punto de partida para que los ayuntamientos se conviertan en instituciones del Estado que impulsan políticas sociales. En el caso de los planes estratégicos es necesario que tomemos en cuenta un punto que a veces se ha convertido en polémica entre municipalistas y encargados de la dirección de esos planes.

Se habla mucho de la debilidad institucional de los ayuntamientos dominicanos. Creo que el aspecto más grave de esa debilidad, radica en que en la administración pública dominicana, la cultura del plan es bastante débil y en el caso de la administración municipal, los ayuntamientos carecen de planes maestros que normen las diversas actividades que se desarrollan en sus espacios. En tal sentido, los planes estratégicos tienen el grave problema de que no son vinculantes, no son de obligado cumplimiento, por lo tanto, ninguna autoridad está obligada a

comprometerse con los programas y proyectos que estos contienen. Al ser momentos de significativa participación comunitaria, la población puede hacer presión para que estos sean asumidos, no de manera discursiva, sino de hecho por las autoridades, pero por más que se comprometa una determinada gestión, la que le suceda podría asumir una actitud, sino de rechazo, por lo menos de inobservancia del plan.

Ese no sería el caso de los planes maestros, estos son instrumentos de ley que además de ser tales, en los momentos de su elaboración también concitan el interés y la participación de la población. También pueden ser usados por las autoridades municipales como escudo y arma para enfrentar los temas de uso de suelo y la oportunidad que la reglamentación de la producción de ese bien se constituya en pivote para el desarrollo de políticas sociales, como ha sucedido en muchos países tanto de la región americana como en Europa. En este último continente es inconcebible una gestión municipal sin ese instrumento legal que es el plan maestro.

5. Territorio y políticas sociales

Las políticas de desarrollo local, que apuntan hacia lograr la gobernabilidad, tienen como base la integración y la cohesión del municipio desde el punto de vista social, económico, político y cultural, la sustentabilidad del desarrollo y la articulación de los factores endógenos y exógenos que inciden sobre el territorio. En esencia, todo desarrollo local descansa en la especificación de los usos del suelo.

Las políticas sociales, que no pueden ser concebidas al margen del desarrollo local y la gobernabilidad, parten de un diagnóstico del territorio que identifica sus potencialidades económicas, los proyectos a mediano y largo alcance y lo que es más importante, identifica las principales necesidades de la comunidad en términos de servicios y de existencia de yacimientos de empleos.

La satisfacción de esas demandas, sobre todo en los municipios de mediana y grandes dimensiones, no puede hacerse sin un plan que regule la creación de los espacios donde se asienta la población y el crecimiento del territorio e impida un crecimiento espacial que incremente el coste de los servicios, y el hacinamiento, producto del proceso de encarecimiento del suelo que incrementa la exclusión social.

Ninguna política social puede ser eficaz sin programas que ataquen la principal fuente de pobreza: la falta de oportunidad de acceso al suelo, la vivienda y el empleo. En nuestro país, se estima que alrededor del 85% de la población carece de los recursos suficientes para acceder al mercado formal de la vivienda y más de la mitad vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Ningún ayuntamiento en esas condiciones puede tener fuentes de ingreso para solventar esa deuda social en que discurre el sistema político dominicano.

Para enfrentar esa situación, es indispensable el establecimiento de redes de actores en la creación de programas de desarrollo que puedan ser factibles si existe un marco legal con unas líneas generales que normen las actividades que crean los espacios urbanos: la conversión de los suelos rurales en urbanos. Esas redes se forman alrededor de planes reguladores.

Sin embargo, en el nuevo proceso de revalorización del territorio para la reproducción del capital en que vivimos, el capital tiende a focalizar la inversión en aquellas regiones mejor posicionadas para la competencia, por su ubicación geográfica, atributos naturales, existencia de capital social y seguridad ciudadana. Eso determina la gran importancia de la necesidad de un marco legal en los espacios locales para evitar los efectos perversos de la inversión del

capital en determinadas zonas, que se expresan en la pulverización de la cultura, imagen física y tejido social de algunas comunidades, como ha sucedido en varias zonas.

En nuestro país, la lógica de la reproducción del capital no es enfrentada con una lógica de la gestión local basada en un marco regulador del espacio. Por ejemplo, en la región Este está ubicado el polo turístico más importante del país (una de las ciudades de la región, Higüey, tiene el principal índice de crecimiento poblacional y espacial, según datos de los últimos censos nacionales), junto al dinamismo de la actividad turística en esa provincia se desarrolla un proceso de hacinamiento, una significativa cantidad de inmigrantes, nacionales y extranjeros en las periferias de las zonas urbanas y en los alrededores de los complejos turísticos con negativas consecuencias tanto para el desarrollo de la actividad empresarial, como para la gestión local y la gobernabilidad.

El marco competencial de nuestros municipios no recoge la nueva realidad del país en materia de crecimiento de la actividad turística, el cual constituye en muchos casos el principal factor de creación de espacio y de territorio y esa circunstancia hace más imperiosa la necesidad de que los ayuntamientos se doten de planes de ordenamiento territorial y que el Estado, en sentido general, se dote de una legislación donde queden claramente establecidas las competencias de los poderes locales y nacionales en materia de políticas sociales.

6. Respuesta a algunas inquietudes

Entre la mayoría de los municipalistas dominicanos se pueden identificar algunas inquietudes sobre la viabilidad de políticas sociales a nivel local, sobre todo dada la existencia de un marco para la acción política signado por una generalizada práctica, el clientelismo, de la cual no se puede excluir a ninguno de los principales partidos del sistema.

Dicha práctica se nutre y se potencia por el grado de extrema pobreza de gran parte de la población, la cual, dada la urgencia de sus necesidades, expresa sus deseos de que sus urgencias sean resueltas de manera inmediata, sin esperar que fructifiquen los eventuales programas de políticas sociales en términos mediatos. En tal sentido, a juicio de algunos, los políticos instrumentalizan esa pobreza para acentuar sus prácticas clientelares al margen de cualquier institucionalización de las políticas sociales.

Otros expresan que el peso de la cultura de la dirigencia política del país, se convierte en un valladar contra todo intento de institucionalizar la gestión municipal desde una perspectiva de desarrollo y de inclusión social, por lo tanto, para estos, más que los aspectos jurídicos, en lo que se refiere al marco competencial, esa cultura constituye el mayor problema de la gestión municipal dominicana para el diseño y aplicación de políticas sociales.

También se expresa entre nuestros municipalistas la idea de que es fundamental que se refuerce al ayuntamiento como el principal promotor de las políticas sociales en el país, desde una perspectiva de coherencia, sistematicidad y transparencia. Sin promover las ayudas puntuales que no crean sentido de responsabilidad en la población y erradicando la idea de que las políticas sociales constituyen un gasto y no una inversión.

Son cuestiones importantes, pero nosotros insistimos en que la base de toda gestión municipal, sobre todo si esta se orienta en lo que son sus nuevas competencias: generación de empleo, desarrollo local y políticas de inclusión social, descansa en lo que por definición es un ayuntamiento, una comunidad que se organiza en términos legales para la gestión de su núcleo urbano y su entorno rural.

En tal sentido, ningún ayuntamiento estará en grado de diseñar una política de inclusión social sin un marco legal que la sustente. Para eso, es imprescindible que los ayuntamientos se

doten de un plan de gestión ampliamente participativo y vinculante que oriente sus acciones, que ponga límites al crecimiento espacial de los núcleos urbanos, orientando al mismo tiempo tanto ese crecimiento como el poblacional, que potencia iniciativas de captación de suelo, y que vincule de manera inteligente esa gestión con las políticas generales del gobierno central.

Sólo de esa manera puede un ayuntamiento ser promotor de políticas sociales con sentido de continuidad, transparencia y pertinencia. Tenemos graves problemas de cultura política, sin embargo, nuestro principal problema es nuestra cultura de gerencia política con sentido de institucionalización y de planes a largo alcance. Eso es imposible sin un marco legal, el cual debe comenzar con planes parciales de gestión del territorio, que culminen con planes generales cuyo principal objetivo sean políticas de inclusión claramente institucionalizadas.

7. Conclusiones y recomendaciones

El espacio se ha convertido en el principal factor de desarrollo. En tal sentido, la creación del espacio es un proceso no solamente social sino básicamente económico. El espacio en la presente mundialización de la economía y de la política, se reproduce en medio de libre competencia por la conquista de los mercados en que ellos se instalan, pero aunque resulte paradójico, necesita de un marco regulador que norme las diversas formas de uso y apropiación de ese espacio-mercado.

Surge entonces la pregunta, si el espacio es un proceso, ¿cómo ordenar un proceso sobre todo en un contexto de economía de libre mercado? Al ser un proceso de creación de espacio, ha de suponerse que tiene un límite, el cual queremos que no se desborde. La necesidad de establecer ese límite determina la necesidad de instituir el marco legal en que se sustente y se mantenga el límite y la delimitación del rol de todos los actores que de una u otra manera se relacionan con ese límite.

Es aquí donde surge la importancia de que los actores sociales, económicos y políticos presentes en un territorio determinado, busquen un clima de gobernabilidad que posibilite el aprovechamiento de todas las potencialidades presentes en un determinado espacio en desarrollo de ese territorio. Es el momento en que el tipo de relaciones que exista entre el sector público, el sector privado y la comunidad determinará la orientación del desarrollo del territorio: si será inclusivo o excluyente, si se orientará hacia el desarrollo de la persona o hacia la obtención de altas ganancias para el capital y de graves problemas para las autoridades locales y nacionales.

De ese modo llegamos al punto crucial de las políticas sociales, estas requieren un marco donde se den esas relaciones y se obtengan los fines deseados. Ese marco, además de los temas legales, debe ser en un contexto de acciones políticas orientadas hacia el desarrollo y la gobernabilidad local, por lo que sería recomendable que se tengan presente las siguientes cuestiones:

- Racionalizar los presupuestos de los ayuntamientos, en modo tal que haya un equilibrio entre el gasto que estos hacen en construcciones y acciones que aun siendo de carácter público, no tienen necesariamente carácter social y los gastos en su personal administrativo y político.
- Estimular aquellos ayuntamientos que desarrollan políticas sociales, instituyendo el premio a las mejores prácticas, extensivo a las instituciones o redes que acompañen a esos ayuntamientos en los procesos de desarrollo de esas políticas.

- De igual modo, consignar en la Ley de Presupuesto y Gasto Público un monto para las políticas sociales que nunca debe ser por debajo de los parámetros internacionales.
- Políticas de inversión pública que eviten el desarrollo geográfico desigual, para que los espacios no sean simplemente nuevos nichos de mercados al margen de las necesidades de la comunidad.
- Potenciar, articular y dar sentido de globalidad a las diversas iniciativas de desarrollo local que a través de los micro-proyectos que diseñan y llevan a cabo algunas ONGs, centros de desarrollo comunitario, popular y de investigación en algunos centros educativos con fondos internacionales y locales muchas veces a través de contrapartida del gobierno central.
- Dirigir la inversión pública y de los organismos internacionales hacia proyectos que logren aprovechar de manera sostenible los atributos naturales de determinados territorios. Por ejemplo, hacia con proyectos de turismo alternativo o rural que impacten en las economías familiares y potencien el comercio menudo, los cuales no se oponen ni compiten con el gran turismo de enclave, pero se convierten en oferta del servicio en el área del turismo, además de ser otra actividad económica orientada hacia el desarrollo local.
- Recuperación de la plusvalía del suelo urbano de alto valor por su ubicación para que los gobiernos locales puedan tener recursos para realizar proyectos de viviendas populares, pero tratando que esos sean en zonas no alejadas de los centros urbanos, no solamente para garantizar el derecho a la ciudad de todos los ciudadanos, sino para evitar que se amplíen las áreas urbanas a ser servidas por los ayuntamientos.
- A la mayor cantidad posible de ayuntamientos incorporar los programas de “Municipios amigos de la niñez”, porque este programa constituye una óptima oportunidad para formar una comunidad con sentido cívico.
- Programas de atención especial a la cobertura de los servicios de educación, salud, transporte (principalmente escolar). Alrededor de estos programas se podrían crear consorcios de carácter mixto que le den continuidad, involucrando en la medida de lo posible a las asociaciones comunitarias, sobre todo las de padres y amigos de la escuela.
- Creación de un marco regulador de las inversiones que evite las competencias ruinosas entre ellas, por ejemplo, a veces hay presión de determinados inversionistas tendentes a obstaculizar las inversiones que otros podrían hacer para potenciar el aprovechamiento de atributos naturales y orientando esas inversiones siempre en un marco de políticas sociales locales y nacionales.
- Promover políticas de alianza con el sector privado nacional en las discusiones interestatales en las instancias supranacionales de integración de mercados regionales, con la finalidad de limitar los impactos negativos de inversión extranjera en el desarrollo de determinados territorios, auspiciando el diseño y aplicación de políticas sociales a nivel local.

IV. Gestión municipal y política social en la República Dominicana

Pedro A. Hernández

1. Marco de referencia

Resulta difícil adoptar una definición de política social, lo mismo pasa con la precisión de sus contenidos, pues el concepto se emplea en diversos sentidos. Sonia Fleury expresa al respecto que algunas definiciones de política social pueden ser caracterizadas como teológicas, porque su énfasis principal está dada por el deber ser, o las finalidades que la política social debería cumplir. Agrega, que una forma tradicional define las políticas sociales como las decisiones, estrategias e instrumentos (programas y proyectos) que se orientan para el cumplimiento de determinadas metas en los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social. Añade, que muchas de las definiciones de política social enfatizan los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines³⁶.

En este ensayo utilizaremos el concepto de políticas sociales como el conjunto de decisiones, estrategias, programas, proyectos y acciones de educación, empleo, vivienda, salud, seguridad social, recreación, y desarrollo humano y familiar, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y ampliar las oportunidades de superación individual y comunitaria; disminuir la brecha entre los que más tienen y los más necesitados; lograr que cada ciudadano tenga las mejores oportunidades para potenciar sus capacidades e incorporarse con éxito al mercado de trabajo.

Las políticas sociales se originan en el siglo XIX en Europa con el objetivo de ayudar a las personas amenazadas por la pobreza (ancianos, enfermos, desocupados). Posteriormente se interesaron por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral (prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etc.). Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a otros individuos de la sociedad.

La política social se ocupa de fortalecer la calidad de vida y la capacidad organizativa de los sectores populares, de desarrollar programas que promuevan la capacitación, organización y desarrollo de las comunidades, potencien las diversas modalidades de ayuda mutua, la cooperación y la autoayuda y dinamicen la solidaridad entre las familias y las generaciones (socialización de los niños y jóvenes, atención de ancianos). Comprende también acciones asistenciales a las familias y a la comunidad, frente a situaciones de carencia, enfermedad o marginación social.

La política social tiene también como objeto el abordaje público de situaciones problemáticas que afectan a sujetos sociales que por circunstancias adversas requieren la intervención o la protección del Estado, entre ellos, familias, mujeres, niños y niñas, adultos mayores, discapacitados, marginados, excluidos. En cuanto a las familias, derechos al trabajo, a un salario que contemple las necesidades familiares, al acompañamiento técnico en circunstancias difíciles, a ser asistida en situaciones de conflicto, alto riesgo social, marginación y violencia doméstica.

³⁶ Sonia Fleury, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, Washington.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002.

Estrategias contra la opresión de que es víctima la mujer; garantía de los derechos de la niñez; actuar en las situaciones llamadas de alto riesgo, tales como el abandono, el maltrato infantil, la situación de calle, la adolescencia en conflicto con la ley, la maternidad adolescente, entre otros problemas; desarrollar programas que posibiliten la plena integración de los adultos mayores en la vida social, así como de nutrición, deportivos, recreativos, turísticos, de salud y asistencia geriátrica.

Programas de integración social de las personas con discapacidad, de cooperación con las familias en las tareas de asistencia, educación y promoción humana de dichas personas, y políticas efectivas de empleo que garanticen la igualdad, así como la superación de las barreras arquitectónicas en los distintos espacios urbanos y en los medios de transporte.

La política social incorpora la juventud como un área temática fundamental. Define también estrategias para actuar frente a temas como el SIDA, la drogadicción, la violencia social y doméstica, la discriminación y otros.

En lo que a la República Dominicana respecta, los políticos, los gobernantes y las organizaciones sociales, reconocen que la política social ha sido un área tradicionalmente relegada, lo que ha determinado la acumulación de desigualdades y retrasos sociales³⁷. Tratando de buscar alguna solución a esa carencia, los gobiernos han realizado consultas a empresarios, trabajadores, universidades, asociaciones de profesionales, organizaciones comunitarias de base, iglesias, medios de comunicación, organizaciones de mujeres, organizaciones de discapacitados y partidos políticos. También han creado varias entidades, como la Comisión Presidencial para el Desarrollo Barrial, la Comisión Presidencial para el Desarrollo Provincial, los Consejos Provinciales de Desarrollo, y el Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeñas y Mediana Empresa (PROMIPYME), entre otros³⁸.

En el país se han hecho esfuerzos para desarrollar programas de políticas sociales. En efecto, en el año 2003 se estableció que “el gasto público social se debe aumentar en los próximos años dedicándole un porcentaje significativo del producto interno bruto (PIB), en el entendido de que este aumento será: una combinación adecuada del gasto social generalizado y del gasto social focalizado en la población más pobre y que garantizará la calidad del servicio brindado, con prioridad en la salud comunitaria, en la seguridad social, saneamiento básico y en modalidades educativas que posibiliten la capacitación e incorporación de los más necesitados, para contribuir a la generación de empleos, así como a la capacitación y a la educación para la competencia”³⁹. Además, el Gobierno estableció que orientaría el gasto público social hacia seis sectores sociales claves que son: i) *educación*, ii) *salud y seguridad social*, iii) *vivienda y saneamiento*, iv) *agua potable*, v) *alimentación y nutrición* y vi) *empleo e ingresos*⁴⁰.

Pero los esfuerzos gubernamentales por desarrollar acciones de políticas sociales no han contado con recursos económicos significativos, el respaldo de las autoridades no ha sido muy entusiasta, además han sido dispersos y asistemáticos y no han dado participación a los gobiernos municipales.

³⁷ Oficina Nacional de Planificación, *Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana*, Santo Domingo: ONAPLAN, junio de 2003, p.1.

³⁸ *Ibid.* p. 49.

³⁹ Secretariado Técnico de la Presidencia, *Política Social del Gobierno Dominicano*, Volumen I, Anexos, 2003, pp. 186-187.

⁴⁰ Oficina Nacional de Planificación, *Ob. cit.*, pp. 61 y 62.

2. Legislación municipal y política social

Si aceptamos las definiciones anteriores como marco de referencia, debemos de convenir que la legislación dominicana sobre el régimen municipal no incluye acciones de política social. En efecto, ni la Ley de Organización Municipal (No. 3455), como tampoco ninguna otra ley relacionada con la municipalidad, define políticas sociales.

Dado el contexto en que la Ley No. 3455 fue aprobada no podía ser de otra manera. Como se sabe, esta ley fue aprobada en el año 1952 cuando el país estaba gobernado por la dictadura del General Trujillo en la cual campeaba la represión y el crimen, así como una drástica restricción de la inversión económica en favor de los sectores más empobrecidos.

La Ley de Organización Municipal concede a los ayuntamientos unas 63 atribuciones, entre ellas: denominación de las calles y numeración de casas; construcción, reparación, alineación y nivelación de caminos vecinales, calles, avenidas, paseos, parques, plazas, aceras, mercados, cementerios, áreas verdes; autorizar la construcción de edificaciones; mantenimiento, reparación y limpieza de alcantarillas y cloacas; establecer los límites de las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades.

También, normar, planificar y regular la urbanización y zonificación de las ciudades; otorgar permisos para erigir construcciones, instalaciones y obras en la vías públicas; reglamentar la construcción de desagües de aguas pluviales y residuales, entre otras.

De las 63 atribuciones, sólo una está parcialmente relacionada con el tema de política social, la que dice: “*Crear, sostener y administrar, cuando lo estimen necesario o útil, escuelas u otros planteles de enseñanza*”.

Cuando se aprobó la Ley de Organización Municipal No. 3455 la visión que se tenía era que el desarrollo y las políticas sociales se planifican, se elaboran y se deciden desde un centro, el gobierno nacional, de donde surgen un conjunto de directrices a ser ejecutadas por medio de una multiplicidad de entidades subordinadas, entre ellas los ayuntamientos, concebidos en la cadena de operaciones estatales como los responsables de realizar actividades auxiliares o de apoyo, en especial de organización y limpieza de las ciudades.

Difícilmente podía ser otra la visión, si se tiene en cuenta que con excepción del Distrito Nacional, Santiago y tal vez unas cinco ciudades más, los demás municipios estaban integrados fundamentalmente por comunidades rurales de dos o tres mil personas cuya fuerza de trabajo se dedicaba mayoritariamente a la producción agrícola.

No había entonces, según el historiador Frank Moya Pons, asociaciones empresariales, profesionales, estudiantiles u obreras; la experiencia de participación político-democrática era casi nula; los poblados y ciudades del interior padecían de servicios sociales y sanitarios ineficientes ya que el desarrollo urbano de los años anteriores se había concentrado en beneficio de las ciudades de Santo Domingo, San Cristóbal y Santiago, dejando prácticamente abandonado al resto de los pueblos del país⁴¹.

Pero esa realidad cambió radicalmente con los años. A partir de finales de la década de los 80 algunos sectores sociales tomaron interés por aspectos como la descentralización, la participación, la democratización y el fortalecimiento de los gobiernos locales como entes encargados de canalizar el desarrollo. Así, con la influencia de organismos internacionales, de agencias de cooperación y del esfuerzo de académicos, universidades y organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la investigación y difusión de principios democráticos, comenzaron a

⁴¹ Frank Moya Pons, *Los motores del cambio económico y social en el siglo XX. El siglo XX dominicano: economía, política, pensamiento y literatura*, Santo Domingo: Codetel, 2002, p. 93.

cuestionar el viejo régimen municipal y a plantear su reforma y reconversión, para ponerlos al servicio de la ciudadanía y hacerlos más democráticos, eficaces y eficientes.

Producto de esos cuestionamientos y propuestas nació el Proyecto de Ley Orgánica Municipal, el cual fue sometido al Congreso Nacional por la Federación Dominicana de Municipio y por la Comisión Nacional de Reforma del Estado. En ese proyecto se enuncian varias atribuciones que corresponden a política social. Ellas son:

- *Coordinar con el gobierno central la ejecución local de las políticas públicas en materia de salud y educación.*
- *Generar las condiciones para la participación de los grupos vulnerables (mujeres y jóvenes) en la gestión local.*
- *Crear, sostener y administrar escuelas u otros establecimientos de enseñanzas, en especial los destinados a la formación y especialización de mano de obra.*
- *La investigación de las necesidades de servicios de naturaleza social, el desarrollo de los servicios sociales relativos a la acción comunitaria; la ejecución de las actividades de asistencia social; la administración de escuelas laborales y de los programas de formación obrera y los servicios relativos al desarrollo comunal.*
- *La construcción de viviendas de interés social y la prestación de servicios públicos y sociales necesarios para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginados del municipio.*

Pero el Proyecto de Ley Orgánica Municipal no ha sido aprobado por el Congreso Nacional, no obstante haber sido introducido en tres legislaturas diferentes.

Aunque el Proyecto de Ley Orgánica Municipal no ha sido aprobado, hay algunas leyes, que aunque no sean de carácter municipal, establecen acciones sociales que comprometen a los ayuntamientos, como la de niños, niñas y adolescentes.

La Ley No. 136-2003 (Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes), establece en el artículo 10 (párrafo), que además de las obligaciones de otras entidades del Estado, todos los ayuntamientos son responsables de garantizar la existencia de espacios públicos, deportivos y recreativos adecuados para que los niños, niñas y adolescentes puedan disfrutar de este derecho. Esta ley incluso considera como fuentes de financiamiento de las actividades previstas en la misma, los recursos provenientes de los ayuntamientos (artículo No. 56). El artículo No. 449 precisa al respecto que todos los ayuntamientos, dispondrán de una asignación presupuestaria mínima del 5% del total de los recursos ordinarios anuales que perciban, destinada a la ejecución de programas y acciones específicas para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia de su municipio.

Dado los enunciados de las leyes de juventud y del Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes comprometiéndolos a los ayuntamientos en la realización de políticas sociales y la no definición de políticas ni realización de programas y proyectos al respecto, salvo escasas excepciones, se podría decir, que la política social en el régimen municipal está también ausente de la cultura, del imaginario social y de la vida cotidiana de los gobiernos municipales. El trabajo común de la mayoría de los ayuntamientos está dedicado a las funciones y tareas tradicionales que desarrollan desde finales del siglo XIX. A esos aspectos se dedican las preocupaciones, los esfuerzos, las tareas y parte considerable de los ingresos que perciben los ayuntamientos.

En el desarrollo de las atribuciones tradicionales que les confiere la Ley de Organización Municipal, los ayuntamientos han hecho grandes avances, incluso en la participación social en la gestión municipal. Negarlo sería querer tapan el sol con un dedo, o dar demostración de

ignorancia en los asuntos municipales. Pero no hay avances municipales significativos en políticas sociales, desarrollo económico y desarrollo organizacional. Esa situación es extensiva a la Liga Municipal y a la Federación Dominicana de Municipios. Estas entidades no han definido, siquiera en términos mínimos, estrategias y acciones explícitas de políticas sociales.

Las políticas sociales se han asumido en el país como atribución de entidades sectoriales del gobierno, no de los ayuntamientos. En efecto, la Estrategia de Reducción de la Pobreza en la República Dominicana, elaborada por el gobierno del cuatrienio 2000-2004, plantea que los *gobiernos municipales* se integrarán a la ejecución mediante el ejercicio de la planificación participativa, así como a las acciones de seguimiento y evaluación de los resultados⁴². Todo lo demás corre por parte del gobierno y sus órganos sectoriales centralizados.

3. Presupuesto municipal y política social

La planificación, estructuración y realización de los presupuestos municipales se realizan de acuerdo a la normativa establecida en la vieja legislación municipal y a la rutina que se ha establecido a través de la tradición y la costumbre. No hay partidas presupuestarias específicas para la inversión en políticas sociales, salvo las acciones puntuales de asistencia social.

De 1995 hasta la fecha los ingresos municipales han crecido geométricamente, pero la inversión en política social ha sido insignificante y difícil de cuantificar. En 1995 los ayuntamientos recibieron aportes del Presupuesto Nacional por un monto aproximado de RD\$451,024,230, en el año 2000 por RD\$1,905,887,050 y en el 2005 por RD\$9,741, 593,020.

La percepción generalizada entre la ciudadanía es que ese significativo incremento de los ingresos municipales sólo ha servido para aumentar irracionalmente la empleomanía y el clientelismo político. Esta afirmación se ha convertido en un axioma, pero quienes menos hacen para demostrar lo contrario son precisamente las autoridades municipales y la Liga Municipal.

Es cierto, los ayuntamientos dedican mucho recursos financieros al pago de personal, es cierto también que una parte de los gastos en personal está relacionada con el clientelismo político, pero invierten también en asistencia social y en obras de carácter social. Sin embargo por un lado los gastos en asistencia social de los ayuntamientos no obedecen a objetivos claramente definidos ni están normados por planes y programas y, por otro lado, hacen faltas informaciones, quizás porque las autoridades municipales no las tienen, por la incapacidad que arrastran de dotar la municipalidad de un sistema de registro que permita manejar informaciones claras, confiables y a tiempo.

Los ayuntamientos desconocen el artículo 6 de la Ley No. 5096, de marzo de 1959, que establece que todos los departamentos, instituciones y oficinas del Estado y de los municipios, así como sus instituciones autónomas están en la obligación de llevar con regularidad y eficiencia las estadísticas de sus respectivas actividades, de formar y conservar ordenadamente los archivos correspondientes y de suministrar para la formación de la estadística nacional los datos de referencia.

Esa deficiencia no es sólo de los ayuntamientos, sino también de la Liga Municipal, que tiene la responsabilidad de asesorarlos en este aspecto y sin embargo no lo hace. Además esta deficiencia tiene ramificaciones en la Oficina Nacional de Estadísticas que no cumple con el artículo 2 de la Ley No. 5096, de indicar a las entidades y funcionarios públicos los datos y demás informes que son necesarios para la formación de la estadística nacional.

⁴² Oficina Nacional de Planificación, *Ob. cit.*, p. 80.

Aunque carecemos de datos sobre gastos municipales en asistencia y obras sociales, hay que decir que todos los ayuntamientos no tienen las mismas capacidades económicas para invertir en políticas sociales. Por ejemplo, en el año 2005, de 148 municipios y 167 distritos municipales, 13 municipios acapararon el 50 por ciento de los ingresos municipales provenientes de las transferencias del Presupuesto Nacional (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Ingresos del Presupuesto Nacional de los 13 municipios más poblados

MUNICIPIO	2003	2004	2005
Distrito Nacional	483.898.718,56	757.872.386,60	1.028.435.797,77
Santo Domingo Este	293.741.613,39	425.009.630,63	819.618.905,60
Santiago	237.660.083,11	372.232.181,78	673.260.316,80
Santo Domingo Norte	134.275.158,76	207.700.134,48	361.596.311,10
Santo Domingo Oeste	161.652.028,75	196.576.932,07	316.263.078,28
San Pedro de Macorís	77.349.161,34	121.147.172,44	244.466.883,15
La Vega	98.090.132,91	149.519.075,25	234.574.092,29
San Cristóbal	85.390.858,02	131.255.339,74	233.949.248,83
La Romana	78.218.205,60	122.163.341,47	227.969.891,62
San Francisco de Macorís	77.178.522,30	120.879.911,10	175.932.258,00
Puerto Plata	63.063.553,67	98.772.515,27	163.107.367,78
Higüey	44.259.444,46	69.320.810,40	159.589.507,11
San Juan de La Maguana	63.699.620,06	96.049.239,36	126.833.442,58
Moca	55.887.203,22	72.867.676,79	105.909.267,09
Totales	1,954,364,304.15	2,941,366,347.78	4,871,506,368.00

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos aportados por FEDOMU.

La mayoría de los ayuntamientos tienen un departamento de asistencia social y muchas de cuyas acciones pueden ser consideradas como parte de políticas sociales. Veamos, como ejemplo, las acciones de asistencia social realizadas por el ayuntamiento del municipio Santo Domingo Oeste desde enero de 2004 hasta mayo 2005, cuyo monto ascendió a unos 4 millones 800 mil 250 pesos (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Inversiones en acciones sociales del ayuntamiento del municipio Santo Domingo Oeste (enero de 2004 – mayo de 2005)

TIPO DE INVERSION	BENEFICIARIOS	VALORES (RD4)
Reparación de viviendas	109	512,952.20
Ayuda económica a familias indigentes	279	1,968,365.77
Ayudas médicas	217	1,196,020.27
Ayuda económica a estudiantes	107	641,719.54
Para deportes	360	185,787.91
Ayuda a familias en caso de muerte de parientes	35	315,266.20
Donación de canastillas a parturientas	192	98,000.00
TOTAL		4,918,111.89

Fuente: elaborado por el autor a partir de informaciones dada por el Ayuntamiento Santo Domingo Oeste.

Un departamento de asistencia social muy activo es el del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN). Este departamento se denomina Dirección de Bienestar Social, y entre sus funciones se encuentran planificar, organizar y ejecutar acciones sociales en las áreas de salud, educación de adultos, bibliotecas municipales, escuelas de formación técnico-laboral, ayudas

humanitarias a envejecientes, mujeres embarazadas y parturientas, servicios funerarios y enterramientos de difuntos, ayudas a minusválidos y discapacitados, ayudas de emergencias a munícipes, entre otros⁴³. La Dirección de Bienestar Social del Ayuntamiento del Distrito Nacional tiene como objetivos:

- Combatir el analfabetismo como vía expedita para que los adultos alfabetizados se integren con éxito al mundo laboral.
- Elevar el nivel de instrucción y cultural de los estudiantes a través de las bibliotecas municipales ofreciendo servicios bibliográficos, conferencias, talleres formativos, etc.
- Combatir los niveles de insalubridad mediante consultas médicas gratuitas, asistencia de enfermería, donaciones de medicinas a munícipes empobrecidos.
- Elevar el nivel de formación técnico-laboral a través del departamento de las escuelas técnico-laborales.
- Insertar a los jóvenes capacitados en el ámbito laboral.
- Orientar y capacitar mediante charlas a las mujeres embarazadas (importancia de la lactancia).
- Velar por la seguridad social de los obreros de limpieza.
- Vacunar a los munícipes que así lo requieran y ejecutar operativos médicos.

En su sitio de Internet el Ayuntamiento del Distrito Nacional describe una serie de iniciativas que presenta como logro de su política de bienestar social, entre ellas: escuelas laborales funcionando en Capotillo, Gualey, Loma del Chivo y la sede del A.D.N; programa Juventud y Empleo en el que se están capacitando 320 jóvenes que han desertado de las escuelas; programa de ayuda económica fija mensual en el que se están favoreciendo a unas 257 personas de escasos recursos, con un monto de RD\$105,000.00 mensuales, y cuyos beneficiarios son envejecientes, minusválidos y personas que tienen prescripción de medicamentos muy costosos.

Otras iniciativas de bienestar social del ADN son: apoyo económico al Hogar de Niñas Nuestra Señora de la Altigracia, con un monto mensual de RD\$ 10,000.00; tres centros de asistencia médica primaria, donde se dan consultas gratuitas a todo munícipe que lo demande; el programa Becas Posibles, destinado a estudiantes de escasos recursos, de edad comprendidas entre 16 y 29 años, con la finalidad de facilitarles los estudios de carreras técnicas.

También el programa da ayuda a munícipes de escasos recursos económicos (donación de canastillas, plasma humano –sangre, gastos fúnebres, ataúd, contribución para estudios médicos, medicamentos, sillas de ruedas, muletas, completo del pago de clínicas, compra de mosquiteros, leche, pañales desechables para adultos, utensilios de cocina, ayuda para reparación de casas, pago de escolaridad y útiles escolares).

Si consideramos los programas de bienestar social del ADN como parte de políticas sociales, resaltan a la vista sus grandes limitaciones conceptuales, estructurales y operativas. La inversión que se hace en dichos programas es insignificante en relación con los recursos económicos que recibe el ayuntamiento; faltan diagnósticos o líneas de base; carecen de líneas estratégicas, de objetivos, metas a lograr e indicadores que permitan darles seguimiento y evaluarlos permanente o periódicamente.

Además de lo anterior, al Ayuntamiento del Distrito Nacional le faltan políticas, estrategias y programas contra la opresión de que es víctima la mujer; para garantizar los derechos de la

⁴³ Ayuntamiento del Distrito Nacional, http://www.adn.gov.do/DirInst_BienestarSocial.asp

niñez, el abandono, el maltrato infantil, la situación de niños y niñas de la calle, los adolescentes y las adolescentes en conflicto con la ley, la maternidad adolescente; la integración de los adultos mayores en la vida social; la integración social de personas con discapacidad; la cooperación con las familias en las tareas de asistencia, educación y promoción humana de dichas personas, y políticas y programas efectivos de empleo.

Otros ayuntamientos, además de las acciones tradicionales de asistencia social, desarrollan actividades de apoyo a la niñez, a la juventud y a adultos mayores, pero son iniciativas puntuales⁴⁴ que pueden ser definidas como acciones o iniciativas pero no como políticas. Ese modelo de acción, o mejor dicho, ese antimodelo de actuación, es común a la mayoría de los ayuntamientos dominicanos.

Si el Ayuntamiento del Distrito Nacional, que es el que recibe más ingresos de todos y uno de los que realiza esfuerzos por modernizarse y actualizarse institucionalmente, tiene notables carencias en políticas sociales, se puede inferir que en los demás ayuntamientos la realidad es igual o peor.

En cuanto a construcciones de obras, muchas de las que realizan los ayuntamientos pueden considerarse como infraestructuras que sirven para el bienestar social o para mejorar las condiciones de vida de los munícipes más empobrecidos. Por ejemplo, entre agosto de 2002 y diciembre de 2005, el ayuntamiento del municipio Santo Domingo Oeste construyó 239 badenes, 61 aceras y contenes, 27 enchaches de cañadas, 8 escalones, 50 bancos de granito, 20 obras recreativas, 10 canchas móviles y 10 canchas mixtas, 4 estadios de béisbol, unos 30 puentes peatonales y vehiculares, un cuartel de bomberos, 59 pozos filtrantes, reconstruyó 3 cementerios y un club y asfaltó 102 calles. Construyó también 4 escuelas públicas, 7 escuelas laborales, una biblioteca, un anfiteatro y 2 multiusos.

En esa cantidad de obras el ayuntamiento del municipio Santo Domingo Oeste hizo una inversión económica alta, sin embargo, por falta de datos, no es posible hacer ningún tipo de análisis valorativo, lo que es muy perjudicial para dicho ayuntamiento, pues es muy posible que la interpretación de los datos arroje resultados que dejen bien situada la actual gestión del mismo.

Cuadro 3. Obras construidas por el ayuntamiento del municipio Santo Domingo Oeste (agosto de 2002 – diciembre de 2005)

TIPO DE CONSTRUCCIÓN	CANTIDAD
Badenes	239
Aceras y contenes	61
Encache de cañadas	27
Escalones	8
Bancos de granito	50
Obras recreativas	20
Canchas móviles y mixtas	20
Play de béisbol	4
Puentes peatonales y vehiculares	30
Cuartel de bomberos	1
Pozos filtrantes	59
Cementerios (reconstrucción)	3
Escuelas públicas	4
Escuelas laborales	7

⁴⁴ Sería interesante realizar un estudio de las inversiones económicas que los ayuntamientos dedican a acciones de políticas sociales y cuáles son las motivaciones que los inducen a hacerlas.

Multiusos	2
Biblioteca	1
Anfiteatro	1
Club	1
TOTAL	

Fuente: elaborado por el autor a partir de informaciones dada por el Ayuntamiento Santo Domingo Oeste.

4. Presupuestos participativos y políticas sociales

Lo más destacado de los ayuntamientos dominicanos es la aceptación de parte de un conjunto de ellos de realizar presupuestos participativos, los cuales se caracterizan por la participación ciudadana en la identificación de las obras y proyectos a ser realizados por los gobiernos municipales⁴⁵.

En la República Dominicana el presupuesto participativo comenzó a ser implementado en el año 1999, en el municipio de Villa González. De ahí, lentamente, se ha ido realizando en otros municipios. En el año 2003 lo habían efectuado los municipios de Villa González, Constanza, Jima Abajo, La Vega y Sabana Grande de Boyá. En el año 2004, treinta municipios de todas las regiones del país realizaron procesos de presupuesto participativo para planificar, con la participación de la población, la inversión municipal para el año 2005⁴⁶.

Estos 30 municipios comprometieron 275 millones 511 mil 766 pesos en proyectos de obras a ejecutarse en el transcurso del 2005. Esta suma representa más del 46% de los 591 millones 817 mil 989 pesos que esos ayuntamientos recibieron de transferencias provenientes del Presupuesto Nacional para gastos de capital e inversión según establece la Ley No. 166-2003⁴⁷. Esos 275 millones 511 mil 766 pesos equivalen, aproximadamente, a un 18.5% del total de ingresos que los 30 ayuntamientos recibieron del Presupuesto Nacional.

En el año 2005 el número de ayuntamientos que realizaron presupuesto participativo se elevó a 59 y el monto que comprometieron para los proyectos identificados es de RD\$631,836,382.50. Estos fondos representan el 31% del monto recibido por dichos ayuntamientos del Presupuesto Nacional para gastos de capital e inversión.

⁴⁵ Para una comprensión integral del presupuesto participativo ver: Domingo Matías, *Presupuesto Participativo y Democratización*, Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, 2004.

⁴⁶ Las informaciones sobre presupuesto participativo de esta exposición fueron extraídas del texto: Construyendo Ciudadanía, *En el desarrollo local y en la reducción de la pobreza*, Santo Domingo: FEDOMU, CONARE, PARME, GTZ, septiembre-diciembre de 2004.

⁴⁷ El artículo tres (3) de la ley No. 166-2003 establece que un diez por ciento (10%) de los ingresos del Presupuesto Nacional se destinan a los ayuntamientos y la Liga Municipal. Y según el artículo 10, los ingresos percibidos por los ayuntamientos por ese concepto deberán distribuirse de la siguiente manera: un 25% para gastos de personal fijo o temporal, un 35 % para servicios municipales y gastos de operaciones y un 40% para gastos de capital e inversión.

Cuadro 4. Municipios realizaron presupuesto participativo en el 2005.

MUNICIPIOS	INVERSIÓN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	INGRESOS RECIBIDOS PARA INVERSIÓN (40%)	POBLACIÓN BENEFICIADA	INVERSIÓN PERCAPITA
Cibao Norte	270,800,000.00	368,334,598.94	735,566	368.15
Jánico	1,200,000.00	6,239,584.11	14,919	80.43
Monción	2,000,000.00	6,141,952.13	11,663	171.48
Pepillo Salcedo	2,400,000.00	4,868,588.50	9,245	259.6
San José de Las Matas	2,000,000.00	13,935,380.04	35,428	56.45
Santiago	250,000,000.00	314,920,525.20	622,101	401.86
Villa Bisonó	13,200,000.00	22,228,568.96	42,210	312.72
Cibao Central	62,499,554.78	175,473,709.95	427,322	146.26
Arenoso	2,000,000.00	4,003,556.59	13,615	146.9
Constanza	10,000,000.00	18,292,095.29	58,323	171.46
El Factor	1,300,000.00	7,361,074.11	13,978	93
Jarabacoa	13,507,373.00	24,369,799.99	60,330	223.89
Jima Abajo	5,238,095.00	9,418,046.13	25,374	206.44
Maimón	2,204,086.78	9,183,694.92	17,439	126.39
Moca	8,000,000.00	49,539,533.49	131,733	60.73
Pimentel	2,000,000.00	9,626,587.07	18,280	109.41
Río Verde	5,250,000.00	11,914,218.09	22,624	232.06
Salcedo	8,000,00.00	18,357,396.00	40,510	197.48
Villa Tapia	5,000,000.00	13,407,708.27	25,460	196.39
Este	120,900,000.00	290,068,572.74	551,573	219.19
Guaymate	3,050,000.00	9,123,139.74	17,324	176.06
Hato Mayor	6,200,000.00	22,931,078.00	43,544	142.39
La Romana	50,000,000.00	106,633,936.68	202,488	246.93
Ramón Santana	1,500,00.00	4,879,647.51	9,266	161.88
Sabana Grande de Boyá	7,150,000.00	12,826,848.00	24,357	293.55
San Pedro de Macorís	50,000,000.00	114,350,478.30	217,141	230.27
Yamasá	3,000,000.00	19,323,444.51	37,453	80.1
Sur	97,556,827.72	311,428,921.34	675,701	144.38
Azua	12,000,000.00	35,625,037.34	87,024	137.89
Cabral	3,021,600.00	7,323,684.22	13,907	217.27

Cambita Garabito	2,000,000.00	13,152,071.89	29,496	67.81
Duvergé	2,700,000.00	8,500,150.02	17,350	155.62
El Cercado	5,400,000.00	10,942,949.94	24,173	223.39
El Llano	1,800,000.00	4,292,467.80	8,151	220.83
Las Matas de Farfán	5,160,000.00	17,200,000.00	38,182	135.14
Matayaya	1,200,000.00	3,665,032.97	9,339	128.49
Pedro Santana	1,000,000.00	3,480,000.00	4,043	247.34
Postrer Río	1,562,000.00	3,480,000.00	3,740	417.65
San Cristóbal	37,000,000.00	109,430,807.79	220,767	167.6
San Juan de La Maguana	8,888,302.87	61,271,191.79	129,224	68.78
Vallejuelo	1,708,915.74	6,213,045.66	11,798	144.85
Villa Altagracia	14,116,009.11	26,852,481.92	78,507	179.81
Santo Domingo	80,080,000.00	900,397,005.34	1,800,177	44.49
Distrito Nacional	30,000,000.00	481,066,980.18	913,540	39.47
Santo Domingo Este	40,000,000.00	383,380,409.92	787,129	50.81
Boca Chica	10,080,000.00	35,949,615.24	99,508	101.3
TOTAL	631,836,382.50	2,045,702,806.31	4,190,339	150.78

Fuente: FEDOMU. www.fedomu.org.do/pp.

De los ejercicios de presupuestos participativos salen planes de inversión municipal, que consisten en listas de proyectos de obras con sus respectivos valores o presupuestos decididos por la población mediante asambleas democráticas y, posteriormente, refrendados por los consejos de regidores.

Además de las obras, otro resultado vinculado a los presupuestos participativos es la reserva del 3.5% de la inversión para mantenimiento de las obras municipales, decisión que contribuye a prolongar la vida útil de las obras y crea una cultura de mantenimiento que aún está ausente de la gestión pública. Otra ventaja es el conocimiento que adquiere la población sobre la totalidad de las finanzas municipales, información y conocimiento que constituye una base para la transparencia municipal y para la posibilidad de un seguimiento permanente de las finanzas por parte de la ciudadanía.

Los presupuestos participativos han contribuido también a definir la visión estratégica de varios de los ayuntamientos que los aplican. Algunos de esos ayuntamientos han incluido en su visión mejorar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza, brindar servicios básicos de calidad y propiciar el desarrollo económico local. Otros han incluido mejorar la calidad de vida de la población, realizar la protección y manejo sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales (reforestar y proteger las cuencas de los ríos, reducir la contaminación ambiental en general y en forma especial los ruidos, y obtener una adecuada disposición de los desechos sólidos).

Como parte de los ejercicios de los presupuestos participativos, varios ayuntamientos han hecho referencia explícita al desarrollo económico en la definición de su visión y su misión. Han planteado impulsar la agricultura en general y para la exportación e impulsar la industria, en especial la que procesa alimentos y la agroforestería. Otros aprecian como un gran potencial el fenómeno del turismo específicamente el ecoturismo. Algunos priorizan la generación de empleos con énfasis para mujeres y jóvenes, mediante la promoción de las pequeñas y

medianas empresas. Plantean que para el desarrollo los ayuntamientos deberán articularse a la sociedad civil y a las sectoriales del gobierno central, en una estrecha alianza para procurar la prosperidad de la población.

Sin embargo, los tipos de proyectos que contienen los planes de inversión obtenidos de los presupuestos participativos revelan que en el ámbito local las políticas sociales no sólo están ausentes de las autoridades municipales, sino también de los actores y las actrices de la sociedad civil. Permiten interpretar además, que las visiones estratégicas definidas no han sido tenidas en cuenta durante los procesos deliberativos y decisorios de los presupuestos participativos.

El 70 por ciento de las obras decididas en los procesos de presupuesto participativo se concentran en carreteras, caminos, calles, callejones, rotondas, badenes, puentes, aceras, contenes, alcantarillas, alumbrado público y agua. En ningún municipio se decidió algún proyecto relacionado con la protección de familias, mujeres, niños y niñas, adultos mayores y discapacitados en condiciones de riesgo o vulnerabilidad, como tampoco proyectos relacionados con marginados y excluidos o con de generación de empleos.

Cuadro 5. Tipos y cantidad de obras de los presupuestos participativos realizados en el 2005

TIPO DE OBRAS	CANTIDAD	%
Agua (acueductos, pozos, tuberías, tanques)	31	10.06
Parques	6	1.95
Letrinas	5	1.62
Escuelas, aulas y bibliotecas	9	2.92
Instalaciones deportivas (play, canchas, etc.)	15	4.87
Viviendas	7	2.27
Centros comunitarios	29	9.42
Carreteras, caminos, calles, callejones, rotondas, badenes, puentes	95	30.85
Aceras, contenes, alcantarillas e imbornales	48	15.58
Cañadas		
Electricidad (alumbrado público)	41	13.31
Otros	16	5.20
TOTAL	308	100.00

Fuente: Construyendo Ciudadanía. En el desarrollo local y en la reducción de la pobreza. CONARE-FEDOMU-PARME. 2005.

Como dice la revista *Construyendo ciudadanía*, “los resultados tan sesgados de los presupuestos participativos hacia infraestructuras y vialidad, pueden responder a la imagen tradicional que posee la población sobre los ayuntamientos y sus funciones, y al estado deplorable de las infraestructuras existentes o a la aguda carencia de ellas. Puede ser que el déficit de este tipo de obras obligue a la población a priorizarlas. Puede radicar también en el poco tiempo con que se contó para que las visiones estratégicas permearan la conciencia de la población”⁴⁸.

Estos resultados están también sesgados por lo que podríamos llamar el paradigma de la construcción. A partir de 1966, las inversiones públicas en carreteras, caminos vecinales, presas, escuelas, centros deportivos, calles, muelles y puertos, centros turísticos, centros habitacionales, edificios públicos y viviendas han sido la principal marca del Estado en la

⁴⁸ Construyendo ciudadanía, *Ob.cit.*

economía nacional, y todos los gobiernos, desde entonces hasta la fecha, han puesto especial énfasis en las obras públicas⁴⁹.

Ese paradigma domina aún la conciencia de la población dominicana. Por ello, tanto el gobierno nacional como las autoridades de los gobiernos locales presentan como un gran logro la cantidad de construcciones que realizan en sus respectivas gestiones, llegando incluso a tratar de competir en el sentido de quién construye más, a veces sin investigar la utilidad o los costos-beneficios sociales de las obras. Por ejemplo, cuando se construye un hospital o una clínica rural en un municipio o provincia cuyo perfil epidemiológico indica que lo prioritario es la atención primaria en salud, en especial las acciones de promoción, educación y prevención de la salud.

El paradigma de la construcción gravita también en la conciencia de la población, así, en sus principales reclamos y reivindicaciones las construcciones siempre ocupan un lugar prominente. En cambio, son escasas las exigencias de proyectos relacionados con producción y con el desarrollo de políticas sociales.

Dada la topología de proyectos identificados y asumidos en los presupuestos participativos realizados, hay que cuestionar el trabajo de acompañamiento y promoción popular realizado por agencias de cooperación internacional, por ONG y por científicos y publicistas sociales (incluido el autor de este trabajo), pues no han sabido influir en las membresías de las organizaciones sociales y de base para crearles conciencia estratégica o de largo plazo, para generar resultados que se expresen en proyectos de políticas sociales o de generación de ingresos.

Hay que cuestionar también la metodología y los criterios de priorización de muchos, sino de todos, los procesos de presupuestos participativos realizados. Quizás se está siendo muy complaciente con el concepto, al denominar presupuesto participativo a cualquier ejercicio de identificación de necesidades y problemas comunitarios hecho con participación de representantes comunitarios. Uno se pregunta: ¿la promoción del proceso permite que todo el mundo se entere?; en la capacitación, ¿se transfieren conocimientos y se desarrollan las habilidades necesarias para manejar adecuadamente las herramientas de trabajo?; ¿participan representantes de todos los sectores sociales territoriales y sectoriales?; ¿se elaboran mapas de obras, servicios y políticas sociales existentes e inexistentes para acompañar los procesos? Por los resultados obtenidos, uno puede inferir que los criterios, la metodología y el proceso en general requieren una rigurosa revisión.

No obstante las limitaciones, lo cierto es que los presupuestos participativos constituyen una especie de revolución del régimen municipal dominicano, por cuanto han incorporado a importantes sectores organizados de la ciudadanía a procesos de consulta y toma de decisiones en torno a la inversión presupuestaria municipal; han abierto las puertas de los ayuntamientos al pueblo, e inicia con esto la creación de una cultura de diálogo, negociación y entendimiento entre autoridades locales y ciudadanía; desarrollan el capital humano y el capital social y, marchan en la senda de convertirse en herramientas del desarrollo local dominicano.

5. Gestión municipal y desarrollo organizacional

La definición programática, responsabilidad, inversión y desarrollo de políticas sociales requiere un modelo de administración municipal que facilite una mayor relación horizontal entre autoridades y la ciudadanía. Además, aunque muy lentamente, el Estado dominicano está

⁴⁹ Frank Moya Pons, *Ob. cit.*, p. 111.

siendo sacudido por un conjunto de reformas que tienden a cambiar su misión, su estructura y su funcionamiento.

En la municipalidad dominicana los requerimientos de cambios organizativos aún no han sido percibidos. Los ayuntamientos funcionan con una mezcla de máquina burocrática y estructura simple y se ordenan en forma jerárquica; ponen énfasis en la especialización, el control, la comunicación vertical; no otorgan mucha importancia a las actitudes y valores; hay pocos mecanismos de integración y una escasa descentralización.

La máquina burocrática fue el modelo utilizado durante la Revolución Industrial. Este modelo organizativo ha legado importantes formas de trabajo, como la formalización del comportamiento, los agrupamientos funcionales, la planificación y el control. Algunas de las características del modelo, según Max Weber, son las siguientes:

- Las reglas y procedimientos controlan las actividades de la organización.
- Existe un alto grado de diferenciación entre funciones organizativas.
- Hay un alto grado de especialización del trabajo.
- Existe una organización determinada por la jerarquía, en que cada unidad se reporta a una unidad superior y no hay unidades que queden libres.
- Se hace hincapié en las reglas y normas para regular la conducta.
- Las relaciones interpersonales se caracterizan por la impersonalidad, en lugar del favoritismo.
- La selección y la promoción se basan en el mérito.
- Todas las acciones administrativas se registran por escrito.

Es evidente que en los ayuntamientos dominicanos las características weberianas del modelo burocrático de gestión no son las que tienen primacía.

La gestión administrativa, de recursos humanos y de los servicios de los ayuntamientos no se rige por reglas ni procedimientos; tampoco se hace hincapié en las reglas y normas para regular la conducta del personal; las relaciones laborales se caracterizan por el favoritismo, no por la impersonalidad; la selección y la promoción se basan, fundamentalmente, en la identidad política, no en el mérito; y pocas acciones se registran por escrito.

La estructura organizacional y administrativa de la mayoría de los ayuntamientos es obsoleta, informal e infuncional: la gestión municipal no se guía por la aplicación de criterios de planificación estratégica y los modelos gerenciales son extremadamente jerarquizados, inflexibles, centralizados, de orden y mando. La gerencia municipal no usa técnicas de trabajo en equipo, manejo efectivo del tiempo, comunicación efectiva, indicadores de impacto y calidad. No se mide nunca la satisfacción ciudadana.

En 1997, en un material publicado por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, decíamos que el grueso de los ayuntamientos dominicanos enfrenta muchas dificultades para captar recursos humanos calificados, en general porque los salarios que pagan son muy bajos y hacen los puestos municipales poco atractivos para personas con altos o medianos niveles de competencias y destrezas técnicas y gerenciales. Además, por los bajos niveles salariales que reciben, los empleados municipales capacitados están siempre prestos a dejar la administración municipal si reciben mejores ofertas de empleo, lo que determina que los ayuntamientos inviertan recursos y tiempo en la capacitación de personal que luego de entrenado se marcha,

lo que se convierte en un círculo vicioso en contra del municipio⁵⁰. Hoy podemos decir lo mismo.

A lo anterior se agrega el hecho de que los técnicos y el personal administrativo de los ayuntamientos trabajan en permanente incertidumbre, porque los municipios no han adoptado la carrera administrativa municipal y, como resultado, no aplican los criterios científicos de administración y selección de personal, clasificación de puesto, definición de cargo, adiestramiento del personal, ni el régimen ético del servidor público. Por no existir la carrera administrativa municipal el personal técnico y administrativo de los ayuntamientos está continuamente en rotación y cambio, pues su nombramiento y permanencia está determinada por su adhesión política a los síndicos y los regidores, con muy pocas excepciones. Por ser así, todo el mundo entiende que está de paso en la vida municipal, esto entorpece el desarrollo de una visión municipalista, de una identidad corporativa municipal y limita la creatividad, la capacidad de innovación y la creación de liderazgos en el trabajo municipal.

Los ayuntamientos tienen un estilo de gestión *reactivo*, es decir, con tendencia a quedarse en el pasado y a no proponer cambios. Esas situaciones se mantienen casi idénticas en la mayoría de los ayuntamientos dominicanos, pese a los esfuerzos y recursos invertidos por agencias de cooperación, activistas municipalistas y algunas autoridades en dirección contraria.

Hay que decir, en honor a la verdad, que en algunos ayuntamientos se ensayan intentos de innovación en la forma de trabajar, como trabajar en forma horizontal, en vez de vertical. Por ejemplo, formar equipos responsables de realizar un proceso en el que todos los miembros se enfocan a lograr el propósito de toda la actividad.

Otro avance importante es el establecimiento del SIFMUN en varios ayuntamientos. El SIFMUN es un software introducido por el PARME e instalado con apoyo de CONARE, que permite registrar con facilidad grandes volúmenes de datos y operaciones; ayuda a medir y evaluar la eficiencia de las operaciones; aporta informaciones para el seguimiento de la gestión municipal por parte de los consejo de regidores y la ciudadanía; permite registrar y llevar control de las compras de bienes y servicios y mantener un registro de proveedores; facilita registrar y llevar control de los gastos en cada una de las obras o proyectos de inversión que ejecutan los ayuntamientos; ofrece facilidades para el monitoreo de todas las operaciones financieras; y ayuda a realizar la formulación presupuestaria municipal de manera ágil y confiable⁵¹.

Pero esa maravilla de tecnología de la información se ha instalado sólo en 25 ayuntamientos y está en proceso de instalación en 11 más⁵². Además, el uso que se da al SIFMUN es como el que muchos de nosotros da a las computadoras, como una simple maquinilla de escribir. El SIFMUN no se aprovecha ni en un 25% de su utilidad y capacidad de generación de información.

Como avance municipal hay que mencionar también los procesos de licitación para la adjudicación de obras que realizan varios ayuntamientos con el acompañamiento de Participación Ciudadana. Esos ayuntamientos han adoptado algunos de los preceptos de la Ley No. 105 de 1970, el Decreto No. 95 para la aplicación de dicha ley, así como el Decreto No. 395 de 1966 sobre la adjudicación de obras de ingeniería y arquitectura, las cuales se deberán hacer por concurso de libre competencia entre personas y empresas calificadas.

⁵⁰ Pedro Hernández, *Gobierno local y gestión municipal en la República Dominicana. Realidades y perspectivas*, Santo Domingo: PUCMM - CUEPS, 1997, pp. 19 y 20.

⁵¹ CONARE, *Herramientas alternativas de gestión municipal. Jornada Nacional de Capacitación Municipal*, Santo Domingo: CONARE, Cuaderno No. 3, febrero 2006.

⁵² *Ibid.* p. 32.

6. Conclusión

La primera conclusión de este ensayo es que no hay una definición y unos contenidos sobre políticas sociales aceptados como parámetros y normas nacionales por las cuales guiarse en la elaboración y desarrollo de programas y actividades al respecto. Mucho menos existe conceptual ni operativamente, cuáles políticas sociales corresponden ejecutar al gobierno y cuáles a los ayuntamientos. Son partes de las precisiones pendientes sobre las competencias del gobierno nacional y los gobiernos locales.

Otra conclusión de este ensayo es que el régimen municipal y los gobiernos municipales dominicanos no tienen definidas políticas sociales, lo que desarrollan son acciones de asistencia social a las cuales dedican muy poco recursos económicos y son realizadas de forma puntual, sin obedecer a planes y programas formulados a partir de la identificación de necesidades concretas.

Las iniciativas de asistencia social no producen impacto, no sólo por los pocos recursos que se invierten en ellas, sino además porque sus beneficiarios no son sectores específicos. Son acciones abiertas al conjunto de la población, razón por la cual sus efectos sociales, sin dejar de ser útiles, tienen un perfil disperso, menos evidente en indicadores de calidad de vida en comparación con iniciativas sistemáticas dedicadas a poblaciones específicas.

La importancia de las políticas sociales dirigidas a poblaciones específicas es que asumen el claro propósito de corregir desequilibrios, atenuar diferencias o proteger a personas y grupos sociales en situaciones extremas. Con estos objetivos, así sean realizados con escasos recursos, el esfuerzo municipal contribuiría positivamente a la corrección de los desbalances sociales, aunque sea a escala limitada. Demás está decir, que las políticas sociales municipales, tienen que ser respuestas locales a problemáticas locales.

A los ayuntamientos, como el del Distrito Nacional, que tienen definidas y formuladas políticas sociales mínimas, les hacen falta otros programas de políticas sociales seleccionadas con criterios de prioridad.

Quizás, de forma puntual, muchos ayuntamientos desarrollan políticas sociales en las cuales invierten recursos económicos de magnitud, pero, por un lado, la falta de un buen sistema de registro y de informaciones claras y oportunas impide conocerlas y, por otro lado, se requieren estudios específicos sobre políticas sociales de los ayuntamientos para establecer con mayor rigor la realidad al respecto.

7. Recomendaciones

Para la definición y elaboración de políticas sociales racionalmente construidas, con objetivos precisos y recursos calculados, a ser desarrolladas por los ayuntamientos describimos las siguientes recomendaciones:

- Agilizar los esfuerzos que hacen CONARE, FEDOMU, Participación Ciudadana y otras organizaciones sociales para la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica Municipal. Como vimos, este proyecto integra varias atribuciones relacionadas con políticas sociales.
- Además de las atribuciones sobre políticas sociales contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica Municipal, urge definir una estrategia al respecto para los ayuntamientos, con programas, acciones e indicadores específicos a ser logrados a corto, mediano y largo plazo. Los ayuntamientos deben tener responsabilidad directa en políticas sociales

destinadas a proteger a sectores vulnerables, como niños, niñas, mujeres, ancianos, así como cualquier otro sector desprotegido de la sociedad⁵³. En este aspecto el trabajo de CONARE y FEDOMU es clave, por eso, estas dos entidades, particularmente FEDOMU, deben integrar a sus objetivos el logro de metas de políticas sociales.

- De igual manera, sería importante que las agencias y los programas de cooperación internacional, y las organizaciones sociales con objetivos de desarrollo local y fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales, incluyan como parte de sus objetivos y metas a lograr resultados relacionados con políticas sociales.
- En las políticas sociales es importante tener una línea de base. Con los datos acerca de cuántos pobres hay en cada municipio, quiénes son y dónde viven. Lo cual permitirá hacer un seguimiento de los avances o retrocesos en las políticas que se aplican⁵⁴. Por ello, es necesario que se establezcan formas permanentes de coordinación entre los ayuntamientos y las entidades del gobierno dedicadas a la producción de informaciones sociodemográficas, económicas, de salud, tales como la Oficina Nacional de Estadísticas, ONAPLAN y otras.
- Lograr que cada ayuntamiento, por resolución, disponga que por lo menos un 10% de la partida dedicada a gastos de capital e inversión para el desarrollo económico y social sea dedicado a programas y proyectos de políticas sociales.
- Entre los temas prioritarios de política social a ser asumidos y desarrollados por los ayuntamientos sugerimos:
 - Combate a la pobreza, focalizado en la población más pobre.
 - Información y orientación sobre situaciones de riesgos, exclusión, vulnerabilidad.
 - Acceso a una vivienda digna y a un costo accesible a grupos sociales vulnerables, o a la población cuyos ingresos se encuentran fuera de las tradicionales opciones crediticias del sistema financiero.
 - Facilitar la información y los procedimientos para la regularización de la propiedad de la tierra a familias asentadas de manera irregular. Estas familias enfrentan problemas de inseguridad en su patrimonio e incertidumbre de ser desalojados en cualquier momento.
 - Garantizar la integridad física y patrimonial de la población. Impulsar una cultura de legalidad y prevención del delito, que procure una seguridad eficaz. Desarrollar acciones de prevención de diferentes formas de violencia.
 - Acciones contra la opresión de que es víctima la mujer. Atención a mujeres víctimas de violencia doméstica. Apoyar las organizaciones sin fines de lucro que trabajan con estos objetivos, por ejemplo, en la producción de materiales educativos y de difusión sobre la problemática de la violencia.
 - Atención a los adolescentes y las adolescentes. Desarrollo de programas y actividades recreativas, culturales y de capacitación laboral.
 - Protección a familias, mujeres, niños y niñas, adultos mayores y discapacitados en circunstancias difíciles, en situaciones de conflicto, alto riesgo social, marginación y violencia doméstica.

⁵³ CONARE, *Realidades y desafíos de la gestión municipal en el marco de la reforma y modernización del Estado. Jornada Nacional de Capacitación Municipal*, Santo Domingo: CONARE, Cuaderno 1, febrero de 2006, p. 21.

⁵⁴ CONARE, *Ob. cit.*, p. 15.

- Garantizar los derechos de la niñez, el abandono, el maltrato infantil, la situación de calle, la adolescencia en conflicto con la ley, la maternidad adolescente, entre otros problemas.
- Actuación frente a la drogodependencia.
- Actuación dirigida a colectivos específicos, como niños y niñas de la calle, mendigos y otros.
- Formación e inserción laboral, sobre todo para jóvenes y mujeres.
- Actuaciones contra el sida, en especial de prevención.

7.1 Desarrollo organizacional

Vivimos en un contexto determinado por factores como la reforma del Estado, nuevas formas de organización social y nuevas necesidades de los ciudadanos, todo lo cual obliga a hacer un replanteamiento de los modelos organizativos de la administración pública para configurar estructuras más flexibles que faciliten una mayor relación horizontal entre autoridades y la ciudadanía. Además, para convertir a los ayuntamientos en promotores del desarrollo económico local, se requiere modernizar y democratizar sus estructuras políticas y administrativas internas, que incluya la transformación de sus métodos organizativos y de gestión. Por ello, sugerimos:

- La redefinición de la visión, la misión y los objetivos institucionales y estratégicos de todos los ayuntamientos, para que éstos incluyan políticas sociales y desarrollo económico local.
- Rediseñar total o parcialmente la estructura organizacional de los ayuntamientos, fusionando y creando nuevas unidades e implementando nuevos procesos de trabajo.
 - En los ayuntamientos pequeños, sustituir las estructuras verticales por estructuras horizontales en las cuales se establecen equipos que son responsables de realizar un proceso. En lugar de concentrarse en una tarea especializada, todos los miembros del equipo asumen en forma colectiva la responsabilidad de toda la actividad, como proveer un servicio a la ciudadanía.
 - Establecer en los ayuntamientos medianos y grandes una estructura organizacional matricial, la cual conste de una estructura de proyectos funcional con la característica distintiva de que el responsable de un proyecto o programa utilice empleados que también se reportan directamente con responsables de otros proyectos o de una estructura funcional. En lugar de desarrollar una nueva organización que contenga departamentos funcionales, el ayuntamiento deja intacta la organización original de manera que los gerentes de proyectos o de programas tengan acceso a los recursos de los departamentos funcionales.
- Promover un estilo de trabajo de análisis de lo que se hace, para indagar si es posible mejorarlo en alguna forma. Dar luz verde para que los empleados cuestionen las políticas y las estructuras organizacionales establecidas, los procesos de trabajo, los servicios o cualquier cuestión que se pueda cambiar para mejorar la eficacia de la organización.
- Poner en funcionamiento un sistema de información gerencial que permita vigilar el cumplimiento de la administración municipal y a los funcionarios contar con información oportuna y confiable para el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas y proyectos, la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las

actividades; y la oportuna toma de decisiones. La instalación en los ayuntamientos que faltan del SIFMUN y el uso integral del mismo en todos los municipios puede ser el primer paso en esa dirección.

- Diseñar y poner en operación los formatos y procedimientos del sistema de información gerencial y el control de la gestión.
- Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la administración municipal.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados en sus cargos o puestos.
- Establecer las formas de seguimiento, evaluación y control de los planes, programas, obras y servicios municipales.
- Crear un departamento o unidad de políticas sociales que se encargue de generar propuestas al respecto, elaborar un mapa de servicios sociales, un catálogo de prestaciones municipales de servicios sociales y, ejecutar, monitorear y evaluar los programas, proyectos y acciones decididos por el consejo de regidores y regidoras.
- Crear un departamento o unidad responsable de desarrollar las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los recursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos. Este órgano puede ser la contraloría municipal, la unidad de planeación, evaluación y control, o la unidad administrativa, con las funciones básicas siguientes:
 - Recabar la información de los órganos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
 - Verificar periódicamente el estado físico de las obras realizadas con recursos municipales.
 - Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
 - Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultados del control de gestión.
 - Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
 - Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el síndico, el presidente del ayuntamiento y los regidores.
- Realizar acciones de “benchmarking”, que es un proceso a través del cual una organización se perfecciona gracias a un punto de vista externo, de otras organizaciones, de las que aprenden las mejores técnicas para ponerlas en práctica en su propia organización. FEDOMU debiera poner en práctica un plan de benchmarking con federaciones de municipios de otros países.
- Adoptar las excelentes recomendaciones formuladas por Hernán Vidal, del Centro Montalvo, en el texto: *“Realidades y desafíos de la gestión municipal en el marco de la reforma y modernización del Estado”*, publicado por CONARE como cuaderno de capacitación municipal⁵⁵, entre ellas:

⁵⁵ CONARE, *Ob. cit.*, pp. 21-32.

- “Profesionalizar la administración del ayuntamiento. El saber hacer lo que se tiene que hacer y tener claro las funciones ayuda a una gestión eficiente. Muchos trámites no se hacen porque las personas en sus puestos conocen poco de sus funciones y hacen mal lo que tienen que hacer”.
- “Institucionalizar un desempeño por resultados, con una política de incentivos al rendimiento, eficiencia y calidad. Esto permite evaluar rendimientos claros a diferencia de funciones generales sujetas a interpretación arbitraria”.
- “Rediseñar los procedimientos para lograr agilidad en los tramites, creando ventanillas de atención y formas de evaluación de los ciudadanos con buzones de quejas y líneas telefónicas de atención de casos”.
- “Hacer transformaciones básicas en la cultura de la gestión de nuestros ayuntamientos, tales como: responsabilidad para con el puesto y los ciudadanos; disciplina en el uso de los horarios y en el desempeño; sentido del deber y honestidad ante la cosa publica; integridad, dignidad y valentía para enfrentar las circunstancias difíciles que provocan los esfuerzos de cambios”.
- “Hacer una mejor selección y entrenamiento constante del personal y evitar su alta rotación. Tomar en cuenta la idoneidad para con el puesto y una perspectiva institucional moderna, no solamente la filiación partidaria o el favoritismo por amistad”.

7.2 Sugerencias generales

- Que alguna organización social o estatal, como CONARE o FEDOMU, o alguna agencia de cooperación, como el PARME, Fundación Friedrich Ebert, GTZ, o una alianza de estas entidades, apoyen la realización de un estudio sobre proyectos, actividades o experiencias de políticas sociales realizadas por los ayuntamientos, para su publicación y difusión. Estamos seguros que los ayuntamientos han realizado muchas actividades de política social, pero se desconocen por falta de sistematización e información.
- *Indicadores.* Finalmente, describimos un conjunto de indicadores que podrían ser puestos en vigencia para el monitoreo de la gestión municipal:
 - El ayuntamiento tiene definida su misión y objetivos estratégicos.
 - Su misión y objetivos estratégicos expresan políticas sociales.
 - Tiene un plan y la visión esta implícita en el plan.
 - El plan incorpora programas de políticas sociales.
 - La visión incorpora enfoque de género y equidad social.
 - Tiene acciones aisladas con dimensión de género.
 - Tienen proyectos explícitos que incluyen la dimensión de género.
 - Realiza acciones aisladas hacia los sectores más pobres.
 - Políticas, líneas y proyectos explícitos que incluyen a los sectores más pobres.
 - Existencia de planes, programas, proyectos o acciones de actuación hacia la integración familiar.
 - Existencia de planes, programas, proyectos o acciones que promueven la capacitación, organización y desarrollo de las comunidades.
 - Existencia de planes, programas, proyectos o acciones de actuación hacia la niñez, la infancia y la juventud.

- Existencia de planes, programas, proyectos o acciones de actuación hacia los discapacitados.
- Existencia de planes, programas, proyectos o acciones de actuación hacia los adultos mayores (envejecientes).
- Existencia de planes, programas, proyectos o acciones de actuación hacia colectivos específicos (drogodependencia, SIDA).
- Proyectos vinculados al ambiente o a condiciones ambientales.
- Existe un plan de promoción y gestión ambiental.
- Hay una oficina dedicada al tema ambiental.
- La oficina especializada gestiona un plan ambiental.
- Ordenanzas relacionadas con protección y manejo ambiental.
- Existe un mapa de áreas de riesgo, con algunas acciones de prevención o mitigación de impacto.
- Existe un plan de riesgos, planes de contingencia y comités de emergencia.
- Hay participación de actores de la sociedad local en algunos proyectos aislados.
- Hay participación de los actores, con modalidades explícitas en la toma de decisiones de los proyectos.
- Existe un sistema de monitoreo con funcionamiento irregular.
- Existe sistema de monitoreo en funcionamiento y este retroalimenta la gestión.
- Algunas áreas municipales (como contabilidad) tienen sistema de información básica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aquino, José Ángel. *Inventario de normativa legal sobre control y transparencia en la gestión pública*. Participación Ciudadana. Mimeo. sf. Santo Domingo: Editora Mediabyte, 2002.
- Arreaño Flores, Janneth. *Marco conceptual del desarrollo económico local y la experiencia de otros países*. Borrador de discusión. Bolivia: Dirección de Planificación y Desarrollo Económico Rural, 2003.
- Collado, Faustino. *Legislación municipal. Relación, clasificación y síntesis*. Santo Domingo: Faustino collado, abril de 2003.
- Dubrin, Andrew J. *Fundamentos de Comportamiento Organizacional*. Segunda Edición. México: Thomson Editores, 2003.
- Fleury, Sonia. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002.
- Gallicchio, Enrique. *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), mayo de 2004.
- Guillén López, Tonatiuh. *Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma en México*. Mimeo. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, octubre de 2005.
- Hemelryck, Libero Van. “El enfoque sistémico del desarrollo local” en *Enfoque sistémico y Desarrollo Local*, Escuela de Planificadores Sociales, SUR. Chile, 19 de marzo de 2002.
- Hernández, Pedro A. *Perfil ideal de candidatos/as a las elecciones legislativas y municipales*. Foro Social de Puerto Plata, enero de 2006.
- _____. *Proyecto de contrataciones públicas y su reglamento: importancia para los ayuntamientos*. Participación Ciudadana. Santo Domingo: Mediabyte, junio de 2003.
- _____. *Gobierno local y gestión municipal en República Dominicana: realidades y perspectivas*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1997.
- Matías, Domingo. *Presupuesto participativo y democratización*. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, 2004.
- Moya Pons, Frank. *Los motores del cambio económico y social en el siglo XX. El Siglo XX dominicano: economía, política, pensamiento y literatura*. Santo Domingo: Codetel, 2002.
- República Dominicana. Consejo Nacional de Reforma del Estado. *Realidades y desafíos de la gestión municipal en el marco de la reforma y modernización del Estado*. Cuaderno No. 1. Santo Domingo, febrero de 2006.

_____. *Herramientas alternativas de gestión municipal*. Cuaderno No.3. Santo Domingo, febrero de 2006.

_____. *Consejo Nacional de Reforma del Estado - Federación Dominicana de Municipios - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (CONARE-FEDOMU-PARME)*. Construyendo ciudadanía. En el desarrollo local y en la reducción de la pobreza. *Santo Domingo, julio de 2005*.

_____. Oficina Nacional de Planificación. *Estrategia de Reducción de la Pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo, junio de 2003.

Sáenz Andrade, Álvaro y José Carlos Rodríguez. *Sistema de monitoreo*. Proyecto ALAS 21. CDG-DED. Mimeo. sf.

Villacorta, Alberto Enríquez. *Desarrollo económico local: definición, alcances y perspectivas en América Latina*. Uruguay: Fundación Nacional para el Desarrollo, 2001.

V. Instrumentos de políticas sobre educación para la inserción laboral: Hacia el marco nacional de competencias y cualificaciones

Felipe Castillo Corporán

1. Introducción

Con el título intentamos anunciar la necesidad de diseñar y poner en marcha un conjunto de instrumentos de la política educativa y la inserción laboral, teniendo como punto de llegada al marco nacional de competencias y cualificaciones.

Para considerar la necesidad de instrumentar al más alto nivel todo lo concerniente a la educación para la inserción laboral se ha partido de los aportes de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico y el Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países de menor desarrollo, No. 27. Washington, D.C.

Las conclusiones del estudio realizado por la OEA dan cuenta de las principales fallas en la consecución de los objetivos trazados en las políticas públicas. La causa principal es la deficiente instrumentación que de ellas se hace, incluyendo la propia formulación. Al compartir esta idea estamos aceptando que gran parte de las dificultades de los países de menor desarrollo están asociadas a la escasa sistematización del marco legal, la precaria institucionalización y la baja articulación de los mecanismos operativos.

Lo que concretamente deseamos compartir es que *no es suficiente* establecer decisiones por ley, decreto o aprobar ordenanzas. Si se desea lograr metas, se requiere mucho más que la simple decisión en una pieza legal. Técnicamente, al resto de elementos necesarios para que una política surta sus efectos se le ha denominado “instrumentos de política”

Un instrumento de política constituye el conjunto de modos y medios utilizados para poner en práctica una política determinada. Constituye el vehículo mediante el cual los que tienen a su cargo la formulación y ejecución de las políticas ejercen su capacidad de influir en las decisiones que toman los demás. Podría decirse que un instrumento de política es el que intenta motivar a individuos e instituciones para la toma de decisiones acordes con la racionalidad de los objetivos colectivos establecidos por la fuente de poder. Es el vínculo entre el propósito expresado por una política y el efecto que en la práctica se persigue.⁵⁶

*Se parte del supuesto de que un instrumento es una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos:*⁵⁷

- *Un dispositivo legal*, que podría llamarse el *instrumento legal*. Esto incluye la política o partes de ella, en forma de ley, decreto o reglamento.
- *Una estructura de organización*, a la que se encarga la puesta en práctica de la política. Bajo el término estructura de organización se incluye: una o más instituciones, procedimientos, metodologías, criterios de decisión y programas.
- *Un conjunto de mecanismos operativos*, que constituyen las palancas o medios reales por los que la estructura de organización aplica finalmente las decisiones y actúa para tratar de obtener el efecto deseado sobre las variables a influir con la política.

⁵⁶ OEA, Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico, “Estudios de los instrumentos de políticas científica tecnológica en países de menor desarrollo”, en *Revista Estudios sobre desarrollo científico tecnológico*, No. 27, 1975, pp. 12-13.

⁵⁷ *Ibid.*, p.13.

Si se parte de las conceptualizaciones antes citadas, resulta simple considerar la necesidad de completar la instrumentación de la mayor parte de las “intenciones contenidas en las declaraciones oficiales e institucionales”. Las ideas precedentes no justifican los escasos impactos que se logran, pero nos llevan a comprender algunas razones de fondo y la urgencia de mejorar en materia de instrumentación de las políticas públicas.

En consecuencia, se trata de un conjunto de propuestas correspondientes al marco legal necesario, a las entidades y a los mecanismos operativos para modernizar la educación y la inserción laboral en la República Dominicana.

Hipótesis cero: para la República Dominicana es urgente diseñar y desarrollar los instrumentos de políticas que modernicen la educación para la inserción laboral en el marco de la globalización.

2. El contexto general de la educación basada en competencias

La corriente de información muestra que las sociedades y sus organizaciones admiten que la humanidad vive un nuevo orden mundial. Los principales planteamientos advierten que los cambios son amplios y profundos y que acontecen y se propagan con rapidez.

En el nuevo orden mundial los factores determinantes de la vida organizada lo imponen los agentes innovadores. Con ello queremos significar que no se trata de un proceso de revolución mediante el cual se cambia un estado de cosas por otro. Para nosotros, lo que ha cambiado es la naturaleza misma del cambio. Se renueva la innovación y se enfocan los procesos desde otros ángulos. Supone, en consecuencia, que la humanidad vive transformaciones que no son necesariamente sucesivas, por época o por etapas.

En general, se acepta que el avance en los medios ha revolucionado la economía, la educación, las empresas, el Estado y el capital humano. Sin embargo, lo más importante, a juicio nuestro, no son los cambios en los factores y agentes indicados, sino la transformación del *enfoque*.

En tal sentido, sugerimos poner nuestra atención en el ángulo desde el cual se enfocan los cambios que sufren los elementos de un sistema determinado. El cambio en el “enfoque” permite ver características “nuevas” y normalmente se vuelve imperativo renovar las concepciones y todo el instrumental utilizado.

La humanidad mira con asombro los elementos característicos de los avances en la ciencia y en la tecnología: brújula, pólvora, imprenta, microscopio, avión, computadora, teléfono celular, cámara de televisión, satélite, entre otros. Cada uno es un factor importante de cambios en la evolución de la humanidad. Sin embargo, además de su impacto, se van transformando las relaciones entre las personas, entre las entidades, entre los Estados, entre los bloques de países y en las organizaciones mediadoras.

A modo de ejemplos, indiquemos las principales manifestaciones de la educación basada en competencias:

- “Economía” basada en el conocimiento. (Las nuevas propiedades que se patentizan: corriente de información, ciencia, tecnología blanda)
- “Educación” basada en competencias. (Saber ser, saber hacer, saber estar, saber sentir, saber tener)
- “Empresas” basadas en la calidad. (Factores de garantías en: insumos, procesos y resultados). De un tiempo a la fecha, ha sido necesario certificar hasta la imagen institucional de las organizaciones.

- “Estados” basados en la comunicación. (Las nuevas fuerzas: transparencia, participación, credibilidad)
- “Empleos” basados en la competitividad. (Los nuevos requerimientos: Competentes en sí (sujetos), competentes entre sí (equipos de trabajo), Entidades competentes (familias, empresas, estados y organizaciones mediadoras)
- Entradas basadas en códigos. (Las nuevas identidades: registros digitales, códigos nacionales y códigos universales)

La tendencia de flexibilidad actual del aparato productivo se expresa en una gran capacidad de adaptación y respuesta rápida a los cambios, adecuando su producción o servicios a demandas, mercados y tecnologías cambiantes y en lo interno, a la forma en que organiza sus procesos y su trabajo.⁵⁸

Para sobrevivir en un mundo altamente competitivo y globalizado, se requiere incorporar nuevas tecnologías y nuevas formas de organización de la producción y del trabajo. Predomina en el nuevo modelo la descentralización de la producción y el desplazamiento progresivo de la intervención directa de los trabajadores, por actividades de control, regulación y supervisión de la producción.⁵⁹

Los cambios descritos exigen que los nuevos recursos humanos formados, hombres y mujeres, posean nuevos conocimientos y habilidades mucho más amplias y globales, para integrarse o mantenerse vigentes en los mercados laborales. Lo anterior impone una mayor escolaridad y una formación profesional basada en competencias, que sea complementaria y continua, lo que implica necesariamente, cambios en los sistemas educativos formales y no formales.⁶⁰

El empleo transitó de la estabilidad de un puesto específico de trabajo a la estabilidad en el empleo dentro de la empresa. No se mantienen trabajadores que los estrictamente necesarios para mantener la producción que tiene demanda segura. La sobre demanda debe ser atendida con horas extraordinarias, nuevo personal reclutado y externalización de la fuerza de trabajo, o sea, empresas de trabajo temporáneo, empresas subcontratistas o contratación de tareas en el propio domicilio.⁶¹

En el actual contexto, resalta la necesidad impostergable de completar el marco de políticas educativas y de inserción laboral. El camino recomendado por expertos y organismos internacionales se caracteriza por la necesidad de:

(G): Definir las políticas y los instrumentos atendiendo al horizonte global.

(E): Reestructuración de los mecanismos institucionales.

(O): Planificación efectiva de los mecanismos operativos.

Las propuestas encarnan los tres referentes fundamentales:

Globalización, a través de marcos nacionales, cada vez más internacionales.

Empoderamiento, a través de la participación, articulación, homologación e integración.

Orquestación, a través de acciones transformadoras que conllevan efectividad en el diagnóstico de la realidad, el presupuesto, la gestión y rendición de cuentas.

⁵⁸ Mario Hugo Rosal, *En Enseñanza-Aprendizaje Basado en Normas de Competencia Laboral*, Uruguay: CINTERFOR, 1999, p. 47.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, p. 64.

⁶¹ *Ibid.*, p. 51.

3. Diagnóstico sobre instrumentos de políticas en educación para la inserción laboral

3.1 Marco institucional

La República Dominicana es un país de escaso desarrollo. En materia de políticas sobre educación para la inserción laboral ha realizado muchos esfuerzos con pocos resultados.

La República Dominicana cuenta con seis (6) tipos de mecanismos institucionales para formular, ejecutar y evaluar políticas sobre educación para la inserción laboral:

Cuadro 1.

No.	Entidades	Niveles educativos	Tipo (Ley 66-97)
1	La Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT)	Superior (Pre-Grado, Grado y Post-Grado)	Formal
2	La Secretaría de Estado de Educación (SEE)	Inicial, Básico y Medio (Hasta el Bachillerato)	Formal
3	El Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP)	No establecido	No Formal
4	La Dirección General de las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas (EVFA)	No establecido	No Formal
5	Institutos No Regulados de Formación Profesional (IFP)	No establecido	No Formal
6	Institutos No Regulados de Capacitación al interior de Empresas u Organizaciones (ICE), tanto públicas como privadas	No establecido	No Formal

La *Educación formal* es el proceso integral correlacionado que abarca desde la educación inicial hasta la educación superior, y conlleva una intención deliberada y sistemática que se concretiza en un currículo oficial y se aplica en calendario y horario definido. (Ley 66-97, Art. 28, literal a). La educación no formal es el proceso de apropiación de conocimientos, actitudes y destrezas que busca finalidades de la educación formal de manera paralela a ésta para poblaciones especiales, utilizando una mayor flexibilidad en el calendario, horario y duración de los niveles y ciclos de la educación, así como una mayor diversidad de medios para el aprendizaje. (Ley 66-97, Art. 28, literal b). La educación informal es un proceso de aprendizaje continuo y espontáneo que se realiza fuera del marco de la educación formal y no formal, como hecho social no determinado, de manera intencional. El sistema la reconoce y la utiliza como parte de sus actividades. (Ley 66-97, Art. 28, literal b)

El surgimiento y evolución de las entidades involucradas en la educación para la inserción laboral muestran cuatro consideraciones fundamentales:

- Que en la República Dominicana se ha intentado responder a necesidades específicas de recursos humanos a distintos niveles.
- Que en el orden de surgimiento, la(s) anterior(es) no ha(n) sido considerada(s) como suficientes para atender la demanda de recursos humanos.
- Que el conjunto de las referidas entidades forma un sub-sistema de educación y formación profesional que requiere ser articulado en función de una política pertinente, coherente y viable.
- Que cada una de las entidades se encuentra en un estado de desarrollo muy diferenciado y que su efectiva articulación representa una necesidad y un gran desafío.

Se pueden establecer dos categorías: entidades reguladoras y entidades ejecutoras. Las entidades reguladoras (SEE, SEESCyT e INFOTEP) son dependencias del Poder Ejecutivo con atribuciones oficiales diversas.

Todas las entidades son ejecutoras, a excepción de la SEESCyT. Entre ellas, adquieren una categoría especial las escuelas vocacionales, por constituir un conjunto de centros de formación profesional de regulación interna, bajo una dirección general dependiente de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas.

En el orden institucional, la tendencia mostrada es que cada entidad quiere una autonomía ilimitada. Cada día demandan mayores niveles de descentralización y desconcentración. La realidad de los hechos es que a mayor “autonomía” en los aspectos curriculares, de evaluación y certificación, menor es la posibilidad de articular el sub-sistema de educación y formación para el trabajo.

En ocasiones, referir la necesidad de articulación, se ha interpretado como una seria amenaza a las distintas entidades. En cada etapa, unos a favor y muchos en contra. Se ha llegado a alegar que la llamada autonomía es un factor de calidad y prestigio institucional.

No se trata de cuestionar la calidad de los servicios que brinda cada entidad y mucho menos de oponernos a que evalúen y certifiquen. El modelo seguido tiene atractivos y facilidades institucionales extraordinarias.

En el orden curricular, cada centro operativo del sistema (escuela, politécnico e instituto) tiene unas características diferenciadas. Los bachilleres de una misma especialidad desarrollan perfiles distintos, entre otras razones, por los niveles profesionales de los docentes, por los equipamientos y la cultura institucional predominante.

En un análisis sencillo, en función de las actividades que realizan las entidades, se aprecia la complejidad para articular y establecer pasarelas o convalidar. Veamos la tabla con diez (10) funciones o atribuciones:

Cuadro 2.

Funciones atribuidas		SEE	SEESCyT	INFOTEP	EVFA	IFP	ICE
1	Regula el funcionamiento de centros operativos del sistema	√	√	√	√		
2	Define status institucional de Centros Operativos del sistema	√	√	√			
3	Supervisa el funcionamiento de centros operativos del sistema	√	√	√	√		
4	Diseña currícula con validez en el sistema educativo	√		√	√	√	√
5	Aprueba currícula con validez en el sistema educativo	√	√	√	√		
6	Financia servicios de formación en el sistema educativo	√	√	√	√	√	√
7	Oferta servicios de formación	√		√	√	√	√
8	Evalúa estudiantes y participantes de acciones formativas	√		√	√	√	√
9	Certifica logros de aprendizaje	√		√	√	√	√
10	Valida certificaciones y/o títulos del sistema educativo	√	√	√			

Nota: Las siglas IFP, EVFA e ICE no son reconocidas, pero representan abreviaturas útiles en este texto

3.2 Principales iniciativas y planteamientos sobre educación para la inserción laboral en la República Dominicana

Tomando los últimos 20 años y revisando los planteamientos y acciones más sobresalientes o promisorias, se puede notar que los esfuerzos son aislados y discontinuos. Empero, existen dos grandes obstáculos frente a los propósitos declarados de articulación, convalidación y de homologación.

Las políticas sobre educación para la inserción laboral han sido dispuestas mediante leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, acuerdos y convenios interinstitucionales. Existen planteamientos de expertos, de empresarios, de organismos internacionales y representantes oficiales de las Secretarías de Estado de Trabajo y Educación.

Las acciones encaminadas han sido realizadas al interior de las dependencias oficiales y por proyectos internacionales como el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Técnico-Profesional (PRO-ETP). El apoyo internacional ha centrado su atención en convocar las distintas dependencias oficiales y a los representantes del sector productivo para que se diseñen planes conjuntos y se creen órganos interinstitucionales para su ejecución. (Ver cuadro 3)

Cuadro 3.

Año	Acciones de las entidades involucradas	Balance
1987	Se crea el Centro de Formación y Capacitación Técnica (CEFOCAT)	Descontinuado
1991	Los discursos de los representantes de los sectores productivo y educativo coinciden en la necesidad de reformar la educación y la formación profesional sobre la base de estudios de la demanda. formularon propuestas de organizar comités consultivos, patronatos y otras formas de vinculación sectorial.	Escasa y con grandes obstáculos
1991	El INFOTEP contrata un consultor internacional y formula acciones formativas por tareas (competencias)	Descontinuado
1992	SEE (DGETP) contrata un consultor internacional que inicia la formulación del técnico básico por tareas (competencias)	No aplicado
1993	SEE (DGETP) contrata un consultor internacional para el diseño y aplicación de pruebas prácticas nacionales por tareas (competencias)	Descontinuada
1998	La República Dominicana es sede de la Reunión Regional del Programa Iberoamericano IBERFOP, en la cual se elaboraron recomendaciones para la integración del organismo nacional de normalización y certificación de competencias, al estilo del <i>conocer</i> de México.	No aplicado
1998 - 1999	Con apoyo de la Unión Europea, se lleva a cabo la formulación y realización del estudio diagnóstico de la educación técnica y la formación profesional en la República Dominicana. La mayor dificultad se presentó en la obtención de la información solicitada a las empresas.	Ejecución del PRO-ETP
2000	Se establecen las pasantías ocupacionales para todos los bachilleratos técnicos mediante la resolución 1562-2000	Aplicada parcialmente
2001	Se crea por decreto presidencial la Comisión Nacional de Desarrollo de la Educación Politécnica y Laboral (CONADEPOL)	Desconocido
2002	Con apoyo de la Unión Europea, la República Dominicana realiza el primer foro interinstitucional, para la articulación y la homologación entre los subsistemas de educación y formación profesional en el cual se elaboraron recomendaciones para la integración del organismo nacional de normalización y certificación de competencias, creando el Comité Interinstitucional.	No ejecutado
2003	Se crea por decreto presidencial el Consejo Nacional de Desarrollo de la Educación Técnica (CONETEC)	No sabemos
2003	La SEE concluye el plan estratégico de desarrollo de la educación, en el que se indica la integración del Sub-Sistema de Educación y Formación Técnico-Profesional EFTP.	En proceso. Poco avance

2006	El Consejo Nacional de Educación (SEE) aprueba la Ordenanza 02-2006 que contiene los perfiles y planes de estudios por competencias de 13 especialidades del bachillerato técnico. Fueron auspiciadas por el PRO-ETP (Programa de la Unión Europea) y desarrolladas por comisiones técnicas integradas por la DGETP, INFOTEP y sector productivo.	En aplicación
	Con auspicio y liderazgo de la Programa de la Unión Europea, INFOTEP y la DGETP inician el diseño de un núcleo del Marco Nacional de Competencias y Cualificaciones: en Informática y Electrónica Industrial.	En proceso con avances esperanzadores
	La SEESCyT asigna dos representantes para participar en las comisiones técnicas que trabajan en el núcleo del Marco Nacional de Competencias y Cualificaciones.	A la espera de convocatoria

Anotaciones: SEE: Secretaría de Estado de Educación, DGETP: Dirección General de Educación Técnico-Profesional, INFOTEP: Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional, SEESCyT: Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. PRO-ETP: Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Técnico-Profesional.

4. Propuestas de instrumentos de políticas sobre educación para la inserción laboral

4.1 Marco global de las propuestas

Tomando en cuenta la situación actual de la República Dominicana, a continuación se presentan cuatro propuestas que tratan, a modo general, la necesaria coherencia entre la educación y la inserción laboral en el marco de las tendencias globales más sobresalientes:

Hipótesis 1. La normalización de competencias laborales es una tendencia global que encierra la esperanza de vincular efectivamente el sistema educativo con el aparato productivo.

Hipótesis 2. La evaluación de competencias laborales debe responder a estándares establecidos oficialmente y en coherencia con los requerimientos de la sociedad en general y del sector productivo en particular.

Hipótesis 3. La certificación de competencias laborales, con validez nacional e internacional, posibilita el desarrollo y la movilidad de los recursos humanos en función de las necesidades de la sociedad.

Hipótesis 4. El marco nacional de competencias y cualificaciones es el instrumento integral para lograr la sistematización, legitimidad y renovación de los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales.

4.2 La normalización de competencias laborales

La norma de competencia como corazón del nuevo sistema educativo: autonomía en el aprendizaje y garantía de calidad. La sociedad dominicana necesita un sistema educativo nuevo. Los comentarios precedentes indican que estamos ante una realidad para la cual se requiere una revolución educativa que impacte positivamente en la inserción laboral. Nosotros proponemos el diseño y desarrollo de un sistema educativo basado en normas de competencias.

Definición de competencia

Ser competente es un adjetivo que implica que una persona tiene un *desempeño de calidad*, que sabe hacer bien una determinada actividad. Se acepta o se asume que una persona es *competente* cuando muestra que posee conocimientos sobre una actividad, habilidades, destrezas, valores y actitudes culturalmente convincentes.

Competencia es la capacidad de un individuo para ejercer una actividad profesional concreta, aplicando sus conocimientos, sus habilidades (*savoir-faire*) y sus cualidades personales.⁶²

En términos curriculares, competencia es un enunciado de acción por parte de una persona o equipo de personas, que plantea un conjunto de capacidades evaluables y con validez intelectual, social, económica, política, científica, tecnológica, entre otras.

4.3 Principales horizontes de la Educación basada en competencias

Algunos de los horizontes que posee la educación basada en competencias:

- Un sujeto en aprendizaje permanente y con libertad de evaluarse en la entidad que prefiera. (De las que estén autorizadas)
- Un docente facilitador que acompaña a los estudiantes en el desarrollo de sus capacidades, los evalúa y comunica resultados para su mejora continua.
- Una escuela que certifica capacidades de "hacer", que se basa en la evaluación, que reconoce el nivel de entrada y lo mejora, que enseña para la vida.
- Que los reportes de las evaluaciones escolares puedan ser interpretados por los padres.
- Una sociedad que cuenta con una escuela como agencia de desarrollo; en la que se aumenta el "capital humano" de cada persona, a través de acciones formativas que responden a las necesidades colectivas e individuales.
- Un sistema normalizado que evalúa y certifica competencias, independientemente de dónde se hayan logrado.
- Un sistema educativo diversificado en las acciones formativas, pero unificado en la evaluación y certificación de las competencias.
- Un sistema normalizado, cuyas certificaciones tengan validez internacional.

A diferencia de la orientación tradicionalmente academicista que pueden tener muchos programas formativos, los programas basados en competencia deben por lo menos caracterizarse por:

- Enfocar el desempeño laboral y no los contenidos de los cursos.
- Mejorar la relevancia de lo que se aprende.
- Evitar la fragmentación tradicional de programas academicistas.
- Facilitar la integración de contenidos aplicables al trabajo.
- Generar aprendizajes aplicables a situaciones complejas.
- Favorecer la autonomía de los individuos.
- Transformar el papel de los docentes hacia una concepción de facilitar y provocar.⁶³

Mertens, citando a Harris, transcribió algunas características propuestas para los programas de formación basados en competencia:

⁶²Olivier Bertrán, *Evaluación y Certificación de Competencias y Cualificaciones Profesionales*, volumen 4, Madrid: UNESCO/OEI/IBERFOP/IIPE, 2000, p. 23.

⁶³Fernando Vargas, *En Enseñanza-Aprendizaje Basado en Normas de Competencia Laboral*, Uruguay: CINTERFOR, 1999, pp. 42-43.

- Competencias cuidadosamente identificadas, verificadas y de conocimiento público.
- Instrucción dirigida al desarrollo de cada competencia y una evaluación individual por cada competencia.
- La evaluación toma en cuenta el conocimiento, las *actitudes y el desempeño* como principales fuentes de evidencia.
- El progreso de los alumnos en el programa es al ritmo de cada uno.
- La instrucción es individualizada al máximo posible.
- Énfasis puesto en los resultados
- Requiere la participación de los trabajadores en la elaboración de la estrategia de aprendizaje.
- Las experiencias de aprendizaje son guiadas por una permanente retroalimentación

Abordar los horizontes y los propósitos centrales de la EBC y las características de los programas formativos se concluye con facilidad que aún constituyen grandes retos para los cuales no se cuenta con un adecuado marco de políticas ni con los instrumentos necesarios.

4.4 Definición de norma de competencia

Hasta ahora se ha planteado la necesidad de una educación basada en competencias. Se admite, inclusive que representa un gran reto para la República Dominicana. En realidad, falta abordar el corazón del nuevo sistema: *la norma de competencia*.

Las normas de competencia contienen el conjunto de criterios establecidos para evaluar si los sujetos son competentes. Guían el proceso de enseñanza-aprendizaje y permiten evaluar los conocimientos aplicados, la motivación y los valores puestos de manifiesto, la personalidad del sujeto y las habilidades y destrezas adquiridas.

Las normas de competencias guían la formación y la capacitación; orientan la actividad laboral y permiten evaluar la calidad del desempeño de los sujetos, de los equipos y de las organizaciones. Son instrumentos para hacer operativas las informaciones, comunicar las especificaciones del proceso necesario y prefigurar los resultados esperados de una determinada acción humana.

En una educación basada en normas de competencias es obligatorio la integración de las áreas y la elaboración de los planes de estudios “concentrados”. Conlleva, en consecuencia, un diseño y una gestión curricular de vanguardia, caracterizada por:

- Planes de estudios con pocas asignaturas por semestre (dos o tres módulos).
- Gran profundidad y diversidad en los contenidos.
- Equipos docentes multidisciplinarios que orientan proyectos de investigación-acción.
- Guías de trabajo con acompañamiento, en lugar de exposiciones magistrales memorísticas.
- Grupos de estudiantes heterogéneos, con carácter de complementariedad.
- Sustituir el predominio del docente por el liderazgo progresivo de los estudiantes.
- Estudiantes cada vez más autónomos en sus aprendizajes.
- Evaluación rigurosamente diseñada, transparente y normalizada.

Componentes de una norma de competencia

Para que la norma de competencia tenga la utilidad esperada, es necesario diseñarla con suficientes elementos explícitos. Para que satisfaga las necesidades de todos los usuarios y evite las interpretaciones arbitrarias, se propone que llegue al máximo detalle posible. Se propone un documento que contenga:

- La definición operativa de la competencia.
- Las características de los insumos necesarios.
- La descripción de los procedimientos del aspirante.
- La descripción de los procedimientos de aplicación de la prueba.
- La descripción de las condiciones para la realización de la actividad.
- Las características de los resultados.
- Los factores y criterios de evaluación.
- Las especificaciones técnicas: información técnica relacionada.
- La descripción de los procedimientos posteriores a la aplicación de la prueba.

4.5 Mecanismos institucionales para la normalización, evaluación y certificación de competencias

Los mecanismos institucionales organizados para formular y ejecutar las políticas de educación y formación para la inserción laboral surgieron y funcionan como islas. En su devenir han comprendido la necesidad de articularse. Sin embargo, los esfuerzos no han surtido los efectos esperados.

Muchos factores están asociados con la dinámica institucional y las estrategias interinstitucionales puestas en práctica a lo largo de su existencia. El problema central, sin embargo, reside en que los esfuerzos interinstitucionales reproducen las limitaciones institucionales.

No resulta simple llegar a conclusiones sobre los defectos de las políticas y de los instrumentos que intentan ponerlas en práctica. Para nosotros resulta más útil aceptar que los resultados *no son satisfactorios* y que la realidad actual requiere de nuevos mecanismos institucionales y operativos.

Al analizar las responsabilidades asumidas por cada una de las entidades estatales involucradas en la educación para la inserción laboral, se aprecia que todas están definidas en función de la oferta de servicios de formación.

La SEESCyT es la única entidad que no compite con las instituciones que regula. No oferta servicios de formación, ni evalúa, ni certifica aprendizajes.

Por las características y necesidades actuales, se requiere mejorar sustancialmente todo el sistema educativo. Recomendamos que en un primer paso se reúnan gradualmente las funciones de evaluación y certificación. Con ello es posible articular y los elementos comunes entre todas las dependencias bajo un esquema de normas de competencias.

Se trata de completar el marco de políticas y la elaboración de instrumentos más efectivos. Por un lado es necesario la aplicación gradual y por el otro, la sistematización y formalización de los procesos claves del sistema educativo.

El beneficio directo de los usuarios del sistema reside en la validez de la certificación para todo el mercado de trabajo y para todas las entidades educativas, sin importar el nivel. Las competencias aprobadas en las acciones formativas del INFOTEP serían válidas para completar el bachillerato técnico y al matricularse en la universidad.

Como un elemento importante se propone la creación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias. El cual sería el organismo regulador oficial y único de la República Dominicana con facultad para crear, poner en funcionamiento y evaluar los organismos y órganos en materia de normas, evaluación y certificación de competencias.

Funciones generales propuestas

- Diseñar la normativa general para su funcionamiento como organismo regulador del sistema normalizado de evaluación y certificación de competencias.
- Proponer el marco legal inicial (convenio de excepción, decreto o ley u ordenanza múltiple) para la creación de su estructura, financiamiento y conexiones nacionales e internacionales.
- Organizar y poner en operaciones los organismos y órganos oficiales.
- Elaborar y proponer un plan inicial de trabajo.
- Elaborar y proponer una metodología para la creación del Marco Nacional de Competencias y Cualificaciones.
- Elaborar y proponer el presupuesto del año fiscal siguiente.

Organización interna

El Instituto Nacional de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias, en su condición de entidad pública, se organizaría inicialmente como una Dirección General adscrita al Poder Ejecutivo (Presidencia de la República).

Se propone darle categoría de Secretaría de Estado, sin aumentar la burocracia. Esto es, verificar las funciones de las demás dependencias que deben ser asumidas por la nueva entidad y al traspasarlas conjuntamente con el personal y el presupuesto asignado para su realización.

Se propone, como entidad del más alto nivel de regulación, la creación del *Consejo Nacional de Normalización de Competencias*. Una vez constituido, se encargará de aprobar las políticas de normalización, con facultad para emitir Ordenanzas y Resoluciones de alcance nacional y aceptación internacional.

Se crearía un organismo multipartito que defina las políticas y una entidad ejecutiva que las instrumente y las operacionalice. La siguiente matriz presenta, a grandes rasgos, las funciones y las unidades de trabajo en cada una de las Direcciones Generales del Instituto Nacional de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias.

El Instituto Nacional de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias contaría con entidades externas para evaluar, auditar las evaluaciones y solicitar la expedición de las certificaciones. En conjunto, todos los organismos y órganos del sistema, serían parte del procedimiento general para identificar las competencias que requiera la sociedad y elaborar las normas.

El marco legal deberá especificar el alcance de cada norma de competencia. Es recomendable que las entidades evaluadoras y certificadoras de competencias a nivel local estén *acreditadas* por organismos nacionales, y éstos, a su vez, por organismos internacionales. El proceso supone, en consecuencia, formar redes de organismos evaluadores y certificadores. Unos acreditarán competencias institucionales, y otros, competencias individuales.

5. La evaluación de competencias laborales

5.1 *Evaluar para mejorar y complementar la formación de los recursos humanos, cumpliendo las disposiciones del Consejo Nacional de Educación (Ordenanza 1-96)*

La evaluación es el componente del nuevo sistema educativo en el que se requieren los cambios más profundos. Hasta el presente, a pesar de contar con una ordenanza con un marco conceptual moderno, la práctica evaluativa tiene serios defectos. Todavía se evalúa para premiar y castigar. Evaluar para la mejora continua de los recursos humanos, es un propósito de alto valor para toda la sociedad. Además de reducir costos y aumentar la posibilidad de desarrollo de los sujetos, implica un avance social importante.

La transparencia es la primera condición de la evaluación. Promover la autonomía es el propósito educativo y reconocer y certificar las capacidades de los sujetos es el aporte social deseado, según el compromiso dispuesto en la Ley 66-97. La acreditación de los conocimientos, habilidades y destrezas, adquiridos de manera formal, no formal e informal será regulada por el Consejo Nacional de Educación, en los niveles y modalidades que son de su competencia.⁶⁴

La evaluación es de carácter social, participativo, procesual y holística. Implica un proceso permanente de valoración e investigación de la realidad educativa, tomando en cuenta a todos los actores del mismo, en sus dimensiones particulares y generales, con el propósito de tomar decisiones que permitan el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. Como parte de los procesos de enseñanza y aprendizaje, la evaluación debe servir para detectar oportunamente dificultades, problemas; informar, proponer medidas consensuadas y/o establecer correctivos que les permitan a los actores desempeñarse de forma cada vez más satisfactoria.⁶⁵

El sistema de evaluación tiene la finalidad de proporcionar una visión general de todo el proceso educativo, tomando en cuenta básicamente la política educativa, el diseño curricular, los desarrollos curriculares, a los educadores y educadoras, a los estudiantes y a las estudiantes, la gestión educativa y el centro educativo.⁶⁶

Por otra parte, para que el sistema funcione como un mecanismo que estimule al individuo a seguir aprendiendo en su trabajo, hace falta no solamente que se le reconozcan sus competencias como referencia para ocuparse en diferentes empresas, sino también que haya un reflejo de éstas en la remuneración. Ambas, empleabilidad y remuneración, constituyen las partes medulares del mercado de trabajo y no pueden verse separadas una de la otra.⁶⁷

Publicar las pruebas y orientar a los interesados (los que serán evaluados y a sus patrocinadores) es una necesidad, de cara a cumplir con el principio de que las normas de competencias constituyen un bien público.

Sin lugar a dudas, la evaluación se constituye en el punto que motoriza todo el currículo basado en competencia. En este sentido:

- La evaluación se vuelve transparente. El estudiante tiene acceso a la prueba por adelantado. Es parte del material de apoyo.

⁶⁴ Artículo 29 de la ley 66-97.

⁶⁵ Secretaría de Estado de Educación, Ordenanza 1-96, artículo 3.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Leonard Mertens, *La Gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*, Madrid: OEI-IBERFOP, Madrid, 1998, p. 59.

- Cuando un estudiante no tiene la competencia requerida, al volver a evaluarse, se le aplica la misma prueba. Pueden cambiar los datos y hasta el escenario.
- La evaluación se diseña para determinar si el sujeto es competente o si aún no lo es. A partir de la aplicación de una prueba práctica, se certifica su dominio o se retroalimenta.
- Los instrumentos de evaluación se diseñan a partir de la norma oficial.
- La planificación de las actividades de aprendizaje se basa en los criterios de evaluación.
- En una situación real, una persona muestra si es competente o no. La calificación no se distribuye igual que en los exámenes tradicionales.
- Para ajustarnos al marco legal y establecer las calificaciones, el mínimo aprobatorio se convierte en un equivalente a las ejecuciones imprescindibles integradas, que se organizan en el factor *método de trabajo*.
- En algunos casos, la evaluación de una competencia puede conllevar una prueba práctica de memorización.

5.2 Normalizar, evaluar y certificar en los límites de un marco nacional de competencias y calificaciones

El Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación es una oportunidad para incorporar propuestas de cambios en el sistema educativo dominicano. Además del foro presidencial, la SEE se prepara para una transformación estructural. Con el auspicio de la Unión Europea se lleva a cabo el Enfoque Sectorial. Se trata de integrar en un solo marco de políticas a las tres instancias del Estado.

A partir de las políticas sectoriales, se derivarán instrumentos comunes entre la SEESCyT, la SEE y el INFOTEP. En el caso de la educación y la formación técnico-profesional, oficialmente se ha planteado abordarla con un enfoque sub-sectorial. La mesa especializada de educación para el trabajo confirma este planteamiento.

Otro factor que favorece la concreción del Marco Nacional de Competencias y Cualificaciones es el Acuerdo entre la SET, la SEE, el INFOTEP y el Consejo Nacional de la Empresa Privada. Para darle categoría sistémica, las normas, la evaluación y la certificación deben constituir procesos oficiales con reconocimiento y validez pública. Es por ello que se requiere un marco nacional de competencias.

Un marco nacional de competencias se puede definir como el conjunto de competencias que se consideran necesarias para la sociedad en general y para el sistema productivo, en particular. Para su diseño se requiere identificar todas las competencias en cada actividad humana.

El marco nacional de calificaciones es una derivación del marco nacional de competencias. Una calificación es un título que se obtiene al aprobar un conjunto determinado de competencias, previamente indicadas.

Con el marco nacional de calificaciones se unificarían los títulos y los planes de estudios. Los programas de las asignaturas y módulos contendrían las competencias que se estructuran con base en las mismas normas.

La autonomía cambia de sentido. En lugar de entidades educativas que forman y certifican estudios con criterios propios, existirían centros que orientados hacia las normas establecidas, obteniendo la garantía de aceptación y validez de sus servicios sin discriminación.

La garantía de toda la sociedad en el nivel de calidad de la formación de sus profesionales, ya que sin importar la entidad de formación, el Instituto Nacional de Normalización,

Evaluación y Certificación obliga a que cada centro educativo cumpla con el estándar mínimo establecido. Se requiere, por lo menos, que la normalización, la evaluación y la certificación puedan ser realizadas por organismos que ofrezcan garantía de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Jorge. “Cambios tecnológicos del sector educativo” en *Educación técnica, formación profesional y desarrollo en la República Dominicana*, Programa BID-FUNDAPEC. Santo Domingo: Talleres Servicios Creativos, 1991.
- Anta, Gregorio. *Procesos de Acreditación y Certificación de la Competencia Laboral*. Volumen 2. Madrid: OEI/IBERFOP, 1998.
- Argüelles, Antonio. *Competencia laboral y educación basada en normas de competencias*. México: Limusa, 1996.
- Bertrán, Olivier. *Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales*. Volumen 4. Madrid: UNESCO/OEI/IBERFOP/IPE, 2000.
- Brunner, José Joaquín. *Educación: Escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. No. 16. Santiago de Chile: PREAL, 2000.
- Castillo, Felipe. *Educación basada en competencias*. Santo Domingo: Secretaría Estado de Educación (SEE) / Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Técnico Profesional (ProETP), 2005.
- Cruz, Gloria. *Pruebas prácticas. ¿Cómo se elaboran?*. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia / Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 1993.
- Drucker, Peter. *La sociedad Post-Capitalista*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995.
- _____. *Drucker y su visión sobre la administración, la sociedad, la tecnología, la información y el mercado*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995.
- Gómez Ocampo, Víctor. “Relación entre educación y estructura económica” en la *Revista de la Educación superior*, nº 41, Anuies, México, 1988.
- Hasbún, Douglas. *Estudio diagnóstico sobre educación técnico profesional en la República Dominicana*. Informe final. Santo Domingo, 2000.
- Isa Conde, Antonio. “La educación dentro del marco de reconversión industrial” en *Educación técnica, formación profesional y desarrollo en la República Dominicana*, Programa BID-FUNDAPEC. Santo Domingo: Talleres Servicios Creativos, 1993.
- Mertens Leonard, *La Gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Madrid:OEI-IBERFOP, Madrid , 1998.
- OEA, Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico, “Estudios de los instrumentos de políticas científica tecnológica en países de menor desarrollo”, en *Revista Estudios sobre desarrollo científico tecnológico*, No. 27, Washington, 1975.

OEI/PROGRAMA IBERFOP. *Análisis ocupacional y funcional del trabajo y el consejo de normalización y certificación de competencia laboral*. Volumen 3. Madrid: OEI/PROGRAMA IBERFOP, 1998.

República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. *Ley general de educación No. 66'97*. Santo Domingo, 9/04/97.

_____. Secretaría de Estado de Educación. *Fundamentos del currículo*, tomo I. Santo Domingo: Editora Taller, 1994.

_____. Secretaría de Estado de Educación. *Fundamentos de currículo*, tomo II. Santo Domingo: Editora Taller, 1994.

_____. Secretaría de Estado de Educación / Dirección General Educación Técnica Profesional. *Ordenanza 1-96*. Santo Domingo: Editora Taller, 1996.

_____. Secretaría de Estado de Educación / Dirección General Educación Técnica Profesional. *Propuesta curricular de técnico básico*. Santo Domingo: Editora Taller, 1994.

UNESCO. *Quinta conferencia de educación de personas adultas*. La declaración de Hamburgo y la agenda para el futuro. Confitea, 4-18 de julio de 1997.

Villamizar, Rodrigo y Juan Carlos Mondragón. *ZESHIN: Lecciones de los países del Asia-Pacífico en tecnología, productividad y competitividad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995.

VI. Nueva economía y educación para la inserción laboral

Oscar Amargós

1. Introducción

La expresión “educación para la inserción laboral” sugiere que se trata de aquella que en principio contribuiría a mejorar las posibilidades de las personas jóvenes y adultos para encontrar un trabajo decente a cambio de un salario igualmente digno. ¿Qué tipo de educación es la que puede mejorar las oportunidades para la inserción laboral? Esta pregunta remite a otra ¿para qué mundo de trabajo formal? ¿Qué tipo de oferta educativa diseñar? ¿La que provee los conocimientos, habilidades y destrezas específicos que requieren los puestos de trabajo que ofertan las empresas en la actualidad o debería ser una formación más general o polivalente que permita a las personas *autoprogramarse* para ocupar los puestos de trabajo del futuro? ¿Qué actores deben ofrecer este tipo de educación? ¿Exige el nuevo contexto una nueva institucionalidad o forma de proveer la educación para la inserción laboral?

Las palabras contenidas en este escrito son un intento por responder las precedentes interpelaciones. Obviamente, en el contexto de la nueva economía, develar las complejas relaciones entre educación y trabajo no es una tarea sencilla. Mi intención es animar un debate sobre políticas públicas en torno a un tema que me parece crucial en nuestras aspiraciones de mejorar las oportunidades de inclusión de amplios sectores sociales a las redes de producción y prestación de servicios y, por esa vía, propiciar su desarrollo humano, al tiempo que se mejoran nuestras posibilidades de participación en los mercados globales.

2. Educación para la inserción laboral: el sentido de la expresión

Tradicionalmente la educación orientada al trabajo es aquella que se ofrece como parte del nivel medio o secundario, y que se conoce en nuestro medio como Educación Técnica Profesional y la paraformal que ofertan instituciones como el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas, las Escuelas Laborales y que se denomina Formación Profesional Ocupacional o Formación Técnico-Vocacional. En otros países, también abarca aquella formación postsecundaria no universitaria, conocida como educación técnica superior o educación tecnológica.

Este tipo de educación en nuestro país tuvo su punto de partida como respuesta a al proceso de urbanización e industrialización registrado en las últimas cuatro décadas del siglo XX⁶⁸. En los países de mayor tamaño de América Latina, su institucionalización es anterior al año 1950. Su base de organización curricular descansa en que las distintas actividades económicas vinculadas con la industria manufacturera, con el comercio, la agricultura o a los servicios, requieren de una fuerza de trabajo con *cualificaciones específicas* para desempeñar las diversas ocupaciones presentes en esas actividades.

Se trata de un tipo de educación que en principio debe seguir la tendencia del mercado del trabajo; es decir, vincular su oferta con las demandas de capital humano calificado; y con tal

⁶⁸ El Instituto Politécnico Loyola, la antigua Escuela de Artes y Oficios y otros centros orientados a la agricultura, surgieron en la década de 1950.

decisión, contribuir a mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y adultos. Ésta es precisamente una de las cuestiones que en las actuales circunstancias hay que discutir.

El escenario actual de referencia y el que se anticipa aconsejan revisar tanto la teoría que sustenta la organización de la oferta de formación como la referida a la demanda. Conforme se instalan las nuevas formas de producir y ofrecer servicios, debido a la irrupción en todos los ámbitos de la vida y del mundo del trabajo de la tecnología de la microelectrónica y la informática, las proyecciones y características exigidas al capital humano, se vuelven imprecisas. En reconocimiento de esta incertidumbre, al abordar el tema que nos ocupa, cada vez más se emplea el concepto de *educación para la empleabilidad*.

La Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos del año 2004 de la OIT establece que “el término *empleabilidad* se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o a cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo⁶⁹”.

De modo que las “competencias y cualificaciones transferibles” son la palanca de apoyo para que las personas puedan encontrar, conservar o cambiar de empleo cuando las circunstancias así lo demanden. Dado que el mercado de trabajo y los empleos disponibles están en constante mutación, la zapata para la *empleabilidad*, debería estar conformada por la capacidad y disposición para aprender durante toda la vida laboral y adaptarse o *reprogramarse*⁷⁰ para acceder a las distintas ocupaciones que se presenten en el futuro.

La forma como se producen los bienes y se proveen los servicios en las sociedades modernas y ricas, exige a la fuerza de trabajo la capacidad de aprender nuevas cosas, organizar lo que sabe de forma específica para cada tarea e ir evolucionando con el rápido cambio tecnológico y organizativo. Pero ese mismo patrón de exigencia, con mayor o menor velocidad, se irá estableciendo en sociedades menos avanzadas⁷¹. La capacidad de aprender, de adaptarse de *autoprogramarse* para acceder a las distintas ocupaciones, dependerá de los años de escolaridad que acumule una persona.

En términos individuales, la hipótesis es muy sencilla: a mayor grado de escolaridad y competencias técnicas generales, mayores oportunidades de *empleabilidad* o inserción laboral tendrá la persona; y para el conjunto de la sociedad, a mayor disponibilidad de fuerza de trabajo con niveles de escolaridad y competencias técnicas generales medias y altas, mejores y mayores posibilidades tendrá el país de incrementar su productividad y competitividad.

3. Economía y demanda de fuerza de trabajo: una aproximación a la comprensión de la educación para la inserción laboral

¿Debe la educación para el trabajo seguir la tendencia del mercado del trabajo? La respuesta sería sin dudas simple: la oferta debería ser impulsada por la demanda. Sin embargo,

⁶⁹ Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88ª Reunión OIT, Ginebra, junio de 2000.

⁷⁰ Manuel Castells, Conferencia pronunciada en el "Forum Europa", Barcelona, junio de 2001. www.lafactoriaweb.com. Este término puede resultar estridente en el mundo de la educación. Está influenciado por la metáfora computacional. Se entendería como la capacidad que debería tener una persona laboralmente activa de “reinicializarse” (reset); la imagen sería: lo que sé hacer ya no se hace como aprendí hacerlo; ahora se procede utilizando otras tecnologías, y si no logro dominarla, quedaré excluido del mercado de trabajo. Piénsese por ejemplo, en un mecánico automotriz que se formó diez años atrás cuando la tecnología computacional no tenía presencia en los sistemas responsables del funcionamiento de un automóvil.

⁷¹ Manuel Castells, *Ob.cit.*

un excesivo interés por ajustar la oferta a la demanda, puede inducir a errores en la focalización de las políticas. El mundo de la formación es ciertamente complejo. Ante problemas complejos lo ideal es encontrar soluciones simples, pero no siempre se tiene éxito en semejante propósito. La demanda de formación se torna difícil de aprender. De hecho, según la Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación 2003 (ENDECA 2003)⁷², más de la mitad de las empresas consultadas informaron que enfrentaban dificultades para encontrar los trabajadores con el perfil que ellos demandaban, pero 40% de este grupo, no pudieran establecer la naturaleza de tales dificultades. Los que señalaron causas destacan la falta de capacitación específica, del nivel académico necesario, dominio de idiomas, conocimientos de informática.

Anteriormente, los diseñadores de políticas de formación y capacitación no tenían que preocuparse mucho por el tipo de demanda sino por la escasez de la oferta ante una economía que impulsaba un proceso de industrialización con intención de sustituir importaciones. Hoy, aunque en República Dominicana sigue existiendo precariedad cuantitativa⁷³ y cualitativa de la oferta, ante una creciente población que no logra insertarse en un trabajo o empleo y la naturaleza de las nuevas tecnologías productivas, la preocupación se desplaza hacia la necesidad de comprender la demanda. Pero además ¿qué hacer cuando no hay demanda?

Hoy en día se reconoce que hay muchas maneras de desarrollar conocimientos y habilidades relacionados con el trabajo; desde los sistemas más simples originados en Europa hace más de trescientos años hasta los más complejos y desarrollados. Estos sistemas se han organizado en referencia a los sectores productivos y de servicios de la economía y a la estructura de ocupación que se deriva ellos.

Por lo general la población activa se clasifica: a) según la *actividad colectiva o rama económica* del establecimiento en el que trabaja el individuo, sin considerar el oficio o la ocupación individual; b) La *situación profesional* que se determina en función de determinados criterios profesionales y sociales tales como la naturaleza del trabajo, el grado de cualificación, la posición jerárquica y otros; y c) La *profesión individual* que por lo general precisa el oficio o el puesto de trabajo⁷⁴.

Hasta hace muy poco tiempo la definición del currículo se hacía en referencia a un puesto de trabajo o un empleo concreto, sin embargo hoy en día se diseña a partir del más amplio y expresivo concepto de área ocupacional y en función de las características requeridas para la empleabilidad. Es decir, la referencia o punto de partida para el diseño de la propuesta curricular son las *competencias profesionales específicas* asociadas a una *familia profesional*, que se entiende como un conjunto de ocupaciones que poseen elementos afines, y que normalmente implican una formación básica similar, son afines en sus características de aprendizaje y concurren a una misma actividad productiva. Una familia profesional también puede estar constituida por un grupo de ocupaciones de carácter intersectorial, es decir, que inciden en varios sectores productivos⁷⁵.

En los países donde la institucionalidad de la educación para el trabajo ha alcanzado niveles superiores, la oferta se estructura tomando como referencia el Marco Nacional de Cualificación (MNC)⁷⁶. Un MNC contempla niveles o grados de competencia, familias, títulos

⁷² Esta encuesta fue patrocinada por el consorcio de instituciones públicas y privadas: FUNDAPEC, SET, SEE, SEECyT, INFOTEP, BCRD, PROGRAMA PRO-ETP, Agencia Española de Cooperación Técnica, Santo Domingo, 2004, p. 35.

⁷³ La relación de estudiantes matriculados en educación técnica con respecto al total de los inscriptos en el nivel medio o secundario en América Latina y el Caribe es de 25%; en cambio en los países ricos, ese porcentaje ronda el 60%.

⁷⁴ G. Friedmann, y P. Naville, *Tratado de Sociología del Trabajo I*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁷⁵ Luis López, *Los desafíos de la Formación Profesional. La Experiencia Española*, 1999. En: <http://www.ilo.org>.

⁷⁶ “El concepto de Marco Nacional de Cualificación (MNC) es de uso relativamente reciente; su adopción refleja la concreción de una política nacional en la que se reconocen todos los logros en términos de aprendizaje de una persona,

y certificados profesionales. La familia profesional y los niveles de cualificación requeridos por los distintos puestos de trabajo son los elementos clave para estructurar una oferta formativa.

Resumiendo, la oferta de formación para el trabajo ha de decidirse, definirse y organizarse en referencia a la demanda de los sectores productivos y de servicios de la economía, al tipo y niveles de desarrollo tecnológico presentes en ella, a la estructura ocupacional y a la dinámica del mercado de trabajo.

4. El pasado reciente de nuestro desarrollo económico

Pasemos revista ahora a las principales características contemporáneas del tejido económico del país, e intentemos prefigurar los sectores económicos con mayor presencia como referencia general para decidir cuál tipo de oferta de educación es la que aumentaría las posibilidades de inserción laboral de los nuevos entrantes al mercado de trabajo, al tiempo que, se apoya las aspiraciones del país de lograr una inserción mundial incluyente y renovada⁷⁷.

Los investigadores del desarrollo económico dominicano coinciden en señalar que la transformación de la economía dominicana en las décadas de los ochenta y noventa fue intensa y profunda⁷⁸. La industria azucarera prácticamente desapareció; muchas de las firmas de sustitución de importaciones ya no operan más, o una parte de ellas han cambiado su misión: de manufactureras se han convertido en importadoras, (tal como sucedido con una buena cantidad de las firmas asentadas en los parques industriales de Herrera y Haina). Se ha procurado una reinserción en la economía mundial por vía de las exportaciones de las industrias de zonas francas y el estímulo al desarrollo del sector turismo como fuentes de generación de divisas.

5. El presente: sectores y actividades económicas líderes en absorción de fuerza de trabajo, tipo de demanda⁷⁹ y oferta educación para el trabajo

Sobre la base del informe de la Economía Dominicana del Banco Central 2005, el tejido económico empresarial dominicano demandante de fuerza de trabajo está integrado básicamente por los sectores y actividades económicos que se muestra en el gráfico 1:

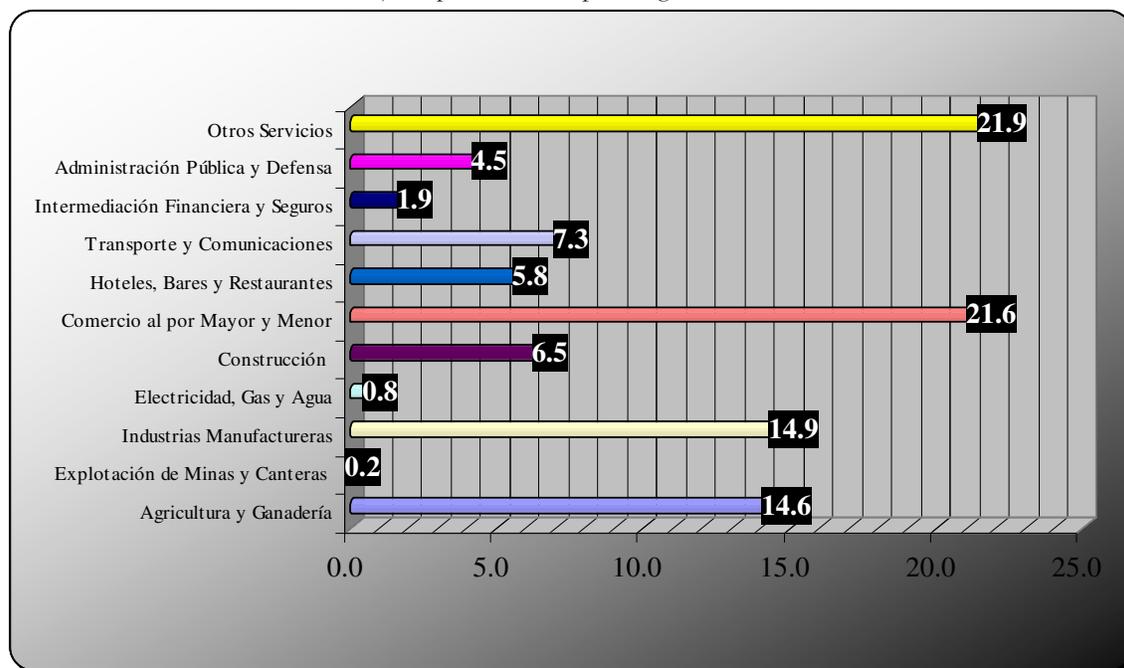
obtenidos a través de la educación o fuera de ella, en la formalidad o en la informalidad, pero en todo caso debidamente evaluados y reconocidos mediante un certificado". Fernando Vargas, 2004. <http://www.cinterfor.org.uy>

⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. Santo Domingo, 2005.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁷⁹ El tipo de demanda resaltada aquí se refiere aquella fuerza de trabajo que debe tener una formación general por encima de la educación básica y formación específica relacionada la familia profesional o con las actividades económicas de que se trate (Técnicos de nivel básico, medio y superiores).

Gráfico 1. Porcentaje de población ocupada según actividad económica 2005



Más de las dos terceras partes de la población ocupada (73.1%) participa en los sectores servicios, comercio, industria manufactureras y agricultura. Una aproximación a sus principales características, permite una mejor comprensión de la demanda de educación generada al interior de estos sectores.

El sector agropecuario. Salvo las recientes innovaciones en grandes plantaciones de cítricos, cultivos de flores, productos exóticos (frutas tropicales para la exportación), invernaderos para la producción de vegetales y hortalizas, cultivos de peces, etc., se caracteriza por ser un sector donde las empresas y pequeños productores desarrollan sus actividades utilizando tecnologías convencionales y rudimentarias. Al 2005, este sector absorbió el 14.6% de toda la población ocupada.

De acuerdo a los nuevos renglones e incorporación de nuevas tecnologías en el sector agropecuario y la organización de cluster entre productores, proveedores, exportadores, intermediarios financieros, gobiernos locales, etc., se generará demanda de técnicos de nivel básico para operar maquinarias agrícolas, aplicar insumos (abonos, fertilizantes, control de plagas, etc.), siembra, recolección y embalaje de cosechas; de técnicos con formación de nivel medio y formación específica en cultivos no tradicionales, operación de sistemas de riegos computarizados, cultivos en ambientes controlados, mantenimiento de maquinarias y equipos agrícolas, manejo de problemas sanitarios y fitosanitarios, etc.

Es precisamente en éstas áreas donde la oferta de formación y capacitación es escasa. La ofertada por los centros educativos especializados (politécnicos y escuelas agrícolas y universidades) se ha orientado a la formación de técnicos para desempeñar funciones de educación y orientación a los agricultores (agrónomos e ingenieros agrónomos), y evidentemente hay una saturación de la oferta de este tipo de técnico. Por lo que se impone un replanteamiento de las carreras y capacitaciones que ofrecen con el propósito atender las nuevas demandas derivadas de la incorporación de nuevos renglones y tecnología agropecuarios orientados a la exportación.

El sector manufacturero. Conforme con la contabilidad del Banco Central, este sector está integrado por tres subsectores. La industria azucarera, la local no azucarera y la de zonas francas. En conjunto, en el año 2005, el sector aportó el 14.9% (486 mil trabajadores) de todo el empleo generado por la economía.

La *industria azucarera* es una actividad en retroceso. El 2005 registró una caída de 8.1% en su volumen de producción; ha dejado de ser un importante demandante de fuerza de trabajo con niveles de calificación media (mecánicos industriales, control de calidad, etc.). Por su parte la *industria local no azucarera*, durante el año 2005, logró un mejor desempeño que año anterior. Las firmas de este subsector, en su mayoría, se dedican a la fabricación de prendas de vestir y teñido de pieles; elaboración de productos alimenticios (pastas, arroz descarado, café descarado, aceites, etc.) y bebidas (cervezas, ron, gaseosas, etc.); fabricación de muebles fabricación de productos de metal y entre otras actividades.

Aunque algunas de las industrias, por ejemplo, las dedicadas a la producción de cervezas, dentro de su renglón, utilicen los últimos adelantos tecnológicos disponibles, desde el punto de vista de los productos que manufacturan y la tecnología que emplean, la *industria local no azucarera* dominicana, no se considera de tecnología compleja, más bien de contenido tecnológico bajo⁸⁰. Su producción se orienta básicamente al mercado interno. Conforme con su estructura ocupacional y nivel de complejidad tecnológica, sólo para los puestos de mandos medios se demandan trabajadores con educación general de nivel medio, educación media y superior técnica (mecánicos industriales, mantenimiento mecánica, electricistas industriales, soldadores, etc.) y con formación universitaria (ingenieros industriales, administradores).

En relación con la oferta educativa disponible, en términos cuantitativo y áreas de especialidad, todavía es insuficiente; es decir, el número de egresados por año en las denominadas especialidades de tecnologías “duras” (electricidad, electrónica, mecánica de mantenimiento, mecánica industrial, etc.), es relativamente pequeño. En el año escolar 2001-2002, del total de estudiantes (19,463) matriculados en Educación Técnico Profesional (bachillerato técnico), un 18% cursaba alguna de esas especialidades (*ver cuadro anexo 1*).

Los contenidos de los programas de estudios y el catálogo de oferta de especialidades requieren ser actualizados y reenocados, preferiblemente bajo el modelo de Educación Basada en Competencias Profesionales. En la actualidad la Secretaría de Estado de Educación, con el financiamiento de la Unión Europea, ejecuta el Programa de Apoyo a la Educación Técnico Profesional (PRO-ETP), que tiene como meta mejorar los equipamientos de por lo menos 12 especialidades y actualizar los programas de estudios de por lo menos 10 especialidades e impulsar dos nuevas ofertas.

Las industrias que operan bajo el régimen de zonas francas. Se trata de empresas que realizan actividades por cuenta ajena; es decir, por encargo de otra empresa que diseña los productos, define la planeación estratégica de su producción, aporta el objeto de trabajo (las materias primas principalmente) y conserva la propiedad sobre los productos. La maquila responde a un proceso de segregación de las distintas fases del proceso productivo que permite una división del trabajo entre empresas situadas en diferentes países. Se trata de una “integración descentralizada” (OIT, 1996). Estas empresas se presentan en dos formas principales: la

⁸⁰ Conforme el criterio adoptado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) según el esfuerzo de I+D aplicado a los diferentes sectores, los bienes manufacturados, se pueden agrupar en cuatro grupos distintos: Materias Primas (MP), Manufacturas de Contenido Tecnológico Bajo (CTB), Manufacturas de Contenido Tecnológico Medio (CTM) y Manufacturas de Contenido Tecnológico Alto (CTA). Véase: C. Francisco Montserrat y Miguel Carrera T., *Nivel de Desarrollo y Contenido Tecnológico de las Exportaciones: Análisis Comparativo Entre América Latina y Asia*. En: <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc2/casado>. Estos autores ubican a la manufactura de República Dominicana en el nivel “Mediano Bajo”.

tradicional (básicamente de la rama textil y vestuario) que demandan trabajadores con escaso nivel calificación; y las de segunda generación (empresas en el campo de la electrónica y las de servicios, sobre todo las de tráfico de voz, data y video o Call Centers) que muestran cierto nivel de complejidad tecnológica y demandan mayores niveles de formación básica a sus trabajadores.

Aunque el modelo de zonas francas ha entrado en proceso de decrecimiento (el número de empleo se redujo en 18.5% en el 2005), todavía es un sector de importancia, por el número de plazas que aún conserva (154 mil en el 2005). Con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centro América, los líderes de este sector tienen expectativas de que se pueda recuperar.

Dentro del sector manufacturero, especial atención requieren el subsector de pequeñas y medianas industrias que también muestran una gran heterogeneidad tecnológica. Su importancia radica en que proporcionan más del 70% del empleo industrial del país.

Hasta el momento hemos hablado de las demandas del mercado de trabajo formal; sin embargo, el otro sector, el denominado informal, que emplea a la mitad de la PEA, también debe ser objeto de atención por parte de los oferentes de educación para el trabajo ¿Cuál es el rol de la educación para el trabajo frente a este sector? El reto es estructurar una oferta flexible que contemple, además de la formación específica en oficios que es fundamental en muchas de las actividades de este sector, requieren capacitación en manejo de incertidumbre y habilidades para el manejo de la división de trabajo.

Sector de servicios. Está integrado por los subsectores de hotelería y turismo, transporte, almacenamiento de mercaderías, comunicaciones, finanzas y otros servicios. Según el Banco Central, el crecimiento alcanzado por la economía en el 2005, fue en gran medida, responsabilidad de este sector. Las actividades comunicaciones (22.0%), comercio (11.6%), hoteles, bares y restaurantes (9.3%), transporte (8.1%), mantuvieron el liderazgo en cuanto a aportes al PIB.

La demanda del sector servicio es marcadamente heterogénea. Va desde las ocupaciones asociadas a las actividades que utilizan las modernas tecnologías de la comunicación y la información (servicios telefónicos, bancarios, de seguros, Call Centers, etc.), servicios de operación y mantenimiento de vehículos, mantenimiento de equipos electrónicos de consumo, servicios personales, ventas y servicio al cliente, servicios de logística y almacenamiento de productos, etc. El común denominador de las ocupaciones de la mayoría de estas actividades es que a las personas que participan se les exige una escolaridad de nivel medio, conocimiento de idiomas, manejo de herramientas de informática (ofimática) y comunicación vía Internet.

Varias de las capacitaciones demandadas (las relacionadas con el manejo de computadoras, ventas, servicios personales, etc.) están relativamente cubiertas por las escuelas e institutos; sin embargo, en otras, tales como el mantenimiento de equipos electrónicos de consumo, servicios de comunicación, mantenimiento de vehículos de motor, etc., se registran importantes déficits.

6. Nueva economía, cualificación y posibilidades de inserción laboral

Los análisis recientes realizados por el Banco Mundial⁸¹ con respecto al entorno y perspectiva de la economía de nuestro país, dan cuenta de que:

⁸¹ Banco Mundial, *Evaluación de la competitividad comercial y laboral; Cerrando la brecha en educación y tecnología*, República Dominicana: Banco Mundial, 2005.

- Por efecto de las transformaciones en el contexto del comercio exterior (supresión del Acuerdo Multifibra que favorecía las empresas que operan en las zonas francas industriales, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica y las futuras restricciones de la Organización Mundial del Comercio), la economía dominicana requerirá un cambio, a los fines de que logre competitividad bajo el nuevo esquema de participación.
- Como consecuencia de la liberalización comercial se reducirá el proteccionismo y, aumentará la competencia para la industria nacional por lo que ésta tendrá que elevar la productividad e incrementar el requerimiento de una fuerza laboral más capacitada.
- Se cerrarán empresas y por tanto se eliminarán puestos de trabajo, pero al mismo tiempo, según la visión más positiva del nuevo entorno, se abrirán nuevos negocios y se crearán nuevas plazas de trabajo con probabilidad vinculadas a la Nueva Economía.

La República Dominicana y, en general, los países pobres deberán aspirar a que su base productiva evolucione hacia la denominada Nueva Economía basada en el conocimiento. La expresión “economía basada en los conocimientos” sugiere que los determinantes del éxito de las empresas y del conjunto de la economía de un país, dependen cada vez más de su efectividad para generar y utilizar conocimientos. Las actividades económicas que no demandan un capital humano con buen nivel de educación, están cada día más sujetas a la competencia global basada en el precio, más que en la calidad.

Manuel Castells⁸² establece los tres rasgos fundamentales de la Nueva Economía:

- *El primero, es una economía en que la productividad y competitividad de empresas, regiones, ciudades y países dependen de la capacidad de generación de conocimiento y del procesamiento de la información.*
- *Es una economía construida en torno a redes, redes internas en las empresas, entre las empresas, y entre las empresas y distintos mercados y sistemas de proveedores.*
- *Y, en tercer lugar, es una economía que a través de su carácter expansivo y utilizando las tecnologías de comunicación y transporte de base electrónica, abarca el conjunto del planeta.*

Castells sostiene que la Nueva Economía acarrea una serie de consecuencias sociales tales como la flexibilidad del empleo, del trabajo y de la organización empresarial; y esto, obviamente, impactará el contenido y la forma de la educación para la inserción laboral. Por ser planetaria no quiere decir que todo el mundo esté integrado a ella; de hecho, la mayoría de la población y del territorio del planeta no lo está.

La economía basada en los conocimientos es ampliamente facilitada por los avances vertiginosos de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones que no sólo han invadido los procesos industriales, la medicina, la educación, también han generado “*nuevos yacimientos de empleos*”⁸³ no necesariamente en el ámbito de industria manufacturera sino en el

⁸² Manuel Castells, *Ob. Cit.*

⁸³ Este tema es relativamente nuevo. Surgió en 1993 en Europa, con la publicación del Libro Blanco apoyado por Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. En 1998 la Ministra francesa de Trabajo, Martine Aubry, a propósito de la cumbre Luxemburgo, presentó un informe sobre 22 nuevos perfiles profesionales relacionados con los “nuevos yacimientos de empleos”.

sector servicio (oficinistas, vendedores relacionados con la tecnología de la informática, soporte de redes informáticas, etc.)

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) también han contribuido a desdibujar los límites entre lo que tradicionalmente hemos denominado “industria” y actividades del sector servicio. Incluso la palabra industria se hace extensiva a actividades que no son manufactureras, por ejemplo, la “industria del espectáculo y el entretenimiento” la industria del turismo. Igualmente muchas industrias han “eliminado” actividades de servicios que tradicionalmente eran contabilizadas como parte de la propia industria, y cuya subcontratación externa se ha convertido en una práctica habitual.

¿Qué posibilidades tiene la República Dominicana de moverse a una economía basada en conocimientos? El capital humano es el stock de conocimientos y habilidades que poseen los individuos y su capacidad física y mental para ejercitarlos⁸⁴. Por su parte el nivel de cualificación se puede definir como el resultado de la educación recibida, la experiencia laboral acumulada y la capacidad mental y física para desarrollar actividades productivas en el presente y en el futuro. Una manera de examinar las posibilidades que tiene una economía para competir en los mercados globalizados, es determinar el stock de conocimientos de su población activa, al tiempo que se distribuye según niveles de cualificación, los cuales se pueden asociar con la pirámide ocupacional. El de nivel cualificación se define como el grado de competencia requerido para el desempeño de las funciones propias de una ocupación.

A falta de un Marco Nacional de Cualificación MNC, en función de los años de escolaridad alcanzados, es posible establecer una clasificación de los niveles de cualificación de la Población Económicamente Activa (PEA); y en consecuencia, examinar las posibilidades de impulsar un modelo de economía basada en el conocimiento en un país como República Dominicana. Siguiendo la propuesta de Diez de Medina⁸⁵, la fuerza de trabajo del país se puede clasificar de acuerdo a los siguientes niveles:

- *Cualificación nula*: incluye a la población analfabeta y la que ha alcanzado hasta tres años de educación primaria. Se considera que este grupo no cumple con los niveles mínimos compatibles con las emergentes estructuras de ocupación.
- *Cualificación baja*: Personas con cuatro o más años de educación básica y hasta dos años del nivel medio y sin formación específica. A este grupo pertenecen las personas con los niveles mínimos para comenzar una experiencia laboral.
- *Cualificación media*: Personas con tres ó más años de educación del nivel medio hasta un año de universidad o equivalente. Cuentan con los conocimientos mínimos para seguir estudiando o trabajar en ocupaciones en los sectores modernos del empleo.
- *Cualificación superior*: Personas con formación postsecundaria y formación terciaria incompleta y completa. Incluyen las personas que han recibido educación técnica formal superior.

Conforme con esta clasificación, el 12% de la PEA dominicana tiene un nivel de cualificación nula; y casi la mitad, cualificación baja. Estas cifras estarían mostrando lo difícil que será para la República Dominicana participar en la Nueva Economía. El hecho de que el 61% de la PEA de un país tenga niveles nulo y bajo de calificación, enrarece las posibilidades de ganar participación en los mercados internacionales sobre la base de conocimientos incorporados en los bienes y servicios que se ofertan. También se debe destacar que para el

⁸⁴ Sergio Boisier, *Las políticas territoriales en América Latina como marco para el desarrollo local*, Turín, Italia, 2003.

⁸⁵ R. Diez De Medina, *Jóvenes y empleo en los noventa*, Montevideo: Cinterfor, 2001, p. 143.

2005, el 56% de los nuevos entrantes al mercado de trabajo se ubican en esos niveles de cualificación (nulo y bajo), lo que estaría indicando que la empleabilidad de la mayoría de los nuevos aspirantes se ve seriamente amenazada por su escaso nivel de cualificación.

Cuadro 1. Porcentaje de la Población Económicamente Activa y nuevos entrantes al mercado de trabajo, según nivel de cualificación

Nivel de cualificación	PEA	Ocupado	Desocupado	Nuevos Entrantes
Nulo	12.0	13.6	7.4	7
Bajo	49.3	49	50.2	49
Medio	22.2	21.1	30	33
Superior	16.5	16.3	12.4	11
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo de 2005

La población ocupada en el sector agropecuario es la que en peor situación se encuentra ya que el 91% de ella tiene niveles de calificación nula (33%) y baja (58%). Por su parte, el 59% de la ocupada por el manufacturero el 8.2% tiene cualificación nula y el 51.2% baja; el 27% media; y el 13.4%, cualificación superior.

Si partimos de una visión optimista, las nuevas actividades económicas y empresas que habrán de instalarse en nuestro territorio, probablemente se caracterizarán por ser intensivas en la aplicación y utilización de las TICs; y en consecuencia, requerirán una fuerza de trabajo con niveles de cualificación más elevados del que actualmente utilizan las empresas locales.

Las instituciones oferentes de educación para el trabajo están compelidas a estudiar y explicitar los nuevos requisitos de las ocupaciones emergentes con el fin de alinear sus ofertas y contribuir con ello a ampliar las posibilidades de inserción laboral de los nuevos entrantes al mercado de trabajo. Este es un nuevo reto que, en adición a las demandas de las empresas sobrevivientes de la industria local no azucarera, deberá ser afrontado por las instituciones especializadas en educación para el trabajo, y con tal decisión, evitar cuellos de botellas por la falta de trabajadores con cualificaciones en oficios tradicionales. La demanda de este tipo de fuerza de trabajo se prevé que desaparezca en el corto plazo, incluso, con frecuencia los empresarios de la economía formal y los demandantes de servicios se quejan de que no encuentran buenos electricistas, soldadores, torneros, fresadores, cocineros, mecánicos de autos, etc.

7. Nueva economía y nuevo modelo de organización de la educación para el trabajo

Dos temas adicionales surgen de la relación oferta versus demanda de educación para el trabajo. El primero tiene que ver con el contenido: ¿qué debe enseñarse y cómo debe organizarse el proceso de enseñanza-aprendizaje? El segundo tiene que ver con los nuevos formatos institucionales para proveer los servicios de formación y capacitación.

En cuanto al primero, consecuencia de las innovaciones de la organización del trabajo y las relaciones sociales en el seno de las empresas, las unidades productivas con mayores tasas de innovación tecnológica requieren contar con recursos humanos con capacidad de seguir aprendiendo y apropiarse de conocimientos fuera de los sistemas escolares. Para que los trabajadores tengan esa capacidad requieren *competencias básicas*; es decir, habilidades para la

lectura y escritura, comunicación oral, cálculo, todas ellas proporcionadas por una buena educación básica nueve o diez años de escolaridad mínima; *competencias genéricas* (capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etc.), y *competencias específicas* que son las que están relacionadas con los aspectos técnicos directamente vinculados con la ocupación y que no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales.

El trabajador que se vincula a los sectores que muestran mayores tasas de innovación tecnológica requiere una educación formal superior a la que se demandaba anteriormente y, en contextos específicos de trabajo, requiere una formación especializada (competencias específicas) orientada a un área profesional (formación tecnológica), más que una ocupación particular. Es fundamental adquirir las competencias básicas para poder aprender y *reprogramarse* cuando sea necesario. Las personas con un mayor stock de conocimientos, además de obtener mejores salarios cuando están empleados, pueden defenderse mejor en períodos de inestabilidad laboral porque son más capaces de adaptarse a circunstancias cambiantes⁸⁶.

Incluso en los oficios u ocupaciones donde el trabajador requería un 80% de habilidades y destrezas manuales y 20% de habilidades y destrezas mentales, esa proporcionalidad se invierte en la noción actual de trabajo.

Contrario a la aspiración de Taylor, el trabajador de hoy no es una máquina, ni la educación para el trabajo puede reducirse a crear un cierto repertorio de conductas automatizadas. Y menos aún cuando se trata de oficios u ocupaciones cuyos contenidos cambian con relativa rapidez y que se ejercen en los niveles medios y superiores de la pirámide ocupacional.

Por más sencillo que sea un oficio requiere tres tipos de formación: a) las competencias laborales genéricas, es decir, saberes y destrezas generales que por lo mismo, son aplicables a una amplia gama de ocupaciones; b) las competencias ocupacionales específicas, o saberes y destrezas que demanda cada ocupación en particular; y c) los valores y actitudes apropiados para desenvolverse en ambientes laborales (el “yo” del trabajador).

La educación para el trabajo no es ni debe concebirse hoy como un tramo o una etapa en la historia educacional de las personas: todos los niveles escolares tienen la función de transmitir conocimientos, destrezas y valores aplicables al mundo del trabajo. Sin embargo, cada tramo o nivel escolar está llamado a hacer un énfasis diferente de acuerdo al itinerario de formación de una persona. Cada tramo o nivel educacional puede asociarse con los escalones de la pirámide ocupacional.

La escuela básica y la media o secundaria deberían desarrollar las “competencias para la empleabilidad”; es decir, las competencias generales y la personalidad del futuro trabajador. La educación media o secundaria debería además ofrecer la oportunidad de explorar los distintos caminos laborales. Hoy existe un creciente consenso de que la escuela media no debe enfocarse hacia oficios específicos ni reforzar la separación entre trabajo manual y trabajo intelectual. El nivel medio tiene el doble reto de fortalecer los aprendizajes básicos y brindar una suerte de “alfabetización laboral” que permita a los alumnos: a) conocer sus intereses y capacidades individuales, y b) desarrollar competencias genéricas que sirvan de base a formaciones específicas posteriores y que posibiliten su vinculación con el mundo del trabajo. La educación académica y la formación laboral no son alternativas excluyentes.

En reconocimiento de esta realidad, la tradicional separación, por un lado, entre el sistema de formación y capacitación técnica profesional y, por el otro, la educación formal demanda

⁸⁶ Guillermo Labarca, "Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social" en Claudia Jacinto(Coord.) *¿Educar para qué trabajo?: discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires: redEtis (IIPE-IDES), MTCyT, MTEySS, 2004.

ser replanteada. Conforme con la demanda de la Nueva Economía, además de aumentar la escolaridad de toda la población, es imperativo lograr una buena articulación de la propuesta curricular con las demandas del mundo del trabajo a los fines de lograr que los nuevos entrantes al mercado de trabajo alcancen competencias que aumentarán sus posibilidades de inserción laboral. La educación general y la formación para el trabajo se complementan en vez de excluirse.

En los últimos años en la región se desarrolla un rico debate sobre la articulación de las propuestas de educación y formación para el trabajo, al tiempo que se ejecutan acciones en esa dirección. El movimiento de la formación basada en competencia laboral está propiciando la creación del ambiente que se espera permita unificar los diferentes enfoques de cómo organizar el contenido y desarrollar el proceso de enseñanza- aprendizaje. Bajo esta nueva visión la educación y la formación se superponen en lugar de excluirse. En Chile por ejemplo, en el marco del programa Chile Califica, se desarrollan esfuerzos por hacer concurrir la educación general con la formación técnica a través del diseño de los programas con enfoque de competencias laborales. Este plan intentará integrar la educación media formal con la educación de adultos, la educación superior y la formación profesional, al mismo tiempo que se desarrolla un sistema de certificación de competencias laborales.

Unido al tema del contenido de la formación se encuentra el de la estructura del sistema de formación para el trabajo (ciclos y especializaciones) y la organización de los planes y programas de estudio. La principal tendencia de organización de la formación es la que promueve una estructura curricular modular. Cada módulo se concibe como un subprograma de estudio suficiente para desarrollar una determinada competencia. Los módulos agrupados de forma lógica y secuencial (de lo simple a lo complejo) permiten construir itinerario de formación con salidas alternativas y niveles de competencias. Organizar la formación en forma modular permite introducir un alto grado de flexibilidad a los procesos de formación, lo cual favorece el desarrollo de programas de capacitación permanente y la alternancia entre la escuela y el trabajo.

La incorporación de nuevos modelos de educación y formación para el trabajo se beneficiará grandemente si se introducen nuevos arreglos institucionales para proveer este servicio. En la actualidad existe una mega tendencia (países de la Unión Europea, Australia, Nueva Zelanda, México, Brasil, Chile, Argentina, Colombia) de reorganizar la oferta educativa de la Educación Técnico-Profesional (ETP) por áreas de empleo o “áreas competenciales” y dentro de cada área se establece una jerarquía de cinco niveles de desempeño laboral (el caso de la NVQ del Reino Unido) que van desde actividades laborales predecibles y rutinarias hasta las más complejas.

En nuestro sistema de formación para el trabajo, la oferta educativa aún no está organizada por áreas y niveles de competencia; existe una incipiente experiencia que actualmente se está desarrollando en el ámbito la Educación Media Técnico-Profesional con el apoyo de la Unión Europea.

Desde el Estado se requiere estimular el desarrollo de programas de educación para el trabajo de *Nivel Tres*. No se trata del ciclo de escolaridad convencional, que en el marco de la organización del sistema educativo, corresponde a la educación superior o universitaria. El *Nivel Tres* corresponde a otro criterio de organización de la oferta educativa en relación al mundo del trabajo. En República Dominicana, exceptuando la oferta de formación de Tecnólogo que mantiene el Instituto Politécnico Loyola, se puede afirmar que aún no se dispone de un modelo coherente de formación de técnicos superiores o técnicos de *nivel tres*.

Una formación para el trabajo orientada a formar personas que desempeñarían actividades laborales de *nivel tres*, es aquella que incluye el desarrollo de competencias para una gama de

actividades laborales llevadas a cabo en un gran variedad de contextos, en su mayor parte complejos y no rutinarios; exige una considerable responsabilidad y autonomía (a menudo las de orientar y supervisar el trabajo de otras personas).

Desde el punto de vista convencional existen instituciones que se crearon al final de la década de los 90, en principio, con el propósito de formar técnicos de nivel superior o tecnólogos. Fueron promovidas por el programa BID-FUNDAPEC que tuvo vigencia hasta el año 2000. Se trata de los “Institutos Técnicos de Educación Superior” (ITES).

La idea de los ITES proviene del modelo de los Community Colleges de los Estados Unidos y fue promovida por el BID como solución para los países de América Latina. El modelo intenta: a) atender una clientela de estudiantes cada vez más grande y heterogénea; b) se entiende como una alternativa de movilidad social para jóvenes que tienen serias dificultades para acceder a las instituciones académicas tradicionales; c) la necesidad de desarrollar una pedagogía lúdica y pertinente para los estudiantes, con énfasis en el conocimiento aplicado y en las habilidades y competencias valoradas en el mercado laboral; y d) la necesidad de responder a la demanda de una capacitación acorde con los requerimientos del mercado laboral.

De los siete ITES que adquirieron ese estatus, algunos ya no operan, y otros han logrado la categoría de *universidad*. En definitiva, sin haber logrado una identidad propia como modelo de estudios post-secundarios, esos institutos han desaparecido. Sin embargo, la idea de los ITES vuelve a surgir con la actual administración gubernamental, que a través de la SEESCYT, anunció recientemente la construcción del primer “Instituto Técnico Comunitario” o Community College, como le gusta llamarle el Presidente de la República. También el Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA), en su etapa actual se está preparando para ofertar titulaciones de técnicos superiores.

Hay que decir que durante la administración gubernamental pasada (2000-2004), se concibieron los denominados Centros de Formación e Innovación Tecnológica (CFIT), como estructura de formación y educación para el trabajo con alcance regional e integral en cuanto a su oferta formativa; es decir, ofrecerían programas de Formación Profesional de Base, de Educación Técnica Media y de Educación Técnica Superior bajo el modelo de Formación Basada en Competencias Profesionales. También sus instalaciones serían utilizadas por las empresas para desarrollar prototipos de productos. Tres de estos grandes centros están a medio construir en San Juan de la Maguana, Santo Domingo Oeste y San Pedro de Macorís.

¿Son los ITES o como se denomina en la actual administración los “community colleges” la respuesta a la necesidad de una capacitación acorde con los requerimientos del mercado laboral, a la creciente población de jóvenes que no tiene posibilidades de acceso a la universidad y que aspira a su inserción laboral? La respuesta puede ser positiva. Sin embargo, para que el modelo lo sea, tendrá necesariamente que someterse a una evaluación que aborde y defina políticas relativas a) al modelo de propuesta curricular; b) al sostenimiento de su operación, dado que los programas de formación para el trabajo en las áreas de “tecnología dura” requieren recursos económicos permanentes; y c) sobre el sistema de acreditación y certificación que se utilizará.

8. A modo de conclusión

Ante el panorama, la conclusión es obvia: como política pública se requiere mejorar el sistema de educación y capacitación y alinearlos a los requerimientos del mundo del trabajo. La inminente transformación del modelo de desarrollo económico cambiará el mapa de la demanda de recursos humanos.

Creo que vale la pena traer a este Foro lo establecido en el tan rápido olvidado Plan de Desarrollo Estratégico de la Educación Dominicana 2003-2012 formulado hace apenas dos años y que las autoridades educativas de turno no mencionan. En relación con el tema que nos ocupa, allí se plantean cinco importantes estrategias:

- Organización de la oferta de educación para la inserción laboral en forma integral y coherente, en una sola estructura de formación a partir del establecimiento de *un Catálogo Nacional de Titulaciones y Certificaciones Profesionales ordenados por familias profesionales y niveles de competencia*. La formación para el trabajo con enfoque de competencias laborales es un referente de primer orden para el diseño de las nuevas políticas.
- Diseño de programas y modalidades flexibles que faciliten el desarrollo de la enseñanza por alternancia, diferenciados y orientados a poblaciones específicas⁸⁷ y que posibilitan la articulación entre la educación, la formación y la experiencia en el trabajo. Se impone también la organización de los planes curriculares en forma modular y en base a itinerarios formativos.
- Desarrollo de nuevos centros de carácter integral que permitan ofrecer programas de educación técnica y de formación profesional, que operen en forma de red conformada por centros integrales⁸⁸ y multisectoriales⁸⁹ con incidencia regional y local.
- Introducción de criterios empresariales en la administración de los centros, con énfasis en las funciones de gestión del presupuesto y establecimiento de la relación con las empresas, para que sean capaces de satisfacer las necesidades de los sectores productivos y de la población demandante, utilicen con eficiencia su infraestructura y logren crear su propia identidad.

A estas se pueden agregar las siguientes:

- La oferta debe atender tanto a los sectores de mayor dinamismo tecnológico como a los más atrasados, es decir, que combine formaciones tecnológicas y formaciones en oficios y ocupaciones para los sectores tradicionales de la economía, así como también para responder a la demanda generada de Nueva Economía.
- En período de crisis económica y desempleo se deben agudizar los criterios para organizar la oferta. Disponer de un eficiente observatorio ocupacional que posibilite la focalización de la oferta en función de los posibles empleos disponibles, de los candidatos con mayor probabilidad y deseo de incorporarse al mercado de trabajo.
- Promover una permanente articulación con los actores locales para establecer la correspondencia entre la oferta y la demanda y su participación en la gestión institucional de los centros.

⁸⁷ La que está incorporada al sistema educativo formal; b) Para la que no lo está, fundamentalmente por razones de abandono de la escuela; c) Los desocupados o con empleos precarios; y d) Para la que estando ocupada, requiere actualizar sus competencias generales y específicas.

⁸⁸ Integral alude a centros que ofrecen carreras de nivel medio y superior no universitario y curso de corta duración.

⁸⁹ Ofertan enseñanza en varias familias profesionales vinculadas con diferentes sectores de actividad económica.

Cuadro anexo 1. **Matrícula en Educación Técnica Media, según especialidad. Año 2001-2002**

Especialidad	3ro	4to	Tecnólogo	Total	Valor
Contabilidad y Gestión Adm.	4,281	4,205	0	8,486	43.6%
Adm. Pública y Comercial	118	47	0	165	0.8%
Finanzas y Mercadeo	475	383	0	858	4.4%
Servicios Turísticos	314	263	0	577	3.0%
Hotelería	140	90	0	230	1.2%
Gastronomía	122	54	0	176	0.9%
Enfermería	488	334	0	822	4.2%
Informática	1,929	1,476	0	3,405	17.5%
Instalación y Mto. Eléctrico	780	512	32	1,324	6.8%
Refrig. y Aire Acondicionado	184	66	0	250	1.3%
Comunic., Radio y Televisión	537	295	23	855	4.4%
Digital y Microcomputación	200	136	34	370	1.9%
Mantenimiento Computacional	51	31	0	82	0.4%
Mecánica Automotriz y Diessel	160	87	17	264	1.4%
Mantenimiento Mecánico	104	91	5	200	1.0%
Máquinas-Herramientas	57	28	5	90	0.5%
Corte y Confección Industrial	255	161	0	416	2.1%
Ebanistería y Carpintería	39	60	0	99	0.5%
Artes Gráficas	63	60	0	123	0.6%
Proces. de Frutas y Hortalizas	53	31	0	84	0.4%
Proces. de Productos Lácteos	41	24	0	65	0.3%
Proces. de Productos Cárnicos	33	19	0	52	0.3%
Oper. y Mto. de Sist. de Agua y Alcant.	40	23	0	63	0.3%
Agrícola y/o Agroecológico	206	119	24	349	1.8%
Pecuaria	18	0	0	18	0.1%
Acuicultura	14	5	0	19	0.1%
Sub-totales	10,702	8,600	140	19,442	99.9%
Desabolladura y pintura	21	0	0	21	0.1%
Totales generales	10,723	8,600	140	19,463	100%

Fuente: Dirección General de Educación Técnico Profesional. Secretaría de Estado de Educación.

BIBLIOGRAFÍA

Amargós, Oscar. “Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y la formación.” en *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina* / coordinado por Claudia Jacinto.- Ia. Edición. Buenos Aires: red Etis (IIPE-IDES), MTCyT, MetySS, 2004.

Banco Mundial. *Evaluación de la competitividad comercial y laboral. Marzo 2005; Cerrando al brecha en educación y tecnología*. República Dominicana: Banco Mundial, 2005.

Boisier, Sergio. *Las Políticas Territoriales en América Latina como Marco para el Desarrollo Local*. Turín, Italia, 2003.

Castells, Manuel. *Conferencia pronunciada en el "Forum Europa"*. Barcelona, junio de 2001. www.lafactoriaweb.com.

Diez De Medina, R. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo. Cinterfor, 2001.

Friedmann, G. y P. Naville. *Tratado de Sociología del Trabajo I*. Fondo de Cultura Económica, México, Edición de 1997.

García, Maritza (Ed.). *Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación, 2003*. Publicación de FUNDAPEC, SET, SEE, SEECyT, INFOTEP, BCRD, PROGRAMA PRO-ETP, Santo Domingo, 2004.

Labarca, Guillermo: “Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social.” en *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina* / coordinado por Claudia Jacinto.- Ia. Edición. Buenos Aires: red Etis (IIPE-IDES), MTCyT, MetySS, 2004.

López, Luís. *Los desafíos de la Formación Profesional. La Experiencia Española*. 1999. En <http://www.ilo.org>.

Montserrat C. Francisco y Miguel Carrera T. *Nivel de Desarrollo y Contenido Tecnológico de las Exportaciones: Análisis Comparativo Entre América Latina y Asia*. Madrid: IUDC-UCM, 1997. En <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc2/casado>.

OIT. *Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88.ª Reunión. OIT, Ginebra, junio de 2000.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. Santo Domingo, 2005.

República Dominicana. Banco Central. *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2005*. <http://www.bancentral.gov.do>.

_____. *Informe de la Economía Dominicana 2005*. <http://www.bancentral.gov.do>.

_____. Secretaría de Estado de Educación (SEE). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación 2003-2012*. Volumen 2. Santo Domingo. 2003.