

REPÚBLICA DOMINICANA HOY

Balance y perspectivas de las reformas institucionales del sector social

Arlette Pichardo Muñiz

A partir de una breve introducción de las principales coordenadas económicas y sociales de la República Dominicana, se ubica al lector en el contexto de las condiciones iniciales en que se inscriben las recientes reformas institucionales del sector social. Se realiza un balance de tales transformaciones, las cuales tuvieron lugar en el soporte institucional de la organización interna de los servicios públicos de educación y salud; así como en el fortalecimiento de las capacidades de seguimiento a la política social y en la modernización de la gestión presupuestaria. Se concluye, que en términos generales, el balance es positivo, dada la *cuasi* completa aplicación de las medidas de política del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional

del Sector Social, iniciado en agosto de 2002 y concluido año y medio después. No obstante, la reciente recesión económica implica perspectivas poco alentadoras, en la línea de garantizar la continuidad, progresividad e impacto de las reformas en el mediano y largo plazo. Aún en ese contexto, de cara al futuro, se plantea la imperiosa necesidad de profundizar el ritmo e intensidad de las reformas institucionales del sector social y se presenta una sugestiva lista de medidas concretas. De la claridad y voluntad política de las próximas autoridades gubernamentales dependerá –en lo fundamental– la viabilidad, operatividad y resultados de las reformas institucionales del sector social.



Fuente: www.coturisca.com/ada/mapcan.htm

La República Dominicana, según el último Censo de Población y Vivienda, para el año 2002 cuenta con 8,2 millones habitantes –la mitad mujeres–, ubicados en un poco más de 48 mil kms₂, incluyendo las islas adyacentes. Representa dos tercios del territorio de una de las más de cien islas del Caribe, la isla de Santo Domingo –anteriormente isla La Hispaniola– la segunda en tamaño de las Antillas Mayores.

Hay un país en el mundo

colocado

en el mismo trayecto que el sol.

Oriundo de la noche

colocado

en un inverosímil archipiélago de azúcar y de alcohol . . .

cuatro cordilleras cardinales

y una inmensa bahía y otra inmensa bahía

tres penínsulas con islas adyacentes

y un asombro de ríos verticales

y tierra bajo los árboles

y tierra bajo los ríos

y en la falda de la montaña

y al pié de la colina

y detrás del horizonte

y tierra desde el cantío de los gallos

y tierra bajo el galope de los caballos

y tierra sobre el día bajo el mapa alrededor

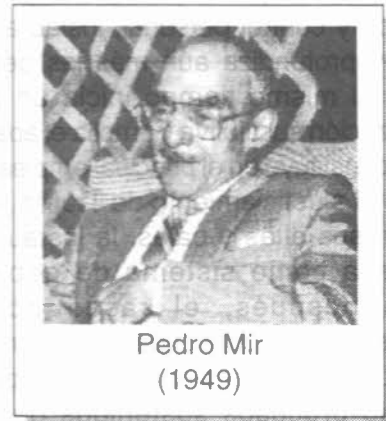
y debajo de todas de las huellas

y en el medio del amor



Fuente del mapa: www.ccc.cc.ia.us/humanities/donrepubic/mapa_politico.gif

Cuenta con una demarcación fronteriza de 315 Km con la República de Haití: dos países de orígenes, idiomas y culturas diferentes, compartiendo los problemas característicos de países limítrofes con niveles de desarrollo desiguales.



Pedro Mir
(1949)

**Entonces,
es lo que he declarado**

Hay un país en el mundo . . .

**Procedente del fondo de la noche
Vengo a hablar de un país . . .**

Después no quiero más que paz.

Un nido

de constructiva paz en cada palma.

*Y quizás a propósito del alma el enjambre de besos
y el olvido.*

DESEMPEÑO ECONÓMICO Y DESIGUALDADES SOCIALES: UN VISTAZO A LA HISTORIA

A finales del siglo antepasado la República Dominicana, al igual que la mayoría de los países del continente, inserta su economía –en forma sostenida– en el mercado mundial. El eje de acumulación interna de capitales giraba en torno a cuatro productos principales de exportación: café, cacao, tabaco y azúcar. Alrededor de este último producto tuvo lugar la expansión capitalista. Con el siglo XX se inicia un proceso de modernización de la vida nacional, particularmente por medio de la construcción de obras públicas, el desarrollo de las comunicaciones y la constitución de la burocracia estatal. Sin embargo, dicho proceso no es acompañado ni de una tradición de garantías sociales, ni de prácticas y culturas incluyentes.

Ese proceso de modernización es continuado de 1930 en adelante, durante la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo; quien nacionaliza las empresas vinculadas al capital norteamericano para su apropiación y control personal, instaura un régimen de terror y profundiza aún más las desigualdades sociales. Al mismo tiempo inicia un proceso de industrialización sustitutiva y amplía el aparato estatal, el cual se constituye en el principal empleador del país.

Tras el ajusticiamiento de Trujillo, en 1961, se inicia, con sus altas y bajas, la instauración de la democracia como sistema de gobierno. Tres décadas después, el rasgo político más sobresaliente es la consolidación del tripartidismo¹. Al igual que en períodos anteriores, el país continúa mostrando procesos sostenidos de dinamismo económico. Similar al pasado –y al igual que al presente– el crecimiento se basa en un modelo espúreo de extracción de rentas, cuya extraordinaria capacidad de acumulación se sustenta en una fuerza de trabajo barata y con limitado acceso a servicios sociales. Así el país continuó adoleciendo de políticas de redistribución y medidas de inclusión social. De tal manera que los períodos de bonanza económica, a pesar de estar acompañados de un incremento en los indicadores macro sociales, no se expresan proporcionalmente en un mejoramiento sostenido del bienestar y la calidad de la vida de las mayorías. Lo que se traduce en un fuerte acumulado en materia de reformas sociales e institucionales pendientes.

Un rápido repaso a la economía nacional en las últimas tres décadas muestra que, al igual que en otros países de la región, se han puesto en práctica un conjunto de reformas económicas para lograr una economía orientada a los mercados internacionales más abierta, con un fuerte protagonismo de los agentes privados. Los períodos sostenidos de expansión económica, como lo han afirmado diversos especialistas, resultan de la combinación adecuada entre políticas económicas y factores externos. En este marco, en el conjunto del país tuvieron lugar cambios estructurales de envergadura. De manera particular en la economía que dejó de ser monoprodutora y agroexportadora, pasando el sector servicios a ocupar un lugar central en la composición sectorial del producto, particularmente por el turismo y las zonas francas industriales, que ya para 1995 representaban más del 70% de las exportaciones del país. Estos sectores junto a las remesas internacionales se convirtieron en las principales fuentes de generación de divisas.

Entre 1969 y 1973, el PIB creció a una tasa promedio de 10,8%, una de las más elevadas del continente². Sin embargo, para el segundo quinquenio de esa década el crecimiento promedio del PIB se reduce a 4,9%. Los efectos de la crisis internacional de la década de 1980 se hicieron sentir en el país y mostraron primero un crecimiento errático y luego un fuerte desaceleramiento del producto, cuya tasa de crecimiento para 1985 fue de –2,1%. Ello estuvo acompañado de un fuerte proceso inflacionario y como es de esperarse de un deterioro en la condición social de la población. Dos años después la recuperación era notoria y el crecimiento del PIB, para 1987, fue de 10,1%. A ello siguió un nuevo período de decrecimiento y franco deterioro, cuyo punto más álgido es en 1990, cuando se registra una tasa de –5.5%. Luego que en 1991 se registrara una tasa de –1,0%, a partir de 1992 y hasta el 2000 el PIB retoma su curso de crecimiento, con una tasa promedio anual que supera el 6%, y una inflación de un solo dígito. Hasta la recesión reciente de 2001 en que la tasa de crecimiento económico disminuye a 2,0%, creciendo para el 2002 a 5,5% y decreciendo nuevamente en el 2003 a -1,0%.

No obstante este envidiable crecimiento económico, la República Dominicana sigue siendo un país caracterizado por una distribución altamente desigual de los ingresos y las riquezas. En efecto, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos muestra sólo ligeras mejorías en la equidad distributiva. Entre

1992 y 1998, el Coeficiente de Gini³, pasa de 0.482 a 0.456. Para el mismo período, el 20% de la población más rica en comparación con el 20% más pobre, recibe ingresos que corresponden a 12.1 veces y 10.4, respectivamente. Para el último año mencionado la población ubicada en el primer decil de ingresos participa con sólo el 2% del ingreso total (1999: 43-45). Un estudio más reciente del Banco Mundial (2002: 10) señala que aunque la distribución del ingreso mejoró entre 1986 y 1998, la participación del 10% de la población más pobre en el ingreso total no mejoró durante el período 1992-98. Señala, asimismo, que al parecer las disparidades en educación constituyen una causa importante de las desigualdades.

Mientras, históricamente, la economía dominicana compite entre los lugares de mayor crecimiento en el mundo, el país presenta uno de los más bajos niveles de gasto social en el continente. En efecto, el estudio realizado por Aristy, Mena y Méndez (1999: 752), sobre el gasto público en servicios sociales básicos, desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20⁴, concluye que los recursos asignados a la provisión de servicios básicos durante el período 1990-97 promediaron apenas un 1% del PIB y un 6,8% del gasto total del gobierno. En el mismo sentido, datos de la CEPAL (2001), señalan que mientras el conjunto de América Latina, para los años 1998-99, invertía un promedio de US\$ 540 en gasto social por habitante, la República Dominicana sólo invertía el equivalente al 25% de ese monto, a pesar de que esto significaba un incremento de más del 60% de la inversión de 1990, al pasar de US\$ 64 a US\$ 135.

El nivel de desarrollo social dominicano, medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aunque muestra que el país ha mejorado, sí se le compara con otros continúa mostrando desventaja. En el conjunto de 175 países, se encuentra en el grupo de desarrollo humano mediano, habiendo pasado desde el lugar 87 en 1993; al 94 en el 2001 (PNUD, 2003: 238).

Otros indicadores sociales muestran el siguiente desempeño. La expectativa de vida al nacer ha tenido notables mejorías: se estima en 70 años para el período 2000–2005 (ENDESA, 2003: 4), aún así sigue siendo baja en relación con otros países del continente. La mortalidad infantil continúa disminuyendo y para el 2002 se sitúa en 31 por mil nacidos (Ibídem: xxix). Las tasas de alfabetización de adultos, la matrícula escolar en todos los niveles,

la población con acceso a agua potable y energía eléctrica continúan aumentando, aunque se mantienen importantes rezagos, particularmente en algunas regiones del país y en las zonas rurales.

INICIATIVAS SOCIALES GUBERNAMENTALES EN LA DÉCADA DE 1990

A raíz del impacto de los programas de ajuste estructural puestos en práctica a mediados de la década de 1980, que significaron una drástica reducción del gasto social, se inicia el Fondo de Emergencia Social (FES), creado como un instrumento compensatorio. Con el mismo propósito en 1993, se crea el Fondo de Promoción de las Iniciativas Comunales (PROCOMUNIDAD)⁶, adscrito al Poder Ejecutivo, con un Consejo Directivo presidido por el propio Presidente de la República, con la finalidad de actuar como organismo canalizador de recursos destinados a la ejecución y promoción de programas de pequeña escala, por una duración de cuatro años a partir de la fecha de la publicación del decreto de creación. Vigencia posteriormente ampliada por dos años más⁷, y prorrogada nuevamente por seis años más⁸.

En este marco de acciones sociales se destaca también la creación del Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), como órgano dependiente de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio⁹ y transformado en el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, como organismo autónomo del Estado¹⁰.

Estas iniciativas sociales gubernamentales se suman a otras ya existentes, tales como el Instituto Agrario Dominicano (IAD)¹¹, la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC)¹², el Consejo Nacional de la Niñez (CONANI)¹³; así como Comisiones Presidenciales creadas con diversos fines sociales de desarrollo barrial¹⁴ y provincial¹⁵.

A pesar de estos y otros variados intentos de llevar adelante programas sociales, los mismos responden a iniciativas particulares, en respuesta –muchas veces– a situaciones coyunturales y presiones de determinados grupos sociales. En ningún caso, se inscriben en el marco de una política gubernamental, rigurosamente planificada y mucho menos en la búsqueda de la construcción de una política social de Estado. Cabe destacar, que en este contexto, se cristaliza una amplia tradición de

prácticas sociales y ambientales en manos de grupos comunitarios o de organizaciones privadas de desarrollo, operando en su mayoría con fondos de cooperación internacional y empresarios privados, que prestan servicios de desarrollo comunitarios, mejoramiento de condiciones de vida, apoyo a iniciativas productivas y otros servicios sociales¹⁶.

REFORMAS SOCIALES INICIADAS A PARTIR DE 1990

Como ya se ha indicado, tanto por factores externos como internos, el inicio de la década de 1990 fue traumático para la República Dominicana. El cuadro de incertidumbre económica, se completa con conflictos políticos de diversa magnitud. Al incremento de los problemas de empleo y el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos provenientes del trabajo, se suma el desabastecimiento de bienes y servicios básicos. En esta situación, la ciudadanía organizada encuentra en las instancias de la sociedad civil formas de expresión y participación. En el centro de sus demandas emerge con fuerza la reivindicación por una política social coherente y consistente. En medio del colapso se empiezan a dar pasos, a diferente ritmo y de diversos modos, para generar un cuadro tendiente a realizar reformas sociales.

La más acabada, sí se quiere debido a que es la más consensuada, es la reforma educativa, que se instrumenta a través del Plan Decenal de Educación y más recientemente por medio del proceso de modernización de la Secretaría de Estado de Educación (SEE), que se hará referencia más adelante. De hecho el sector educación fue el primer sector social en contar con una ley marco, que recoge un conjunto de disposiciones y reglamentaciones¹⁷.

La reforma en salud, con sus avances y retrocesos, ocupa un lugar preponderante en los foros de análisis de la década pasada. La creación de la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS)¹⁸, significa un paso de avance en la modernización del sector y el establecimiento de una lógica de funcionamiento de servicios. A pesar de que se ha generado un nuevo marco legal para instrumentar las reformas institucionales del sector social, dada su extensión y profundidad y la magnitud de los intereses en pugna, éstas no han tenido un rumbo y velocidad constantes en su dirección¹⁹.

En cuanto al sector de asistencia social, aunque cada día es mayor la conciencia sobre la

marcada ineficiencia de programas sociales, orientados por criterios clientelistas y sin un enfoque de desarrollo humano sostenible, y se han llevado a cabo diversos intentos de mejoramiento, la reforma del sector de asistencia social continúa inconclusa.

Por su parte, la reforma de la seguridad social es la más incipiente de todas, por ser la más polémica entre los actores interesados: una perspectiva de acción se abrió con la aprobación de la Ley de Seguridad Social²⁰, la cual entró en un impasse con respecto a su fecha de entrada en vigencia. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), máxima autoridad del Sistema Dominicano de Seguridad Social se abre paso para ejercer su liderazgo con efectividad y autoridad. Sin duda, la promulgación de un decreto que establece el inicio de la seguridad social por medio de uno de los regímenes, el régimen subsidiario, le abre un espacio en la agenda de toma de decisiones nacionales²¹.

Medidas sociales compensatorias del 2001

Las campañas presidenciales del extinto líder histórico del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el social demócrata José Francisco Peña Gómez, se cimentaban en la prioridad de los temas sociales. De esta manera se hacía alusión al estilo de desarrollo prevaleciente en el país en décadas anteriores, que privilegiaba la inversión en infraestructura física. Este lema es retomado por el actual presidente, bajo el lema de ¡Primero la gente! Hipólito Presidente (Propuesta de gobierno, 2000 – 2004).

Una de las primeras respuesta a las ofertas electorales del Presidente Mejía, fue la promulgación del Decreto No. 928-00, del 6 de octubre, por medio del cual el Plan de Asistencia Social de la Presidencia de la República pasaba a ser el Plan Presidencial contra la pobreza. Asimismo, se creaba el Consejo Nacional de Lucha contra la Pobreza y el Fondo de Desarrollo Social (FODES) se constituía en el mecanismo fundamental de apoyo financiero a las iniciativas del gobierno en la lucha contra la pobreza. Estas decisiones se toman en medio de profundas contradicciones en el interior del equipo de gobierno, desde posiciones que abogaban por la ampliación de programas asistenciales, de corte clientelistas, hasta quienes propugnaban por esquemas más modernos, fundamentados en un enfoque de derechos²².

En este marco, a finales del mes de diciembre de 2000, el Presidente presentó a la Asamblea Legislativa un conjunto de controversiales medidas económicas restrictivas (conocidas como “Paquetazo Económico”). Con ellas se buscaba reducir el déficit fiscal, por medio de un incremento del impuesto al valor agregado (ITIBIS) y de los impuestos selectivos, el establecimiento de un sistema arancelario de 5 tasas y la introducción de un nuevo impuesto corporativo sobre las ventas brutas, entre otras medidas.

Como complemento, el 5 de febrero de 2001, declarado como Año de Lucha contra la Pobreza, el Presidente anunció un conjunto de medidas sociales compensatorias (denominadas por la población como “Paquetico Social”). Muchas de ellas ya estaban incluidas en el presupuesto de la República y otras eran nuevas, algunas concebidas con carácter transitorio. Así se agregan a la constelación de instituciones y programas de

asistencia social más programas, dirigidos a paliar los efectos de los ajustes introducidos en los sectores más pobres.

El costo de esas medidas fue estimado por el Banco Mundial en US\$ 930 millones (2002: 58), lo que representa un poco más del 4% del PIB y casi un 24% del presupuesto nacional de ese año.

A pesar de la probada ineficiencia de las medidas de corte asistencialistas para la superación de los factores estructurales determinantes de la pobreza, y que el mismo Banco Mundial señala que varias de esas medidas parecer ser ineficientes o su impacto será ambiguo y muy dependiente de sus implementaciones (Ibídem: 90), con la decisión de darle prioridad a un conjunto de programas sociales, el Poder Ejecutivo, coloca el tema social como parte importante de la agenda de las decisiones políticas del más alto nivel. Dando paso así a una de las aspiraciones de la sociedad civil, reflejada en diversos procesos de consulta²³.

Tabla 2
República Dominicana
Medidas de compensación social
(2001)

EXPANSIÓN DE PROGRAMAS	PROGRAMAS NUEVOS
Desayuno escolar Bicicletas a estudiantes Becas a profesores Educación Integral Asistencia médica a estudiantes Uniformes y libros de textos Entrenamiento de profesores y directores de centros escolares Construcción y equipamiento de aulas nuevas Mejoramiento de los servicios de salud a menores, envejecientes y minusválidos Construcción de centros primarios de salud Medicinas básicas Construcción y mejoramiento de viviendas Reparación de cañadas Acueductos urbanos y rurales Mercados de productores Distribución de materia de plantación, semillas, herramientas y equipos Mejoramiento de caminos vecinales Asistencia técnica directa a pequeños y medianos productores agrícolas Subsidio gubernamental al costo de la electricidad	Fondo crediticio para productores Fondo transitorio de estabilización de precios Programa de microempresas familiares Programa de creación de empleos y desarrollo forestal Programa de mejoramiento de barrios Programa de subsidio familiar (Tarjeta de Ayuda Social) ¹ Programa de Estancias Infantiles Comunitarias Programa de asistencia para madres adolescentes Programa de asistencia a familias residentes en bateyes Programas culturales, recreativos y deportivos para los barrios Aumento del subsidio al gas propano

FUENTE: Banco Mundial (2002).

Posteriormente al anuncio de las medidas sociales compensatorias, el gobierno emite un conjunto de decretos que culminan con la creación del Gabinete Social, bajo los principios rectores de coordinación y reordenamiento. Su mayor implicación es la búsqueda de una institucionalidad adecuada para la política social.

En efecto, el 8 de enero del 2001, el Presidente de la República emite el Decreto No. 28-01, en el cual se señala que: *con el fin de garantizar una adecuada cooperación y eliminar duplicaciones innecesarias en las funciones públicas, se establecen los Gabinetes Operativos para las tres grandes áreas del quehacer del Estado, a saber: la Política Institucional, la Política Económica y la Política Social y sus respectivas integraciones*²⁵.

A la anterior disposición sigue la creación de la Comisión de Coordinación y Seguimiento a la Política Social²⁶, como dependencia directa de la Presidencia de la República, con el encargo de ejecutar un Programa Social Especial, con acciones dirigidas a los sectores más pobres.

Posteriormente, es creada la Unidad Ejecutiva de la Junta Directiva del Gabinete Social²⁷. La configuración final y actual del Gabinete Social queda conformada mediante un nuevo decreto²⁸. Así como su ordenamiento en tres niveles gerenciales: normativo, constituido por un directorio; ejecutivo, representado por la Junta Directiva, que para su operatividad se apoya en la Unidad Ejecutiva; y operativo, constituido por los Consejos de Desarrollo Sectoriales²⁹. El funcionamiento del Gabinete Social es normado por un reglamento, por medio del cual se establece el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, como una instancia autónoma, con la finalidad de asesorar a la mencionada Junta Directiva en todos los aspectos sociales que ésta requiriera. De esta manera, el gobierno aunque proclamaba el liderazgo en la coordinación de la política social, estaba reconociendo que el Estado no es el único actor de la gestión pública y la búsqueda del bien común.

Más adelante, la Junta Directiva del Gabinete Social es modificada, por medio de un nuevo decreto³⁰, que designa *ex profeso* a su Presidencia, asignándole rango de Secretaría de Estado. El decreto establece, además, que todas instituciones vinculadas al Programa de Lucha contra la Pobreza serán coordinadas por esa presidencia y señala que

los proyectos de inversión social que ejecutarán esas instituciones pasarán por un proceso de análisis y aprobación por parte del Gabinete antes de la asignación de los recursos correspondientes.

Junto a la creación de espacios institucionales para la política social, el gobierno puso a la disposición el documento *Política Social del Gobierno Dominicano*, el cual contiene los lineamientos estratégicos, así como acciones y medidas clasificadas en tres vertientes: asistencia social, bienestar social y reducción de la pobreza (Gabinete Social y ONAPLAN, 2002). Los objetivos de dicho documento se plantean en consonancia con los objetivos y metas de desarrollo de la Declaración del Milenio, emitida por la Asamblea de las Naciones Unidas, en septiembre del 2002, de la cual el Gobierno Dominicano es compromisario³¹.

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL

En este contexto, el 28 de junio de 2001, el Secretariado Técnico de la Presidencia, somete al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una Carta de Política Sectorial, que da paso al Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, consistente en la aplicación de medidas de ajuste sectorial.

Para llevar adelante dicho programa el 2 de agosto de ese mismo año, el gobierno dominicano suscribe con el mencionado organismo internacional, el Contrato de Préstamo No. 1333/OC-DR, por un monto de US\$ 200 (doscientos millones de dólares estadounidenses). El financiamiento proporcionado por el Banco es de rápido desembolso y el plazo para la ejecución del mismo es de dieciocho (18) meses contados a partir de la vigencia del contrato³².

El programa de la referencia involucra una multiplicidad de acciones, de efectos combinados y cruzados, organizados en una unidad matricial con cuatro áreas centrales de transformación:

- (i) sector educación, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Educación (SEE);
- (ii) sector salud, en coordinación entre la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS) y la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS);
- (iii) fortalecimiento institucional de las capacidades de seguimiento a la política social y reducción

de la pobreza, bajo la responsabilidad compartida entre la Presidencia de la Junta Directiva del Gabinete Social y su Secretaría Ejecutiva, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN); y (iv) modernización de la gestión presupuestaria, bajo la responsabilidad de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), con la participación de la Contraloría General de la República, la Tesorería Nacional y el apoyo del Programa de Administración Financiera.

Además, contiene una condición transversal, por medio de la cual el prestatario se compromete a mantener un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.

El convenio de préstamo es complementado con financiamiento proveniente de Cooperaciones Técnicas No Reembolsables, destinadas a brindar asistencia financiera para el seguimiento global a las condiciones de política para la reforma institucional del sector social y específicamente para la instalación y operación inicial de una Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS), la elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y de estudios y análisis conexos dirigidos al establecimiento del sistema de seguimiento a la política social, la reestructuración del sector de asistencia social y la focalización del gasto público social.

Tabla 3
República Dominicana
Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social:
objeto y descripción

El **fin último** del Programa es contribuir a la reducción de la pobreza al tiempo que se apoya el crecimiento económico de la República Dominicana. El **propósito** del Programa es aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público en los sectores sociales prioritarios, con énfasis en salud y educación. Para ello, el Programa incluirá reformas de políticas cuyos objetivos son: (a) fortalecer el marco institucional del sector social; (b) proteger el gasto social y aumentar su eficacia durante la coyuntura económica actual; y (c) mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social. **El programa constituye un primer paso de reformas de más largo plazo.**

Las **transformaciones institucionales** contempladas en el Programa son de tres (3) tipos: (a) cambios estructurales destinados a **reducir la discrecionalidad y mejorar la gestión del gasto público** lo que, por su naturaleza transversal afectará la totalidad de las instituciones públicas y contribuirá tanto a la reducción de la pobreza como a la estabilidad del entorno macroeconómico; (b) transformaciones de gran importancia, aunque en una escala menor, dentro de los sectores prioritarios de salud y educación cuya ejecución promoverá **mayor eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios sociales**; y (c) **desarrollo de capacidades institucionales básicas** para la coordinación sectorial y para dar pasos cualitativamente importantes hacia la consolidación de una Política de Estado para la reducción de la pobreza.

FUENTE: Gaceta Oficial (2001). Actos del Poder Legislativo: Anexo único. En *Res. No. 183-01 que aprueba el Contrato de Préstamo No. 1333/OC-DR*. Santo Domingo de Guzmán, D.N., República Dominicana. 21 de noviembre de 2001.

El programa se organiza con base en un esquema de desembolsos en tres (3) tramos y sus recursos orientados al mejoramiento de la balanza de pagos, entran al país con la aprobación del Directorio del BID, previo al cumplimiento de

condiciones de política, que expresan el conjunto de las principales metas sociales del gobierno. Los alcances de tales condiciones, para cada una de las áreas de transformación del programa se resumen en la matriz que sigue.

Tabla 4
Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social
Matriz de condiciones de política

Educación	Salud	Política Social	Gestión presupuestaria
Modernización de la gestión de los recursos humanos	Ley General de Salud, vigencia y reglamentación	Unidad de Seguimiento a la Política Social	Presupuestos por programas Programación financiera de la ejecución presupuestal
Nuevo régimen laboral docente	Convenios de gestión con hospitales de salud pública	Estrategia de reducción de la pobreza	Reglamentación del uso de ingresos extra presupuestarios
Descentralización educativa	Prestación de servicios básicos de salud	Sistema de seguimiento a la política social Reestructuración del sector de asistencia social Focalización del gasto público social	Protección del gasto público social

FUENTE: Elaboración propia con base en el Contrato de Préstamo citado.

Balance de reformas institucionales recientes del sector social

Las recientes reformas institucionales del sector social se inician en un contexto de condiciones iniciales relativamente favorables: entorno macroeconómico estable, voluntad política de las máximas autoridades de la nación y de adelantados procesos de debate con la sociedad civil. De ahí que, en términos generales, el balance sea positivo. Un examen de las transformaciones generadas en el soporte institucional de la organización interna de los servicios públicos de educación y salud; así como en el fortalecimiento de las capacidades de seguimiento a la política social y en la modernización de la gestión presupuestaria, muestra que la casi totalidad de las medidas de política fueron aplicadas. Un indicador

claro del éxito del programa, que representaba el mayor volumen de operaciones del BID en el país, es el cumplimiento de las metas y los desembolsos en los tiempos estipulados. La excepción fue de la condición económica, que al finalizar la ejecución del programa había cambiado su signo, mostrando no sólo un balance negativo; sino también determinando, como se mostrará más adelante, un panorama poco alentador para la continuidad y profundización de las reformas.

En particular es destacable el éxito alcanzado por el sector educación, cuyas transformaciones se inscriben en un contexto más amplio de modernización global y de articulación de procesos, cooperaciones y asistencias técnicas. Sin lugar a dudas, un factor clave en los resultados alcanzados fue la adecuada combinación entre la férrea voluntad política de la encargada de esa secretaría, la

Vicepresidenta de República, y un equipo técnico del más alto nivel, comprometido en las tareas operativas de manera sistemática, que permitió establecer y mantener puentes de comunicación y concertación con los actores organizados del sector.

La modernización de la gestión presupuestaria, por su parte, involucró cambios de envergadura en la conducta institucional y de las personas. El proceso inició su operación, naturalmente con las fallas propias de un nuevo sistema. El seguimiento posterior permitirá, en buena medida, detectar y solucionar fallas lógicas de operación, que requieran de nuevas normativas o de mayor capacitación de las personas a cargo.

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA SEE

La plataforma administrativa y tecnológica con la cual se administraba la nómina de personal fue reestructurada y se le introdujeron procesos modernos de automatización de los registros, transfiriéndose a este nuevo sistema la totalidad de los registros de años anteriores. El funcionamiento de estos nuevos circuitos internos administrativos ha sido avalado por auditorías internacionales, calificándolo como ágil, dinámico, seguro y eficaz. Al mismo tiempo la SEE confeccionó Manuales de Procedimientos para la Gestión de Recursos Humanos, en el nivel departamental, con base en los cuales se rediseñaron los procesos de expedientes y registro, escalafón magisterial, recepción de documentos, jubilaciones y pensiones; así como reclutamiento y selección de personal.

NUEVO RÉGIMEN LABORAL DOCENTE

El 26 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo promulga el Decreto No. 639-02, por medio del cual pone en vigencia un nuevo Estatuto Docente, que agrupa lo referente a derechos y obligaciones del personal docente. Este instrumento normativo establece compromisos institucionales e incluye un sistema de relaciones laborales en cuanto a certificación y promoción docente, cargos y categorías, incentivos salariales y regulaciones para el traslado entre centros educativos. La característica notoria de este dispositivo legal es que es aprobado de manera consensuada, en un reconocido esfuerzo de concertación entre los

directivos de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) y el Consejo Nacional de Educación (CONE)³³. La preparación del plan de regularización laboral se basó en un Censo Nacional de Recursos Humanos en Educación, a partir de cuyos resultados se estableció un sistema de recursos humanos y nómina y se creó un Registro Único de Empleados, que permite visualizar fácilmente los movimientos administrativos del personal docente. Para evitar la generación de errores futuros en la nómina que reviertan el proceso y los avances logrados, se aprobaron nuevos procedimientos y circuitos administrativos, con su correspondiente automatización³⁴.

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Se constituyeron 61 Juntas Descentralizadas de Centros y/o Planteles Educativos, con representantes docentes, padres y madres de familia y estudiantes en las escuelas de enseñanza media, iniciándose así el proceso de descentralización planteado en la Ley General de Educación³⁵. Asimismo, se estableció un reglamento para su funcionamiento³⁶, se llevó a cabo un proceso de capacitación para el manejo administrativo de recursos financieros con fines educativos y se prepararon instructivos para tal fin. El 31 de octubre de 2002 se le transfirieron fondos por más de 12 millones de pesos dominicanos a dichas juntas. Un análisis del uso y destino de tales fondos realizado por la Contraloría General de la República (2003), en los siguientes seis meses a su otorgamiento, no reveló prácticas que riñan contra las buenas costumbres en el manejo de los fondos financieros.

LEY GENERAL DE SALUD, VIGENCIA Y REGLAMENTACIÓN

La puesta en vigencia de la Ley General de Salud, dada su amplitud requirió de un arduo esfuerzo de reglamentación. En este sentido, el Consejo Nacional de Salud³⁷, presidido por el Secretario de Estado de Salud Pública e integrado por representantes del sector público, de los gremios, grupos organizados y organizaciones no gubernamentales del sector, inició sus operaciones a finales de 2001, asumiendo entre sus funciones constituirse en ente normativo. Con el propósito de que la tarea de reglamentación fuera más organizada y resultara más funcional, se aprobó una

disposición para reducir los reglamentos de un total de 150 a 24. El método utilizado ha sido la realización de talleres previos para generar consensos y el trabajo en comisiones para agilizar la revisión. Se han aprobado los reglamentos relativos a la organización del sistema nacional de salud, la separación de funciones de regulación, financiamiento y provisión de servicios, el uso de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios, la contratación de organizaciones civiles para la prestación de servicios, la habilitación y acreditación de centros y servicios de salud, donación y trasplante de órganos y tejidos, bancos de sangre y servicios de transfusión, registros reactivos para diagnósticos y laboratorios clínicos.

CONVENIOS DE GESTIÓN PARA HOSPITALES DE SALUD PÚBLICA

El 5 de febrero del 2002 el gobierno firmó un convenio de gestión con el Hospital Jaime Mota y el 20 de ese mismo mes con 5 (cinco) otros hospitales de salud pública. Dichos acuerdos buscan cambiar la lógica regida por criterios históricos de asignación de recursos, a una asignación presupuestaria según cantidad de servicios y rendimiento por productividad. Al mismo tiempo que se establecen las obligaciones y los derechos de las partes; así como procedimientos de trabajo para mejorar la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios hospitalarios. Adicionalmente, se elaboró un Plan de Acción para la Extensión del uso de los Convenios de Gestión a los demás hospitales de salud pública. Una evaluación realizada destaca entre sus recomendaciones la necesidad de reasumir tales convenios con una participación real y efectiva de todo el personal hospitalario, tomando en cuenta las particularidades de cada hospital. Asimismo, se establece la necesidad de que los convenios incluyan cláusulas que penalicen el incumplimiento de los acuerdos por cualquiera de las partes y sean objeto de auditorías externas (CERSS, 2003).

PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD

La prestación de servicios básicos de salud se amplió aproximadamente a 228 mil personas, en

17 comunidades, ubicadas en la Región VI de Salud, una de las más deprimidas del país³⁸. La extensión se realizó por medio del Fondo Nacional de Atención Primaria (FONAP), que tiene entre sus objetivos además de aumentar el acceso a servicios básicos de salud de las poblaciones de bajos ingresos, probar nuevos modelos de financiamiento para proveer asistencia primaria, mediante el fomento de la participación de las organizaciones civiles. De ahí que su forma de operación es mediante la contratación de organizaciones comunitarias de base y proveedores privados de servicios de salud, mediante la firma de convenios que establecen obligaciones y compromisos entre las partes suscribientes, así como metas trimestrales.

UNIDAD DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA SOCIAL

En los primeros meses del año 2002 se dieron los primeros pasos para conformar una Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS), concebida como un cuerpo técnico del más alto nivel, dependiente del Secretariado Técnico de la Presidencia y auxiliada por un ente colegiado, constituido por representantes de cada una de las instituciones participantes en el Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. A mediados de ese mismo año la USPS quedó definitivamente conformada por un equipo de profesionales especialistas en educación, salud, política social y gestión presupuestal y financiera, un grupo de soporte administrativo y la asistencia técnica de consultorías nacionales e internacionales. El gobierno dominicano ofreció apoyo logístico para la instalación y funcionamiento de la unidad, suministrándole espacio físico, mobiliario y equipamiento y el BID brindó cooperación técnica y financiera. En su diseño estructural y funcional se establecieron sus funciones en dos fases: una primera, de carácter transitorio, relativa al desarrollo de capacidades técnicas para el seguimiento³⁹, al cumplimiento de las condiciones de política establecidas en el Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social (Tabla 4) y a la administración de las cooperaciones técnicas no reembolsables asociadas al programa de la referencia; una segunda, de carácter permanente, para dar seguimiento en el largo plazo a la política social. A principios de 2002 se iniciaron los estudios

y planes de institucionalización de las funciones de largo plazo y en junio de ese mismo año, el Poder Ejecutivo ordenó, mediante decreto, que una vez finalizadas todas las operaciones contractuales con el BID, ONAPLAN debía efectuar los ajustes de lugar para asumir tales funciones⁴⁰.

ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El 17 de junio de 2002 el Poder Ejecutivo oficializa mediante el decreto supracitado⁴¹. La Estrategia de Reducción de la Pobreza. Al propio tiempo instruye a la Presidencia de la Junta Directiva del Gabinete Social a elevar la misma al Congreso Nacional con el fin de que adquiriera vigencia como política de Estado-Nación hasta el 2015, de conformidad con el compromiso asumido en la Cumbre del Milenio. A diferencia de otros países de la región, que inician procesos similares para participar en el mecanismo de canje de deuda por inversión social, en el caso de la República Dominicana se realiza por voluntad propia de las autoridades nacionales. Dicho proceso estuvo acompañado de un novedoso e importante proceso de consulta social, que dio seguimiento a la amplia tradición participativa de la sociedad civil dominicana⁴².

SISTEMA DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA SOCIAL

Desde su creación la USPS inició los trabajos tendientes al establecimiento de un sistema para la institucionalización de las funciones de seguimiento y evaluación del impacto de la política social. El proceso de su diseño involucró la participación activa de funcionarios de las entidades sectoriales y está diseñado para tomar información que producen otros sistemas, establecer su consistencia y comparabilidad, procesarla para producir los indicadores previamente diseñados, permitir una consulta fácil a los usuarios y guardar archivos que permitan análisis de mediano y largo plazo. Sus características son las siguientes: es un sistema de información para una gestión orientada a resultados, articulado a herramientas informáticas ya existentes, con suficiente gradualidad y flexibilidad como para incorporar nuevos indicadores. El sistema consta de una selección de indicadores estratégicos (no exhaustiva), un *software* para la captura y procesamiento de las informaciones y un sistema

de graficación y consultas. Consta de dos subsistemas: uno, para la evaluación de gestión y el otro, para la evaluación de impacto.

REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE ASISTENCIA SOCIAL

Los programas e instituciones que forman parte del sector de asistencia social muestran un alto grado de heterogeneidad en sus orígenes, marcos jurídico-institucionales, objetivos, enfoques, acciones y procedimientos administrativo-financieros. Los problemas de dispersión, fragmentación, atomización, duplicidad e ineficiencia han sido ampliamente diagnosticados. Su reestructuración se inició por medio de diversos procesos ínter actuantes. Un primer acercamiento se logró mediante la conformación de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social y la incorporación de sus presupuestos en un único Programa, denominado Coordinación de actividades de Acción Social⁴³. En este marco se realizó una compilación y ordenamiento de los marcos legales y de acción, que permitió establecer una línea base para realizar un diagnóstico institucional más profundo de 25 instituciones y programas de asistencia social⁴⁴, y de la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social y plantear una propuesta de reordenamiento. Esto último se recoge en el Plan de Reestructuración del Sector de Asistencia Social, que mediante decreto⁴⁵, ordena la reestructuración inmediata de la siguiente manera: una primera etapa, para el establecimiento del Programa Presupuestario 2004 denominado "Protección Social", integrado por cuatro subprogramas: Oficina de Apoyo al Gabinete Social, Asistencia Social, Desarrollo Comunitario y Desarrollo Territorial; y una segunda, dirigida a establecer una nueva institucionalidad, para el tránsito hacia la descentralización de funciones, mediante la creación de una Red de Protección Social y la consolidación de un organismo rector de las políticas sociales.

FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Durante los ejercicios fiscales de 2002 y el 2003 el gobierno dominicano dio prioridad presupuestal al gasto en los sectores prioritarios de salud y educación, tal como se refleja en las medidas de protección al gasto social, cuyos resultados se

reseñan más adelante. Las transferencias en los niveles legal y normativo, así como institucional y operativo, permitieron la focalización programática del gasto social, mediante la instauración del presupuesto por programas, de tal manera que es posible proteger metas prioritarias en materia social. Por otro lado, la focalización geográfica utilizada por las instituciones del sector social, es la desarrollada por ONAPLAN, por medio del Atlas de Pobreza, la cual implica la estimación de funciones de pobreza para zona urbana y rural, utilizando métodos estadísticos multivariados; así como la estimación del porcentaje y el número de hogares pobres en las divisiones político administrativas y áreas geográficas menores del territorio nacional (regiones, provincias, municipios, barrios, secciones y parajes).

PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

A partir de 2002 la casi totalidad de las dependencias del Estado están formulando sus presupuestos, conforme a una nueva estructura programática y presupuestaria orientada a medir resultados medibles en términos cuantitativos y cualitativos y nuevos clasificadores presupuestarios.

PROGRAMACIÓN FINANCIERA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El sistema de programación financiera de la ejecución presupuestaria fue establecido mediante decreto⁴⁶, para entrar en vigencia en forma progresiva a partir del 1ero. de julio de 2001, siendo de carácter obligatorio a partir de esa fecha para la SESPAS, en carácter de unidad piloto y a partir de enero de 2002 para la SEE. Se sancionó, además, un límite para la generación de deuda flotante⁴⁷, estableciéndose que todas las instituciones de la Administración Central deberán realizar sus compras dentro de las cuotas de compromisos establecidas en el marco de la programación trimestral y estableciéndose, además, responsabilidades civiles para quienes violen esta normativa.

REGLAMENTACIÓN DEL USO DE INGRESOS EXTRA PRESUPUESTARIOS

Desde 1969 había existido el Fondo Especial a la disposición del Presidente de la República⁴⁸ – conocido como “Fondo 1401”–, por el número de la

cuenta- que para algunos ejercicios fiscales llegó a manejar hasta un 10% del presupuesto total de la República. Para terminar con esta práctica anacrónica y personalista se estableció una reglamentación, vía decreto⁴⁹. El cual establece un mecanismo de formulación anual de los ingresos y gastos gubernamentales y de rendición de cuentas, al incluir el reporte de los excedentes o déficit presupuestarios en el Programa Mensual de Caja que el Poder Ejecutivo remite al Congreso, que en la práctica suprime la cuenta de ingresos extrapresupuestarios. Y, en caso de presentarse excedentes, su uso se restringe a programas de un solo año, dirigidos a inversiones prioritarias del sector social, preferencialmente de educación o salud, o programas de mitigación de desastres ocasionados por fenómenos naturales⁵⁰.

PROTECCIÓN DEL GASTO SOCIAL

Las informaciones disponibles muestran que para el año 2002 los presupuestos correspondientes tanto a la SEE, como a la SESPAS, tuvieron incrementos reales del orden del 7,4% y del 8,3%, respectivamente, con respecto al presupuesto aprobado en el 2001. De igual modo, los niveles de ejecución presupuestaria para la SEE alcanzaron 93,5%; y para la SESPAS un 97,4%. Al finalizar ese año, el Gobierno de la República había invertido un tercio del presupuesto nacional, alrededor de veinte mil millones de pesos dominicanos, en programas sociales. El 50% de esos recursos se destinaron a acciones de bienestar social, el 30% a reducción de la pobreza y el restante 10% a asistencia social (Cifras: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central, ONAPRES).

PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR SOCIAL

Las reformas institucionales del sector social en la República Dominicana, cuyos objetivos y resultados se describen en páginas precedentes, aunque iniciadas tardíamente en relación con las necesidades sociales y los requerimientos de institucionalidad del país, empezaban a dar sus frutos. Sin embargo, hoy en día sus perspectivas resultan inciertas. En particular, por el curso seguido por la economía nacional, sumida en la crisis

económica-financiera más fuerte conocida en la historia contemporánea del país.

Como ya se indicó en las páginas iniciales de este artículo, el país ha tenido largos y prolongados períodos de crecimiento y expansión económicas. El más reciente tuvo lugar a partir de 1992, en que la economía registró un crecimiento tal que en algunos círculos se llegó a comparar con lo ocurrido en el sudeste asiático. Países que, en períodos de tiempo relativamente cortos, lograron cambios estructurales de envergadura en sus economías.

A partir del año 2000 la economía comienza a mostrar señales de desaceleramiento al verse afectada por factores de desequilibrio externo, tales como el aumento en los precios internacionales del petróleo, los eventos del 11 de septiembre y la recesión de la economía de los Estados Unidos. A pesar de esos choques externos adversos logra inicialmente mantener la estabilidad económica. Primero, mediante la aplicación de la reforma fiscal aprobada a finales de ese mismo y luego mediante una política fiscal y monetaria, que mantuvo a la inflación alrededor de un dígito. En el 2002, el PIB real se sitúa en 4,1%, lo que significa un crecimiento modesto respecto al promedio de los últimos años y refleja una recuperación respecto al 2001.

Sin embargo, desde el último trimestre de 2002, el peso dominicano empezó a mostrar una desaforada tendencia a la devaluación a un ritmo nunca antes visto en la historia de la moneda nacional, en el cual no hay que descartar la presencia de fuertes presiones especulativas. Su pérdida de valor frente al dólar norteamericano se sitúa en más del 160%⁵¹, sin que en el corto plazo se vislumbren posibilidades de recuperación. La apreciable crisis de confianza ha incidido fuertemente en el comportamiento de la economía⁵². Las reservas internacionales netas del Banco Central, según informaciones de ese mismo ente, empezaron a caer bruscamente, pasando de enero a septiembre del 2003, de US\$ 342.5 millones de dólares estadounidenses, a US\$ 97.3. Por su parte, el PIB real continúa decreciendo y se estima, para el 2003, una tasa de -1,0%.

En medio de la crisis, el segundo banco en tamaño del sistema bancario nacional, según las informaciones suministradas a las autoridades, pero que en la práctica resultó ser el mayor, es sorprendido en un fraude colosal. El gobierno le revoca la licencia a Baninter y lo pone en liquidación,

al tiempo que decide honrar sus pasivos, equivalentes a más o menos un 12% del PIB, por lo cual la emisión monetaria se incrementó en 55% respecto al nivel de diciembre de 2002. En un lapso muy cercano otros dos bancos, el Mercantil y Bancredito, también mostraron debilidades financieras.

Como es de esperarse los efectos sociales de la crisis, se reflejan en un deterioro de las condiciones y calidad de vida de la población nacional. El valor de la canasta básica familiar en el 2003 casi se duplica con respecto a 1999. En efecto, la tasa de inflación anual acumulada, medida por las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que para diciembre de 2002 había pasado los dos dígitos al situarse en 10,51%; un año después subió a 42,6%. Los bienes alimenticios y el combustible fueron los rubros que experimentaron mayores alzas, siendo el transporte responsable de una tercera parte del aumento registrado en el IPC. Como consecuencia, para enero de 2004, el salario mínimo pierde alrededor del 40% de su poder adquisitivo. Para esa misma fecha, el salario mínimo en la zona franca equivale a US\$ 83.79 (en dólares estadounidenses), en las empresas medianas a US\$ 79.52 y en el sector público, a pesar de un reciente anunciado aumento de un 9%, a US\$ 61.55. (Cifras del Banco Central de la República Dominicana).

La vía para enfrentar la situación de deterioro económico ha sido el endeudamiento con la banca multilateral por alrededor de mil millones de dólares. Se amplió la cartera de préstamos con el BID y el Banco Mundial y se está a la puertas de firmar un acuerdo *stand by* para la estabilización económica y monetaria con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicho acuerdo tendrá una duración de 24 meses y equivale a DEG US\$ 437.8 (Derechos Especiales de Exportación). Con base en el Memorando de Política Económica las bases fundamentales del acuerdo son la adopción de medidas para evitar una crisis sistémica en el sector financiero, un programa de fortalecimiento de las finanzas públicas para reducir el déficit del sector público y enfrentar los efectos del déficit provocado por la quiebra de Baninter; una reforma arancelaria y una política monetaria para restaurar la estabilidad de precios y un sistema de cambio, basados ambos en instrumentos de mercado. Según la última declaración pública del Presidente de la República la firma de dicho convenio depende de que se cumpla como condición previa la aprobación de la

Ley de Riesgos Bancarios. Al mismo tiempo el gobierno negocia un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América.

A pesar de este sombrío panorama económico, el Presidente Mejía continúa adelante con la realización de los Juegos Panamericanos 2003, decide comprar las acciones de Edesur y Edenorte, empresas de la Unión Fenosa dedicadas al suministro de la energía eléctrica y se aferra a pretensiones reeleccionistas. Lo que le ha hecho perder amplios márgenes de gobernabilidad y a despegarse de una parte importante de la base social de su propio partido, reviviendo prácticas de dádivas y transferencias del Estado que debían formar parte del pasado.

DE CARA AL FUTURO: PROFUNDIZAR LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR SOCIAL

Así las cosas, las autoridades políticas del próximo gobierno deberá ser capaces de retomar el camino de la institucionalidad, recurriendo a la capacidad instalada nacional, a los cambios normativos y regulatorios realizados y a los avances en materia de diagnósticos y propuestas de políticas, para interpretar y poner en práctica una política social, consistente y coherente, que responda a las aspiraciones nacionales: la gente quiere un mejor país y los agentes económicos, sociales e institucionales están preparados para afinar los compromisos que permitan una capacidad de logro visible en el mejoramiento de la calidad de vida, como un derecho de las mayorías.

Profundizar las reformas institucionales del sector social, en su ritmo e intensidad, resulta una necesidad imperiosa. Ello implica dar seguimiento a la modernización e informatización de la SEE, promover la concertación entre actores estratégicos del sector salud, proteger la inversión social –buscando su eficacia, eficiencia y calidad–, dar prioridad a la reducción de la pobreza, retomar la institucionalidad del Gabinete Social, reencaminar el sector de asistencia social hacia una Red de Protección Social, estandarizar los procedimientos e instrumentos de focalización de los programas sociales, poner a funcionar el sistema de seguimiento a la política social y practicar las lecciones aprendidas en el seguimiento a la política social, entre otras medidas.

SEGUIMIENTO A LA MODERNIZACIÓN E INFORMATIZACIÓN DE LA SEE

Sin lugar a dudas, la SEE, ha dado saltos cualitativos en su ordenamiento interno, aún a pesar de haber sido objeto de rebajas sustanciales en las asignaciones presupuestales. El Sistema de Consulta Pública y Control Ciudadana, conocido como Transparencia, permite a la ciudadanía tener acceso a informaciones relativas al presupuesto institucional y al manejo de los dineros públicos de esa dependencia estatal (www.see.gov.do). Este sistema único en el país deberá ser emulado por otras secretarías y entidades públicas.

PROMOVER LA CONCERTACIÓN ENTRE ACTORES ESTRATÉGICOS DEL SECTOR SALUD

Es claro que uno de los mayores obstáculos para el avance progresivo de las reformas institucionales del sector salud, es la pugna entre actores, portadores de intereses diversos. Un mayor esfuerzo de concertación se hace necesario, particularmente de cara a la entrada en vigencia de la seguridad social, llamada a ocupar un papel preponderante en la agenda de decisiones políticas del presente.

PROTEGER LA INVERSIÓN SOCIAL, BUSCANDO SU EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD

El país ya ha tenido una experiencia positiva en el aumento del gasto social, particularmente en educación y salud, y de los beneficios que de ello se deriva para los sectores de más bajos ingresos. La combinación del crecimiento económico, el mejoramiento fiscal y el incremento de la prioridad en educación se combinaron de manera positiva para generar un salto notorio del gasto en educación por habitante⁵³. A este respecto es necesario mantener las medidas de protección del gasto social, tanto en lo que se refiere a un aumento de las asignaciones presupuestales, como a sus niveles de ejecución. Al mismo tiempo, es necesario establecer mecanismos de control y seguimiento, así como lograr una mejoría en la composición del gasto social, de tal manera que el aumento en la asignación de recursos refleje las prioridades de política y los proyectos de inversión concilien los objetivos y metas de cada entidad con los objetivos generales de la política.

DAR PRIORIDAD A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Sin lugar a dudas, que en la situación de recesión económica actual, el componente coyuntural de la pobreza ha aumentado y se alejan las posibilidades de incidir en los factores estructurales que la generan. Reducir la pobreza debe ser una parte consustancial de una estrategia nacional de desarrollo, modernizante e incluyente, que procure una inserción de calidad en los procesos de mundialización, y delimite mejor los ámbitos de incidencia, especialización e interacción entre el Estado y los actores legítimamente constituidos del mercado y la sociedad civil.

Los pilares de esa estrategia deben ser: la adecuada coordinación entre la política monetaria y la política fiscal, la sostenibilidad del gasto social estratégico, -para mejorar el desempeño escolar y proteger la salud y la vida humana-, la reestructuración del mercado de trabajo, la ampliación de las oportunidades de acceso a servicios sociales públicos de calidad –en particular educación, salud y seguridad social–, la eliminación de las barreras que limitan las oportunidades de acceso a la población pobre y la instauración de una cultura institucional para formular, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a las políticas sociales, como prioridad nacional. En fin, una adecuada y sostenida profundización y aceleramiento del ritmo de las reformas institucionales del sector social.

Las medidas para reducir la pobreza deberán ser diferenciadas según los factores estructurales que la generan y sus componentes coyunturales. Atravesadas transversalmente por la dimensión de género y el enfoque de la juventud, las personas mayores y la población con problemas de discapacidad. Un esfuerzo adicional deberá realizarse para lograr una mejor articulación con los agentes económicos del sector privado productivo, fomentando e impulsando redes institucionales y comunales y desarrollando mecanismos efectivos de transferencia de bienes y servicios dirigidos a los segmentos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Las tareas de soporte para garantizar un impacto social efectivo en la reducción de la pobreza, deberán ser la búsqueda de eficacia, eficiencia y calidad del gasto social, retomar la institucionalidad del Gabinete Social, reencaminar el sector de asistencia social hacia su constitución

en una Red de Protección Social, con las características que se plantea más adelante; así como procedimientos e instrumentos estandarizados de focalización de personas beneficiarias. Este esfuerzo debe realizarse en el marco de procesos de planificación, gerencia y gestión estratégicas, sobre la base de la realización y actualización permanentes de diagnósticos situacionales, estudios de línea - base, y análisis de experiencias comparadas, así como el establecimiento de canales de comunicación abiertos con liderazgos comunales y su integración a equipos de promoción, gestión de resultados, monitoreo y evaluación de impacto social, con participación de organizaciones comunitarias y civiles.

RETOMAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL GABINETE SOCIAL

El Gabinete Social fue concebido como una instancia innovadora, para articular de manera horizontal colectivos institucionales y promover de manera sistemática espacios de encuentros, desencadenantes de acciones de coordinación y reestructuración internas de programas e instituciones sociales. Es necesario retomar el camino de su institucionalidad, articulando su accionar con el Consejo Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro (CONASIFIL), para la asignación de recursos transparente, con base en metas y resultados y de acuerdo con las prioridades y lineamientos estratégicos de política social. Desarrollando capacidades técnicas de equipos multidisciplinares, que trabajen de manera colegiada, con visión prospectiva, para desarrollar propuestas operativas para el cumplimiento de las responsabilidades de la Junta Directiva y su articulación con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, en tareas de asesoría para la formulación de programas de desarrollo social y evaluación de los mismos. Asimismo, reforzando su capacidad como ente de convocatoria, diálogo y concertación para el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos sociales de las cumbres mundiales, de los cuales el país es compromisario.

REENCAMINAR EL SECTOR DE ASISTENCIA SOCIAL HACIA UNA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL⁵⁴

Realizar los ajustes pertinentes en los marcos jurídico-institucionales que dan origen a las instituciones y programas de asistencia social, para

actualizar sus objetivos y funciones a la luz de los nuevos tiempos⁵⁵. Eliminar duplicidades y programas de escaso, difuso o ambiguo impacto social en el mejoramiento significativo de las condiciones de vida de sus poblaciones objetivo. Favorecer programas de amplia cobertura y beneficios múltiples, particularmente dirigidos a la juventud y las mujeres. Promoviendo una nueva institucionalidad, no nuevas instituciones, con marcos conceptuales y de acción compartidos, visión y procesos de planificación, gestión y gerencias estratégicas.

ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS E INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

En la década pasada la focalización se tendía a confundir con acciones marcadamente asistenciales, dirigidas a la población de más escasos recursos. Hoy en día resulta clara su aplicación como instrumento de política para la asignación selectiva de una parte del gasto social. En consecuencia, la selectividad tiene que basarse en un método de identificación de las zonas geográficas y personas que recibirán los beneficios de la política social. Desde el punto de vista de la asignación de recursos públicos, el proceso debe asumirse en dos formas básicas. Una vía es la focalización por sector de actividad gubernamental. La otra es la focalización en el nivel local. Si los programas se refieren a productos colectivos, la focalización geográfica puede resultar suficiente y adecuada. En cambio, si los productos son individuales la selección de familias debe partir de diagnósticos del nivel de pobreza de las poblaciones, utilizando variables tales como ingreso, empleo, educación, viviendas y acceso a activos y aplicando una escala de medición, con ponderaciones específicas.

PONER A FUNCIONAR EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA SOCIAL

El funcionamiento del sistema de seguimiento a la política social debe hacerse de forma gradual, estableciendo pautas de estandarización de los flujos de información entre las instituciones. La evaluación de gestión puede instalarse con la alimentación los reportes de ejecución de los

programas de las instituciones y de programación y ejecución presupuestal de la ONAPRES y la utilización de la Encuesta de Fuerza de Trabajo. La función de evaluación de impacto que es más costosa y posee altos requerimientos técnicos, en el corto plazo depende del módulo de servicios sociales de la Encuesta de Fuerza de Trabajo y en el mediano de las encuestas de condiciones de vida y del Censo de Población y Vivienda. Se requiere, como condición previa, que las instituciones sociales desarrollen un mínimo de sistemas de información, tanto para alimentar el sistema, como para el análisis de los resultados.

PRACTICAR LAS LECCIONES APRENDIDAS EN EL SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA SOCIAL

El informe de evaluación externa de la USPS señala que ésta cumplió exitosamente con su propósito de dar seguimiento al cumplimiento de las metas de fortalecimiento institucional, incluidas en los objetivos del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. Asimismo, que coordinó exitosamente la elaboración del diseño del sistema de seguimiento a la política social y de las propuestas para el fortalecimiento del sistema de focalización del gasto social, sistemas principales que apoyan la operatividad de las funciones de seguimiento. Un conjunto de “mejores prácticas” de gestión fueron identificadas como lecciones aprendidas para el seguimiento. (USPS: 2002: 70-72. Informe elaborado por Alejandro Medina Giopp).

A MANERA DE COLOFÓN

Como se muestra a lo largo del artículo, desde hace algunas décadas la República Dominicana ha emprendido una serie de reformas institucionales, tanto económicas como sociales. Tales reformas, con distinto alcance y contenido, y resultados diversos, han contribuido a avanzar hacia procesos de institucionalidad más modernos y transparentes.

En los últimos dos años las reformas institucionales del sector social fueron sujeto de aceleramiento, por medio de la aprobación y promulgación de leyes, decretos y otras disposiciones reglamentarias y regulatorias. Bajo el amparo de este nuevo régimen de legalidad, se sustentó la legitimidad de los reordenamientos en el quehacer institucional de la SEE, en el accionar

de las instituciones del sector salud, en los programas e instituciones de asistencia social y en los entes responsables de la gestión presupuestal.

El seguimiento y la búsqueda de integralidad a esas reformas, concomitantemente a la profundización de su ritmo e intensidad, es el desafío de una construcción positiva de futuro.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aristy Escuder, Jaime y Andrés Dauhajre, hijo (1998): "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana". En *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa. Madrid (España).

Aristy Escuder, Jaime, Rita Mena Peguero y Arturo Méndez Gómez (1999): "República Dominicana". En *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma. PNUD/CEPAL/UNICEF. Impreso en Santiago de Chile.

Banco Central de la República Dominicana (1999): *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos*. Santo Domingo (República Dominicana).

Banco Central de la República Dominicana (2002): *Informe de la Economía Dominicana. Enero – septiembre 2002. Crecimiento PIB real enero-septiembre 2002*. Santo Domingo (República Dominicana).

Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (2002): *Informe sobre la pobreza en República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento*. Philippe Auffret (Editor). Publicado por Editora Búho, Santo Domingo (República Dominicana).

Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) (2002): *República Dominicana. Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA)*. Editora Gente. Diciembre del 2003. Santo Domingo (República Dominicana).

Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) (2002): *Evaluación del subcomponente Fondo de Atención Primaria (FONAP)*. Elaborado por Hedi Deman. Santo Domingo (República Dominicana).

Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) (2003): *Evaluación del Impacto sobre el desempeño hospitalario del uso de los Convenios de Gestión en los siguientes hospitales; Hospital Jaime Mota, Barahona; Hospital Regional José María Cabral y Báez, Provincia de Santiago de los Caballeros; Hospital Infantil Dr. Robert Read Cabral, Distrito Nacional; Hospital Dr. Antonio Musa, San Pedro de Macorís; Hospital Dr. Luis E. Aybar, Distrito Nacional; Hospital Simón Striddels, Azua*. Santo Domingo, D.N.

Contraloría General de la República (2003): *Informe de Auditoría. Secretaría de Estado de Educación. Juntas Descentralizadas de Centros Educativos*. 1ero. de octubre de 2002 al 31 de marzo de 2003. Santo Domingo, D.N.

Gabinete Social y Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2002): *Política Social del Gobierno Dominicano*. Volumen I y II. Santo Domingo (República Dominicana).

Gaceta Oficial (2001): *Actos del Poder Legislativo*. "Res. No. 183-01 que aprueba el Contrato de Préstamo No. 1333/OC-DR". Santo Domingo de Guzmán, D.N.

Lois Malkún, José (2003): *La economía dominicana ante nuevos desafíos*. Disertación ofrecida por el Gobernador del Banco Central de la República Dominicana ante la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana. 26 de abril de 2003. Santo Domingo (República Dominicana).

Medina Giopp, Alejandro (Editor) (2002): *Las Reformas Educativas en Acción. Eficiencia, Equidad y Calidad en el Sistema Educativo de la República Dominicana y América Latina*. INDES/BID. Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo (República Dominicana).

ONAPRES (2002): *Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central*. Santo Domingo (República Dominicana).

Pichardo Muñoz, Arlette (1999): *Procesos, Reformas y Políticas Sociales: los desafíos de la República Dominicana* (Documento para discusión). UASD/FLACSO/CINPE. Texto de la conferencia virtual para la apertura del taller monográfico Políticas, Indicadores y Análisis Sociales, dictada en el marco del Postgrado Procesos, Reformas y Políticas y Sociales. Santo Domingo (República Dominicana) / Heredia (Costa Rica).

Pichardo Muñoz, Arlette (2000): *República Dominicana: ilusiones, sueños, desafíos y esperanzas en torno a las políticas sociales*. CINPE. Universidad Nacional. Heredia (Costa Rica).

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2002): *Colección de decretos de creación de instituciones sociales públicas*. Programa de apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Elaborado por Dhimas Contreras. Santo Domingo (República Dominicana).

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2002) *Diseño de un Sistema de Seguimiento de la Política Social (SSPS)*. Programa de apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Alfredo Sarmiento Gómez, Santo Domingo, D.N.

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003) *El Sistema de Evaluación de gestión e impacto de la política social: la implantación*. Programa de apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Alfredo Sarmiento Gómez, Santo Domingo, D.N.

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2002) *Informe sobre el cumplimiento de las condiciones previas al desembolso del segundo tramo del financiamiento*. Programa de apoyo a la Reforma Institucional del Sector

Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Santo Domingo (República Dominicana).

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003) *Informe del cumplimiento de la condicionalidad sobre la Reglamentación de los Fondos Extrapresupuestarios*. Programa de apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Jaime Silva. Santo Domingo (República Dominicana).

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003) *Informe sobre el cumplimiento de las condiciones previas al desembolso del tercer tramo del financiamiento*. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Santo Domingo (República Dominicana).

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003) *La focalización del gasto social: experiencia actual y propuesta*. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Francisco Esquivel Villegas. Santo Domingo, D.N.

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003): *Plan de Institucionalización de la USPS*. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Alejandro Medina Giopp. Santo Domingo, D.N.

Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS) (2003): *Proceso de reordenamiento del sector de asistencia social*. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, Secretariado Técnico de la Presidencia. Informe preparado por Clara Solís Araya. Santo Domingo, D.N.

Unión Dominicana de Voluntarios, Inc. (UNIDOS) (1996): *Muestra de Proyectos y Prácticas Meritorias de Desarrollo en la República Dominicana*. Santo Domingo (República Dominicana).

NOTAS

- 1 El PRD (Partido Revolucionario Dominicano) fundado bajo el liderazgo de Juan Bosch, quien junto a José María Figueres, Rómulo Bethancourt, Raúl Haya de la Torre, Luis Muñoz Marín, formó parte de la legión del Caribe. Fue el primer Presidente Constitucional después del ajusticiamiento de Trujillo, derrocado siete meses por un golpe de Estado. De tendencia social demócrata, y amplia base social, se desarrolló bajo el liderazgo de José Francisco Peña Gómez, llevando a la Presidencia de la República a Antonio Guzmán, en 1978 y a Salvador Jorge Blanco, 1982. El Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), creado por el extinto caudillo Joaquín Balaguer, quien fuera presidente del país de 1966 a 1978 y luego de 1986 a 1996, habiendo incorporado su partido a la democracia cristiana en el intervalo de sus dos prolongados mandatos presidenciales. El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) fundado también por Juan Bosch, tras un desprendimiento con su discípulo Peña Gómez, llevó a Leonel Fernández a la presidencia de 1996 al 2000.
- 2 Salvo indicación contraria, las cifras relacionadas con el PIB provienen del Banco Central de la República Dominicana. Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas.
- 3 Medida de la concentración en los ingresos.
- 4 En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, convocada por las Naciones Unidas, y realizada en Copenhague, en marzo de 1995, los países signatarios de la misma adoptaron la Resolución 20/20, por medio de la cual los países en desarrollo se comprometían a dedicar un 20% del gasto público total a servicios sociales básicos; mientras que los países desarrollados dirigirían un 20% de la asistencia oficial para el desarrollo hacia esos mismos servicios.
- 5 Como es sabido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide las capacidades humanas básicas, por medio de un índice compuesto que utiliza tres indicadores básicos: longevidad (medida por la esperanza de vida al nacer), nivel educativo (combinación de alfabetización y tasas de matrícula primaria, secundaria y terciaria) y nivel de vida (medido por el PIB per cápita real).
- 6 Decreto No. 279-93 del 13 de octubre.
- 7 Decreto No. 313-94 del 11 de octubre.
- 8 Decreto No. 261-98 del 10 de Julio.
- 9 Decreto No. 238-97 del 16 de mayo.
- 10 Decreto No. 1182-01 del 14 de diciembre.
- 11 Creado mediante la ley No. 5879 del 27 de abril de 1962, en el marco de los procesos de reforma agraria impulsados en diversas partes del continente.
- 12 Decreto No. 676-65 del 22 de marzo. La creación de esta oficina inicialmente conocida como ODC (Oficina de Desarrollo de la Comunidad) se inscribe en el marco de una corriente latinoamericana de creación de oficinas para el desarrollo de la comunidad.
- 13 Decreto No. 426-78 del 21 de noviembre.
- 14 Decreto No. 311-97 del 31 de julio.
- 15 Decreto No. 204-02 del 14 de julio.
- 16 Una adecuada compilación aparece en *Muestra de Proyectos y Prácticas Meritorias de Desarrollo en la República Dominicana* (1996). Unión Dominicana de Voluntarios (UNIDOS), Santo Domingo, R.D.
- 17 Ley General de Educación No. 66, promulgada el 9 de abril de 1997 y publicada en La Gaceta Oficial No. 9951 del 10 de abril de ese mismo año.
- 18 Decreto del Poder Ejecutivo No. 308-97, del 10 de julio. Su propósito fundamental es impulsar las reformas institucionales requeridas por el sector salud. Para el cumplimiento de dicho propósito, en octubre de ese mismo año, el Gobierno Dominicano suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Convenio de Préstamo No. 1047/OC-DR. Este préstamo aprobado por el Congreso de la República Dominicana en agosto de 1998, tiene como fin mejorar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios de salud financiados con fondos públicos, con énfasis en poblaciones de bajos ingresos y subatendidas.
- 19 Ley No. 42, de fecha 21 de febrero del 2001, promulgada el 8 de marzo de ese mismo año. Su propósito fundamental es introducir cambios en el modelo de salud vigente, hacia un esquema mixto, en el cual los entes prestadores de servicios pueden ser públicos y privados, éstos últimos con o sin fines de lucro. Los aspectos esenciales de esta ley radican en el ejercicio de manera separada e independiente de las funciones de rectoría, financiamiento y prestación de servicios, procurando una organización más funcional y eficiente del Sistema Nacional de Servicios de Salud.
- 20 Ley No. 87, primera de su género en el país, por medio de la cual se crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Es aprobada por la Asamblea Legislativa el 24 de abril del 2001 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 9 de mayo de ese mismo año. Su propósito es garantizar protección en materia de seguridad social a la población nacional, al tiempo que introduce cambios significativos en la prestación de servicios sociales básicos, particularmente en los sectores más afectados por pobreza material. En efecto, el Art. 3 de la ley citada establece entre sus principios rectores a los siguientes: universalidad, obligatoriedad, integralidad, equidad, solidaridad, participación y gradualidad (2002: 11-1)
- 21 Decreto No. 549-03 (Reglamento al Régimen Subsidiario del Sistema Dominicano de Seguridad Social) del 6 de junio. Con el cual se da inicio a la obligatoriedad de la puesta en vigencia del Sistema Dominicano de Seguridad Social. En su Art. 1 dicho decreto establece como su objeto: definir las características de los beneficiarios, los mecanismos de afiliación, los derechos, deberes, beneficios y fuentes de financiamiento del Régimen Subsidiado para su implementación en todo el territorio nacional, definiendo los ámbitos y alcances de las instituciones que asumirán la gestión del Seguro Familiar de Salud y el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobre vivencia.
- 22 Este enfoque es fuertemente promovido por las agencias del Sistema de Naciones Unidas, especialmente desde los inicios de la década de 1990, cuando Cornia y otros publicaron *El ajuste con rostro humano*. En lo fundamental plantea que existe una relación entre individuos y grupos con reclamos válidos (que se constituyen en titulares de derechos) e instituciones estatales y no estatales con obligaciones y compromisos (que se constituyen en

- titulares de deberes). Siendo los segundos responsables de contribuir a fortalecer las capacidades de los primeros, en la búsqueda del cumplimiento tanto de los derechos humanos fundamentales, base de la libertad, la justicia y la paz, como de derechos específicos de información, acceso sin discriminación por razón alguna y trato digno, entre otros. En 1997, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas hizo un llamado a todas las entidades del sistema a enfatizar el Enfoque de Derechos en sus programas y actividades.
- 23 En particular las Mesas de Trabajo conducidas por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra: *Resultados del proceso de concertación sobre prioridades del desarrollo nacional* (1999) y *Resultados. Procesos de concertación sobre prioridades del desarrollo nacional (segunda etapa). Resúmenes Ejecutivos* (2000). Santo Domingo (República Dominicana).
 - 24 Decreto No. 1147-01 del 29 de noviembre.
 - 25 Este decreto es posteriormente modificado en la integración del Gabinete Social para incorporar al Secretario de Estado de la Presidencia, al Secretario Técnico de la Presidencia y a otros funcionarios de alto nivel. Decreto No. 279-01, del 23 de febrero.
 - 26 Decreto No. 405-01 del 21 de marzo.
 - 27 Decreto No. 465-01 del 19 de abril.
 - 28 Decreto No. 466-01 del 19 de abril, que deroga los decretos Nos. 928-00 y 279-01
 - 29 Estos consejos están amparados en el controversial Decreto No. 685-00 del 1ero. de septiembre y se organizan en 13 ámbitos de intervención, con un conjunto de instituciones, actuando una de ellas como ente rector.
 - 30 Decreto No. 517-02 del 5 de julio. Anterior a la emisión de este decreto las instituciones que conforman el llamado sector de asistencia social, dependían en términos presupuestarios de diversas Secretarías de Estado, en particular de la Secretaría de la Presidencia, el Secretariado Técnico y la Secretaría Administrativa de la Presidencia.
 - 31 Los principales objetivos y metas de desarrollo del milenio, proclamados en esa asamblea son los siguientes: reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza, velar por que todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria, eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de enseñanza, reducir en dos terceras parte la mortalidad de niños y niñas mejores de cinco años, reducir a un cuarto el porcentaje de mortalidad materna, detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA, detener y comenzar a reducir la incidencia de paludismo y otras enfermedades graves, incorporar los principios del desarrollo sostenido a políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente y reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de agua potable.
 - 32 De acuerdo con las normas vigentes en el país, la vigencia del convenio en cuestión se inicia el 21 de noviembre de ese mismo año, fecha en la cual se publica en la Gaceta Oficial la resolución que aprueba el contrato de préstamo de la referencia.
 - 33 Máximo órgano de decisión en materia de política educativa, según el art. 76 de la Ley General de Educación (1997: 27).
 - 34 Orden Departamental No. 23-02 del 25 de julio de 2002.
 - 35 En efecto, el Art. 105 de la Ley General de Educación (1997: 41), establece que: *Se crean las Juntas Regionales, Distritales y de Centro Educativo como órganos descentralizados de gestión educativa que tendrán como función velar por la aplicación de las políticas educativas emanadas del Consejo Nacional de Educación y de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura en su propio ámbito y competencia.*
 - 36 Ordenanza No. 3-00 del Consejo Nacional de Educación.
 - 37 Creado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 1130-01 del 20 de noviembre.
 - 38 Ubicada hacia el suroeste del país, comprende a las provincias de Azua, San Juan de la Maguana y Elías Piña.
 - 39 De acuerdo con su rol funcional de seguimiento, tal como su nombre lo indica, su misión es ubicar medidas de gestión de actividades, con fines de retroalimentación y concertación, en la medida de lo posible de carácter preventivo. No se trata de una entidad ejecutora, ni fiscalizadora, con capacidad de sanción o roles de vigilancia o inspectoría.
 - 40 Artículo 5 del decreto No. 566-03 del 17 de junio.
 - 41 Decreto No. 566-03 del 17 de junio.
 - 42 En ese sentido se llevaron a cabo un conjunto de talleres por provincias, realizados en el municipio más pobre, con la participación de representantes de actores económicos, sociales, ambientales, culturales e institucionales con incidencia en sus localidades. De igual modo, se realizó una consulta, bajo la coordinación del Consejo Consultivo del Gabinete Social, a las esferas de liderazgo nacional, que abarcó organizaciones empresariales y sociales, incluyendo a universidades.
 - 43 Amparado en el art. 3 del decreto No. 517-02, ya citado.
 - 44 Estas instituciones y programas son los siguientes (en orden alfabético): Boticas comunitarias descentralizadas, Comedores Económicos, Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial, Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial, Comunidad Digna, Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, Consejo Nacional de Frontera, Consejo Nacional de la Niñez (CONANI), Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS), Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA), Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC), Dirección General de Desarrollo Fronterizo, Dirección General de Embellecimiento de las Carreteras y Avenidas de Circunvalación – Cruzada Cívica, Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), Fondo de Preinversiones (FONDOPREI), Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), Organismo Rector del Sistema de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes, Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD), Programa de Asistencia Social Inmediata (PASI), Programa de Jóvenes a la Integración Laboral (PROJIL), Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE), Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), Programa de Reducción de Apagones (PRA) y Voluntariado Social.
 - 45 Decreto No. 623-03 del 20 de julio.
 - 46 Decreto No. 614-01 del 12 de junio.
 - 47 Decreto No. 581-02 del 31 de julio.

- 48 Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No 531 de 1969, art. 49 a 51.
- 49 Decreto No. 646-02 del 21 de agosto.
- 50 Una evaluación realizada por un Consultor Externo mostró que para el primer trimestre del año 2003 no se registraron excedentes (USPS, 2003. Informe elaborado por Jaime Silva).
- 51 En efecto, hasta finales del año 2002 la moneda dominicana se había mantenido a una tasa de cambio alrededor de 17 pesos dominicanos por un dólar estadounidense. Mientras que el 12 de enero de 2004, la moneda dominicana se cotizaba en los bancos comerciales en 45.64 y en las agencias de cambio en 45.0 (Cifras del Banco Central de la República Dominicana).
- 52 Un indicador de ello son los recurrentes comunicados del Banco Central a la opinión pública para calmar las olas de rumores sobre supuestas restricciones a las operaciones cambiarias.
- 53 En efecto, según un estudio realizado (USPS: 2002. Informe elaborado por Francisco Esquivel Villegas), el gasto mínimo en educación pasó de RD\$ 277, en 1991; a RD\$ 1 300. en el 2001 y 2002. Esto equivale a un aumento del 370%, siendo probablemente el incremento más alto en la región, superando incluso a lo observado en Chile para un período similar.
- 54 En los últimos años, en varios países del continente, han emergido con fuerza las Redes de Protección Social, para

hacer referencia a un paquete de servicios dirigidos a población pobre y trabajadores informales, destinados a enfrentar riesgos sociales, tales como enfermedad, vejez, desempleo y exclusión. Las formulaciones más acabadas plantean que estos servicios deben incluir: seguridad social (pensiones y seguros de salud), empleos de emergencia, asistencia a personas indigentes y apoyo para la incorporación al mercado de trabajo de la juventud y las mujeres. La literatura sobre el tema sugiere que el éxito de las redes de protección social, está asociado al énfasis en programas de amplia cobertura y beneficios varios, a la prioridad asignada a la generación de empleos e ingresos de calidad y a la existencia de un mecanismo único de focalización nacional.

- 55 Los enfoques de referencia para emprender dicho proceso deben ser de economía y sociología institucionales. De tal manera que las rutinas, costumbres, normas y procedimientos de hacer las cosas que pesan en el comportamiento común de las personas y en la forma en cómo éstas utilizan y distribuyen los recursos económicos, puedan ser reorientados. La solidaridad y la cooperación son los factores que deben ser fomentados para la ejecución de programas similares, con objetivos comunes, independientemente de sus estructuras de ejecución.