DISEÑO PRELIMINAR

INFORME ELABORADO POR:
JENNY TORRES
JUAN LUIS CORPORÁN

JUNIO 2006

Documento de referencia para el Observatorio de Políticas Sociales del Centro Montalvo.
Versión preliminar abierto a modificación.

Para la elaboración de este documento contamos con la participación de:

Personal de Apoyo

Heriberto Almonte: Analista Principal de los aspectos económicos. Responsable de la elaboración del análisis del gasto social en los últimos 28 años y del análisis del presupuesto 2006.

Svenja Fletchner: Analista ayudante. Responsable de dar soporte en el análisis de los clasificadores económicos y ayudante en el análisis del Presupuesto 2006.

Ricardo González, Marcelo Vargas y Silvio Minier: Diseñadores del plan de incidencia.

Consejo Consultivo

FE Y ALEGRÍA
CEDAIL
INSALUD
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
IDDI

Junio 2006

Tabla de Contenido

CAPÍTULO I: EXPERIENCIAS DE MONITOREO EN AMÉRICA LATINA; A MODO DE INTRODUCCIÓN 4

CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES EN REPÚBLICA DOMINICANA. EVALUACIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL. 9

MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL 9
TEORÍAS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA 11
NUEVO GOBIERNO, POLÍTICA DE GARANTÍA DEL CONTROL SOCIAL. 33
SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRIVILEGIADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL. (EVALUACIÓN O MONITOREOS) 40
OTROS PROGRAMAS 51
EVALUACIONES 55

CAPÍTULO III: LINEAMIENTOS PROPUESTOS PARA EL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES 82

POR QUÉ HACER MONITOREO 82
¿DE QUÉ POLÍTICA SOCIAL HABLAMOS? 83
¿QUÉ VAMOS A MONITOREAR? 84
METODOLOGÍA 85

MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 89

BIBLIOGRAFÍA 90

CAPÍTULO I: EXPERIENCIAS DE MONITOREO EN AMÉRICA LATINA; A MODO DE INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas las condiciones de vida de las personas menos favorecidas dentro de nuestros países de América Latina, han desmejorado en una gran proporción. Esta situación despierta cada vez más preocupación entre los-as estudiosos-as de los fenómenos sociales. Una de las herramientas que ha surgido buscando mejorar la ejecutoria de los programas que buscan mejorar la vida de las personas la constituyen los observatorios y/o programas de monitoreo.

Los observatorios y/o monitoreos son herramientas muy utilizadas en el seguimiento a programas sociales propuestos y/o ejecutados por los gobiernos en América Latina, así como al gasto social destinado del presupuesto nacional. Esto buscando establecer cuáles son los mecanismos exitosos, cuáles son las mejores prácticas así como también buscando incentivar la transparencia.

En este último aspecto es donde se ha concentrado el foco de atención en varios países latinoamericanos, como es el caso de Paraguay, Guatemala y Venezuela, donde el monitoreo de la distribución y uso del gasto social, destinado por el gobierno en el presupuesto nacional de la nación, es la principal motivación tanto para la sociedad civil, como en algunos casos para el gobierno de turno que llevar a cabo programas que garanticen la buena ejecución y distribución de los proyectos sociales.

Es importante resaltar el papel de las organizaciones no gubernamentales en el diseño y ejecución de programas de monitoreo, no solamente referidos al gasto social, sino también a temas como transparencia en el manejo de la cosa pública y el funcionamiento de ciertas dependencias o instituciones estatales. Estos programas y acciones tiene una cobertura nacional y se han caracterizado por:

Articulación de la sociedad civil y el gobierno.

Articulación entre organizaciones de la sociedad civil.

Empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de control social.

Por lo general la ejecución (aunque la iniciativa haya sido gubernamental) y el financiamiento, son responsabilidad del sector privado, en todos los casos encontrados por organizaciones no gubernamentales.

El inicio de los programas se encuentra en el periodo de 1995-2000 surgiendo, en algunos casos, tras periodos de crisis fiscales.

Una experiencia significativa que vale la pena resaltar es el proceso de monitoreo social llevado a cabo en México. Esta herramienta nace desde una dependencia estatal siendo ejecutada por la ciudadanía y organizaciones sociales.

Lo peculiar de este sistema de monitoreo es el diseño, desde la institución estatal encargada, de un Manual Ciudadano, el mismo contiene detallado los programas a ejecutar por el Gobierno, los reglamentos de los mismos y explicita los mecanismos que puede utilizar la ciudadanía para hacer sus denuncias y/o aportes con el fin de lograr una gestión gubernamental más transparente.

Un último punto que consideramos importante es la presencia de organismos multinacionales en los programas diseñados por la Sociedad Civil para el Monitoreo, tal es el caso de Paraguay, Venezuela y Argentina, donde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo respalda sus iniciativas. En algunos de los casos esta situación viene dada, porque el monitoreo se hace sobre los Objetivos del Milenio, tema en los cuales está involucrado.

A continuación ponemos a disposición los resultados de un análisis de observatorios sociales realizado por la universidad de Antioquia (Colombia) y que extrae algunas características comunes de los mismos.[1]

Entre las características más importantes de los observatorios sociales analizados, se encontraron las siguientes:

Se trata en general de observatorios propicios a la evaluación y puesta en marcha de políticas públicas. Cerca de la mitad de los observatorios evaluados tiene como objetivo principal el desarrollo de la discusión al igual que la reflexión política y académica sobre los temas sociales de mayor interés. En el otro tipo de observatorios persiste una tendencia más cuantitativa, que se orienta hacia el seguimiento de indicadores con el objetivo explícito de construir políticas para abordar los problemas identificados.

La mayoría de los observatorios refleja las principales características del problema social del país o de la región.

[1] http://www.comfama.com/contenidos/publicidad/Observatorio/practicas1.htm#6

Esto significa que de la forma como se definan los “grupos” de indicadores (de impacto, de coyuntura, de gestión, de riesgo, de situación, etc.) dependerán las orientaciones para la intervención sobre los problemas.

Algunos de estos observatorios generalmente construyen dos tipos indicadores: cuantitativos y cualitativos que, en todo caso, permiten desembocar en resultados mensurables.

En otros casos se trata de escenarios de convergencia sobre los temas sociales de interés regional y local.

Pueden tener dos enfoques que se enriquecen mutuamente: a) El de especialistas en métodos de cuantificación; b) el de las instituciones regionales con capacidad de análisis cualitativo en torno a las tendencias sociales de la ciudad, la provincia o el departamento.

En la mayoría de las experiencias analizadas no se busca la construcción de indicadores nuevos, sino más bien la sistematización de los ya existentes, para hacer observación y seguimiento en aspectos claves de la política social en el orden nacional o local. Pero también se abren paso las nuevas miradas que permiten la innovación en la aproximación a los problemas y a sus alternativas de solución. Por ello a medida que avanzan en labores más o menos convencionales, algunos observatorios se dedican, de manera simultánea, a la identificación de temáticas nuevas y de indicadores que soportan su capacidad de reflexión en torno a ellas. De hecho, en algunas regiones y países los observatorios se entienden como una oportunidad para la identificación de políticas innovadoras.

Con frecuencia, algunos observatorios dedican buena parte de su tiempo y de sus recursos al **inventario de buenas prácticas** en materia de políticas y programas de desarrollo social.

Es frecuente la creación de bancos de buenas prácticas sociales, en el orden local, nacional e internacional.

En la mayoría de los casos se trata de **esfuerzos multidisciplinarios**, que buscan evitar al máximo las ópticas particulares de un grupo social o de una disciplina que, con frecuencia, afectan la selección de las áreas de observación. Algunos observatorios, en particular, realizan esfuerzos para reflejar en las observaciones y en los análisis el mayor consenso posible, de actores muy diversos del territorio, con el fin de evitar la realización de ejercicios académicos aislados. En estas experiencias, los observatorios se confirman como auténticos espacios para la práctica de la gobernabilidad.

Los observatorios con mayor credibilidad son aquellos que han logrado mantener su independencia frente a las agencias públicas, sin importar su conformación institucional. La legitimidad de la actuación de un observatorio parece estar dada en gran parte por la imagen más o menos "neutra" que entregue esta entidad sobre la labor que se realiza. Es decir, que mientras menos intereses políticos determinados refleje el análisis, más credibilidad tendrá el observatorio.

Casi en su totalidad, los observatorios utilizan instrumentos de comunicación y divulgación, tales como los informes periódicos (trimestrales, anuales o semestrales de acuerdo con los propósitos), con el fin de generar el impacto público necesario. Se busca en casi todos ellos promover un sentido democrático del acceso a la información para garantizar la mayor apropiación colectiva de las estadísticas y de los indicadores sociales. La capacitación de los periodistas que cubren la problemática social de la ciudad y la región es un factor crítico para garantizar la adecuada comunicación de las observaciones, así como la sensibilización de los medios para estimular el seguimiento de los indicadores sociales, con el mismo interés con el que hacen la evaluación periódica de los indicadores económicos.

En algunos casos se encuentran observatorios con capacidad para la construcción de escenarios de prospectiva regional o de planeación por escenarios. Aunque esta no es una condición de éxito de las observaciones y, en la mayoría de los casos, resulta difícil hacerlo por la complejidad y los costos de estos ejercicios, lo cierto es que esfuerzos básicos para evaluar, por ejemplo, las tendencias demográficas, contribuyen con frecuencia a focalizar políticas y anticipar decisiones.

Con alguna frecuencia los observatorios dan lugar a líneas de investigación social para la generación de explicaciones, indicadores y propuestas en temas específicos (ejemplo: tendencias culturales de los jóvenes de la ciudad, la eficiencia del gasto social, indicadores de calidad de la educación, indicadores de capital social).

En su mayoría los observatorios evitan su constitución como ejercicios de veeduría ciudadana que puedan conllevar a escenarios de confrontación con las administraciones locales. Los observatorios parecen orientarse más bien a la acción de **evaluar para corregir en conjunto** antes que a un juicio frontal a las acciones de las autoridades. Lo anterior no elimina la posibilidad de que la información disponible pueda servir de base para la realización de veedurías ciudadanas por parte de otras organizaciones.

Uno de los factores críticos de éxito de un observatorio es su buena conexión en red con otros observatorios en el orden local, nacional e internacional, que le permitan el acceso a eventos presenciales y virtuales, a las nuevas metodologías de análisis y a las buenas prácticas sociales. Pero también resulta factor crítico su capacidad para construir

indicadores comparables con otros países o con otras regiones, con el fin de obtener referencias más universales alrededor del grado y la magnitud de los problemas identificados. En última instancia, y esta parece ser su gran fortaleza, los observatorios se han convertido en escenarios de convergencia de diferentes ámbitos - académicos, privados, ONG, ejecutores de políticas- con el propósito de abrir debates, compartir conocimientos y construir instrumentos de medición para promover el seguimiento de la situación social y evaluar las políticas.

En general, somos de opinión que la implementación de observatorios social contribuye de manera significativa en el mejoramiento de las acciones públicas a favor de la población, pero el éxito de funcionamiento de tales instrumentos está estrechamente relacionado con la capacidad de articulación que se pueda lograr entre los-as diferentes actores-as de la sociedad civil y los diferentes sectores del gobierno.

La observación contribuye a la transparencia y al final, si es efectiva, contribuirá también a la eliminación de la exclusión social.

CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES EN REPÚBLICA DOMINICANA. EVALUACIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL.

MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

A través del tiempo la Política Social ha tomado diferentes formas y matices ajustándose a los paradigmas existentes en las distintas naciones. Sin embargo se puede hablar de una abstracción de modelos que nos permiten encuadrar las acciones del Estado Social de Derecho en la población. En este sentido presentamos un esquema elaborado a partir de una selección hecha por Ricardo Montero, que asume tres formas de modelar:

Modelos	Características	Público Meta	Comp. integral Básico	Concep. de Política Social
I. PRIMER TIPO DE MODELOS				
A. Como Caridad	a. Caritativo y asistencial b. Intervención de grandes poderes públicos c. Claro componente comunitario, humanitario, universalista d. Alejado de cualquier consideración de ciudadanía e. Se desconsideran cuestiones tales como el papel de la estructura social	Individuos sumidos en la pobreza, indigentes y abandonados (incapaces de competir con los demás).	La Ética	Remedio puntual, pasajero, sin pretender más
B. Como Garantía del Control social	a. El componente ético es sustituido por un componente Pragmático. b. Instrumento para asegurar el control social c. La intervención del Estado como garante máximo del orden social d. Visión de un Estado vinculado a ciertas clases dominantes aristocráticas o burguesas e. Satisfacción de las necesidades mínimas. f. Procedimiento para estabilizar la relación entre los ámbitos productivos e improductivos de la sociedad sin poner en peligro la estabilidad del sistema.	Estratos de poblaciones susceptibles de provocar una rebelión social.	Garantizar el control social	Es contemplada como un modo de asegurar de forma regulada (no explosiva) las condiciones de vida de ciertos estratos de población con el fin de poner a salvo el mantenimiento del orden vigente, la paz y la integración sociales y el orden público.
C. Como Mecanismo de Reproducción Social	a. Intervención estatal para reproducir las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo. b. Interpretación de origen marxiano.	La Fuerza de trabajo.	Forma de reproducción Social Amplia	Resolución estatal del problema de la constante transformación del no

Modelos	Características	Público Meta	Comp. integral Básico	Concep. de Política Social
	c. Concepción materialista de la política social.			asalariado en asalariado.
D. Como Realización del derecho social de ciudadanía.	a. Se concentra en un tipo específico de derecho.	La totalidad de la sociedad.	Contempla todas las fuerzas y agentes sociales	Realización del derecho social de la ciudadanía, salvaguardando el orden civil y político.
	b. Opera dentro del gran marco jurídico-político.			
	c. Alejada de reflexiones ideológicas.			
II. SEGUNDO TIPO DE MODELOS				
A. Residual	a. Existen dos canales o vías naturales que permiten canalizar idealmente las necesidades de los individuos y satisfacerlos de un modo normal: mercado privado y la familia.			Enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas y no resolvérselos directamente.
	b. Las instituciones sociales vinculadas a la política social deberían intervenir SOLO cuando fallen los dos canales.			
	c. La intervención de las instituciones sociales debe ser temporal.			
	d. Según Titmuss: tiene una visión de la sociedad orgánica, mecanicista e incluso biológica.			
	e. Contiene una intencionalidad la del respeto a la iniciativa privada.			
B. Adquisitivo-Ejecutivo	a. Las necesidades deben ser satisfechas sobre la base del mérito, de la capacidad ejecutiva del individuo.		Se asienta en la teoría sicológica y económica interesada en el incentivo, en el esfuerzo y la recompensa.	Meros auxiliares de las clásicas instituciones del sistema económico, propiciando el bienestar y la seguridad del individuo sólo en la medida en que esto contribuya a la riqueza común.
C. Institucional Redistributivo	a. Considera el bienestar social como un valor de máximo relieve.	Busca compensar a aquellos sujetos se convierten en víctimas del dis-welfare.	Se basa en la consideración de múltiples efectos procedentes del cambio social y económico general, persiguiendo el gran	
	b. Se necesita contar con el apoyo de una institución integrada en la sociedad, de modo tal que permita concebir un servicio universal al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad			

Modelos	Características	Público Meta	Comp. integral Básico	Concep. de Política Social
	c. Incorpora sistemas de redistribución específicos.		objetivo de la igualdad social y del sistema económico general, persiguiendo el gran objetivo de la igualdad social.	
D. El Modelo Total	a. Pretende eliminar otros criterios de asignación que no sean el puro bienestar		La mejor referencia de este modelo se encuentra en el casi extinto socialismo real.	
	b. Bienestar entendido sobre la base de una programación pública o social de intervención			
	c. Atención a unas necesidades reconocidas y socialmente legítimas			
III. TERCER ESQUEMA DE MODELO				
A. Formalista				Aquel que prescribe sin interesarse por el resultado en cuanto tal.
B. Normativo				Constata la discrepancia entre norma y resultado.
C. Materialista				Parte de la trama material de las relaciones sociales de clase y de poder.

TABLA II-1 Esquematizado de el artículo del artículo de FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL, de Ricardo Montero

TEORÍAS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Toda Política Social responde a un paradigma teórico de desarrollo vigente y al contexto del país donde se aplique, de modo que intentaremos ver algunas de las teorías que han atingido nuestro país en los últimos siglos y cuáles Políticas Sociales se han implementado dentro de los diferentes modelos de desarrollo que se han desplegado en República Dominicana. Pero no perdamos de vista que los paradigmas constituyen simplificaciones abstractas de los rasgos esenciales que caracterizaron procesos multidimencionales y en muchas ocasiones muy complicados y heterogéneos, de forma que es posible que en una misma sociedad puedan convivir dos o más modelos distintos en momentos transitorios.

En general, las Políticas Sociales en República Dominicana se han concebido a partir de los esfuerzos por resarcir los daños producidos por políticas económicas inhumanas.

Rayen Quiroga[2] nos dice que una política económica es la forma en que las instituciones centrales en el poder buscan el logro de ciertos objetivos, tales como determinados equilibrios de los precios, el crecimiento sostenido, etc. La forma en que se coordinan las acciones de los agentes económicos es un abanico amplio de posibilidades que va desde la entrega de la economía a las señales de mercado de un sistema puro de precios, hasta la planificación centralizada y vertical de determinada instituciones en el poder.

La política económica tiene el objetivo de lograr el desarrollo económico, y es en la persecución de este fin, con métodos sin brújulas, que se ha empobrecido nuestro país, de modo que el crecimiento económico notable que ha parido el país en las últimas décadas ha abortado una enanificación social. Existe pues una tensión entre el aspecto social y el económico. En los últimos años el desarrollo socioeconómico ha sido una de las metas más declaradas en la política y la teoría económica en América Latina, pero en nuestro país, al parecer, no es precisamente el norte de nuestros gobiernos. Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los últimos 50 años ha habido en República Dominicana progreso social pero dispar de forma abismar al crecimiento económico promedio anual. Dice el informe que *"en este período, el crecimiento del ingreso ha sido ejemplar: el más alto de América Latina y el Caribe, y menos volátil que el promedio regional. A pesar de ello, el país ha mostrado un insuficiente avance en términos de desarrollo humano, menos de lo que avanzó el mundo y por debajo del promedio de los países de la región[3]".* Nos dice también que la causa principal de esa hecatombe es justamente el escaso compromiso con el progreso colectivo del liderazgo nacional político y empresarial, y además la falta de un pacto social, de participación, de solidaridad y empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana.

Estas discordancias entre objetivos, políticas y resultados del desarrollo en nuestro país están marcadas por las distintas modalidades de las teorías desarrollistas que han prevalecido en América Latina desde 1492, las cuales se han basado en tres modalidades principales y sus combinaciones: **El Modelo de Crecimiento hacia afuera, La industrialización por sustitución de importaciones y la Economía Social del Mercado.**

EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA.

[2] QUIROGA, RAYEN, Política y Teoría de Desarrollo en América Latina, El Pasado y las Perspectivas. CIENCIA Y SOCIEAD. Volumen XV, Número 3 Julio – Septiembre 1990.

[3] INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, República Dominicana 2005

Con la llegada de los españoles a nuestra Isla se provocaron cambios significativos de índole multilateral tanto en lo político, social, cultural, religioso y técnico, pero sobre todo en lo económico. Y resaltamos lo económico porque aquella acción colonizadora fue específicamente basada en un armazón de explotación económica de la tierra, la mano de obra y de las materias primas con métodos violentos, esclavistas y en el mejor de los casos feudales. Así los nuevos seudoterritorios fueron incorporados al comercio internacional pero no respondiendo a las necesidades internas, sino más bien a las necesidades de la metrópolis colonial.

Así, como apunta Rayen Quiroga[4], el modelo económico exportado a nuestra isla fue con el fin de alimentar los objetivos expansivos del mercantilismo feroz que generó el naciente capitalismo en Europa, sin que los intereses de la isla fuesen tomados en cuenta. De modo que el motor del crecimiento económico estaba claro, todo giraba en torno a las actividades de comercio exterior con los centros capitalistas, Europa en primer momento y luego Estados Unidos en el último siglo.

El poco crecimiento económico de los territorios colonizados estaba bajo la decisión de los colonizadores, los cuales impusieron un monopolio absoluto sobre sus comarcas que derivó a explotaciones inhumanas.

Tanto en esta etapa de la colonización como más tarde en la etapa de la independencia, los países latinoamericanos, y más aún la isla hispaniola basaron su supervivencia económica en el comercio exterior ofertando materia prima y demandando manufacturas. Así que el alto grado de dependencia a las demandas del mercado exterior hizo que las perturbaciones o cambios en el mercado internacional se hiciera sentir de forma contundente en la formación nacional como fuerza desestabilizadora.

El modelo vigente de Crecimiento hacia afuera descansaba en explotaciones generalmente agropecuarias y minerales de ninguno o bajo valor agregado que constituirían la materia prima de las metrópolis, lo cual le llevaba a competir con otras colonias que tenían las mismas materias primas. Si existían cambios en el producto principal de exportación, esto obedecía a un cambio en la demanda externa, agudizando el grado de dependencia con el mercado exterior y provocando en intersticio trágicas crisis que se agudizaban con los intríngulis de las oligarquías incipientes aún plagadas de caudillos, conspiraciones y dictaduras.

No podemos dejar de señalar que en este modelo de crecimiento hacia afuera, donde predominan las exportaciones primarias y donde la Política Social no formaba parte de las

[4] IDEM

preocupaciones gubernamentales, hubo un sector que jugó un papel predominante. Así las labores asistencialistas de los padres franciscanos y de ordenes religiosas europeas y uno que otro esfuerzos aislados de carácter privado y elitista de algunos criollos que se establecieron en la isla en la época que nos ocupa, fue la Política Social de la época. En un primer momento, es la Iglesia católica la que se encarga de la educación en la isla, ya que la **Legislación de Indias** confiaba a los sacerdotes la función docente y la cristianización de los aborígenes.

En 1538 se funda la Universidad Santo Tomás de Aquino, considerada la más antigua de América, y en 1558 surge el **Colegio Gorjón,** llamado más tarde Universidad Santiago de la Paz, la cual desapareció en 1808. En 1821, con la invasión haitiana fue cerrada la universidad, pero se reabre, más tarde, en 1844 iniciando un proceso lento de recuperación. En 1880 Eugenio María de Hostos funda un la Escuela Normal y, bajo su influencia, el 29 de agosto de 1887 se promulga la **Ley General de Estudios,** con la cual comienza la época de auge de la educación dominicana. En el año 1918 fueron promulgadas una serie de leyes relacionadas con la educación, dentro de las cuales figuran la **Ley Orgánica de la Enseñanza Pública**, **la Ley para la Dirección de la Enseñanza** y la **Ley sobre Enseñanza Universitaria.**

También para esta misma época se crea la **Secretaría de Estado de Sanidad y Beneficencia,** sustentada en su origen en la Orden Ejecutiva No. 338 del 13 de octubre de 1919, más tarde en 1920 se crea el Código de Procedimiento Sanitario que brinda una serie de pasos que trillan los caminos para una Política Social en área de Salud.

Podemos destacar también las iniciativas filantrópicas del Padre Billini, que por iniciativa privada, con recursos particulares, emprendió su plausible programa de beneficiarios, que, por las condiciones mismas en que se desenvolvió, tuvo que resultar limitado y escaso. En este proceso nuestro país fue víctima del crecimiento de las metrópolis, de modo que su desarrollo fue causa y consecuencia de nuestro subdesarrollo (es lo que Raúl Prebish le llamó las dos caras de una misma moneda). Este modelo predominó en América Latina desde 1492 hasta 1930, ocupando cuatro siglos y medio conformando las bases de un capitalismo subdesarrollado monoexportador, con alta vulnerabilidad en el mercado internacional.

Si se puede hablar de un beneficiario en el país este modelo de desarrollo fueron las ciudades y no podemos negar que dentro del atraso estas tuvieron cierto crecimiento. Sin embargo este crecimiento estuvo marcado por una gran segregación social.

Antes del 1920 la capital era una ciudad pequeña, que no rivalizaba en servicios e industrias con Santiago y Puerto Plata. Ella empezó a crecer especialmente en los últimos años del gobiernno de Ulises Heureaux[5]. Según el arquitecto Cristóbal Valdez[6] la ciudad de Santo Domingo se mantuvo dentro de los límites de las murallas construidas por españoles. Sin embargo la presión demográfica sobre el número de casas existentes en la "zona de Intramuros", obligó a las autoridades a ubicar a las personas en las llamadas *Sabanas del Estado* al oeste de los muros, naciendo así Ciudad Nueva, el primer barrio de casas de madera construido fuera de la antigüa ciudad colonial. **Al norte las abruptas tierras difíciles de acceder y servir se concentraban las poblaciones de menos ingresos con altas densidades** y hacia el Sur y Oeste, tierras mas planas con mejores condiciones de localización geográfica, la población de mayor ingreso.

Cuando la ciudad desborda las murallas estas condiciones se refuerzan y la ocupación Ciudad Nueva, La Primavera, Polanco, Gazcue y el Ensanche Lugo la hace la clase media y alta. Más hacia el Oeste empiezan aparecer las grandes casa veraniegas, cerca d Güibia, donde ya grandes áreas de terrenos son ocupadas por pocas personas.

Hacia el norte aparece Jobo Bonito, Borojol y más tarde Villa Francisca, esta ocupación la hace la clase media y baja, de nuevo con mayor densidad y en condiciones precarias de servicios, sobre tierras de poco valor por su poca accesibilidad y precariedad de servicio.

Como vemos este crecimiento de lo que era en ese momento la capital se hace sobre la base de una política de calidad, mientras el sector privado se construye en los mejores terrenos sus villas, las peores tierras, con casuchas de madera, zin o cana son las que se le entregan a los pobres como una política de caridad del Estado.

MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

En octubre de 1929 se hizo público el desmoronamiento de la bolsa de valores de Wall Street, centro del capitalismo mundial y, a partir de aquí, se generó la más prolongada y profunda crisis de la historia del sistema capitalista ocurrida hasta ese momento. Esta situación se agudiza con el estallido de la Segunda Guerra Mundial que en sus inicios afecta a Europa, pero más tarde también al resto del mudo. Tal situación se reflejó con extraordinaria rapidez en los países dependientes, cuyas mercancías de exportación sufrieron con creces las bajas abruptas de precios que se estaban produciendo en las economías centrales. Como es lógico, al cerrarse las empresas y disminuir el consumo, se

[5] Eulises Herureaux gobernó de 1882 a 1884 y de 1887 a 1889

[6] VALDEZ, CRISTÓBAL, Modelo de Desarrollo Urbano y Organización Interna del Espacio en Santo Domingo. FORO URBANO, FUNDACIÓ FRIEDRICH EBERT. Editorial CENAPEC. 1988.

afectó abruptamente la demanda de los bienes agrícolas y materias primas que los países desarrollados importaban de las formaciones sociales dependientes.

Esta gran crisis se manifestó en América Latina con desempleo masivo, ya que carecía de una base de mercado estable donde realizar su actividad exportadora y donde comprar sus necesarias importaciones. Se hacía evidente la necesidad de crear políticas de desarrollo o de supervisión orientada hacia las variables controlables de la economía nacional: las variables internas.

Para República Dominicana, esta época coincide con la era de Trujillo. El neófito presidente, al subir al poder, se encuentra con una economía en banca rota matizada por dos elementos determinantes: *a) el déficit creciente en los gastos presupuestarios causado por la disminución de las recaudaciones aduanales, producto de la brusca baja de precios y de las importaciones* y *b) déficit en la balanza de pago, o sea que lo que se recaudaba por exportaciones era menor al gasto por importaciones*. Esta situación obligó a la promulgación de **la ley de Emergencia**, de acuerdo a la cual el Estado suspendía el pago de la deuda externa, obligándose tan sólo a pagar los intereses. Así mismo se procedió a severas restricciones en los gastos presupuestarios; primero, congelación de los pagos de deudas internas del Estado y de toda suerte de compromisos financieros, paralización de todas las obras públicas (aumentando el desempleo), despido masivo de empleados del Estado, la repatriación intensiva de extranjeros haitianos[7] (agravándose con la matanza del 1937) y la aplicación de considerables reducciones de sueldos.

Estados Unidos permite y promueve todos estos ajustes, no por una idea filantrópica de la economía, sino más bien por un manejo que les beneficiaría. Y es que con los descalabros de las guerras y el crack de Wall Street, Estados Unidos se dio cuenta de que la centralización productiva podía ser peligrosa o al menos limitante para tiempos de conflicto armado. Era realmente conveniente dejar que sus deudores latinoamericanos establecieran cierta base industrial para que éstos pudieran proveerles de manufacturas en condiciones especiales, ya fuera durante contingencias militares o problemas de producción internos.

El método atingente del trujillismo llevó a que la pequeña burguesía tuviera que aceptar la reducción se sus ingresos, la clase obrera aceptar la política de desempleo y la clase campesina a mantener los cultivos de productos no rentables para ofrecerlos a precios pírricos.

---

[7] Se creó una plataforma ideológica excluyente y racista de rechazo a los haitianos para sustentar la repatriación por motivos económicos. El gobierno entendió que no podía sostener los extranjeros haitianos en esta parte de la isla porque significaba una pesada carga económica.

El Estado se vio obligado a adoptar una política de restricciones a las importaciones, estableciendo niveles máximos cada año que determinaban preferencias a artículos imprescindibles y que tendían a eliminar la importación de artículos fácilmente producibles en el país. Esto no se dio sólo en República Dominicana, más bien respondía a las ideas de los estructuralistas, representados por Raúl Prebish, que crearon una nueva teoría sobre el subdesarrollo latinoamericano y aportaron a la formulación de una estrategia de desarrollo hacia adentro, donde las naciones disminuyeron su dependencia externa, logrando un significativo nivel de industrialización y pudieron así generar procesos de desarrollo económico.

La teoría de los estructuralista se concretizó con la sustitución de artículos previamente importados; de aquí la idea de **Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)**. Promulgaba que la superación de la crisis vendría con la consecución de tres objetivos principales: ***a)*** *Mejorar el obstáculo al crecimiento económico que constituían los crónicos déficit de Balanza de Pagos, vía la reducción de las importaciones,* ***b)*** *Lograr una base industrial nacional, lo cual generaría empleos, lo que a su vez aumentaría la demanda efectiva y el producto nacional* y por último ***c)*** *La creación de una economía más autosuficiente, menos dependientes del mercado internacional.*

El proceso de la sustitución de importaciones comenzó con la producción de bienes finales de consumo que eran previamente importados. Esto supuestamente debió generar la capacidad de producir bienes intermedios y finalmente maquinarias, a través del vínculo hacia atrás. Pero el proceso encaró su desgaste después de cierto período en el cual la primera fase fue lograda.

En República Dominicana se presentaron varios inconvenientes con el ISI. Aunque en un primer momento se logró, en el renglón de alimentos, la sustitución total de las importaciones de artículos de amplio consumo y se creó la industria mediante la importación de maquinarias y la utilización de la materia prima. Sin embargo análogamente este proceso fue acompañado por un aumento significativo de impuestos y gastos del Estado lo que llevó a un enriquecimiento personal de Rafael Leonidas Trujillo.

No podemos negar que esta etapa generó crecimiento de la industria nacional pero, como apunta Quiroga Martínez[8], comenzó sin que se cumplieran los cambios sociales y políticos ocurridos en los países pioneros del capitalismo industrial; por tanto no responde a un proceso de acumulación originaria de capital, sino a una urgencia sustitutiva como

[8] IDEM

respuesta al descalabro del mercado mundial post-depresión y post-guerra. Ahora el problema no era la economía, era un problema ético de administración pública.

Atendiendo al modelo de sustitución de importaciones había que crear una serie de incentivos que permitieran al trabajador sentirse protegido y llamado a integrarse a este nuevo modelo. En este sentido el gobierno del "BENEFACTOR" creó una campaña que tenía como lema: MI MEJORES **AMIGOS SON LOS OBREROS**. Para sustentar esa campaña, en 1930, por la Ley No. 1312 sobre Secretaría de Estado, del 30 de Junio, fueron establecidas diez Secretarías de Estado, entre ellas, por primera vez en la República, la de Trabajo y Comunicaciones. El artículo 21 de la citada Ley fijaba las siguientes atribuciones de la nueva Secretaría Estado: 1-Relaciones con los centros obreros, 2-Estudio de las resoluciones o las iniciativas tomadas por las conferencias de obreros en el mundo, 3- Protección del obrero, y preferentemente del dominicano; 4- Medidas para que tengan trabajos los obreros dominicanos; 5.- Días y oras de trabajos; 6.- Seguros para obreros; 7.- Deberes de patrones y obreros 8.- Cajas de ahorros para obreros y 9.- Casas para obreros. Además la nueva secretaría se preocupa por la preparación de los obreros creando la Escuela de Arte y Oficios y se fomenta las sociedades cooperativas.

En consecuencia con lo anterior, en lo siguiente se dieron un conjunto de Leyes, con la asesoría de la **Organización Internacional del Trabajo** en la persona de Albert Thomas para la protección de los obreros y para la **seguridad social** como por ejemplo la Ley No. 352 del 17 de Junio de 1932 sobre Accidentes de trabajo o la No. 1316 concerniente a **Pensionados y Jubilados del Estado Dominicano** del 29 de diciembre del 1946. Además crea la compañía de seguros la San Rafael C. por A., de su propiedad. A este conjunto de Leyes se le llamó el **CÓDIGO TRUJILLO DE TRABAJO**.

Otro de los Servicios creados en el régimen fueron los **Servicios Sociales**, el cual se crea desde la concepción tutelar del Estado, así nos comenta Álvarez Aybar[9], "Sin embargo, protección asistencia y previsión y **seguros sociales** se completan como resultado del deber general de acción tutelar que corresponde al Estado". También se crea para la protección de los menores, **los tribunales** y otras instituciones con la Ley No. 603 del 3 Noviembre de 194.

También Trujillo en su interés, de incentivar el trabajo de los obreros y de perpetuar su poder, impulsó una Política de **donaciones de viviendas** a profesores, obreros y militares. De modo que en octubre de 1951, se creó un sistema de barrios de mejoramientos social con la Ley No. 3105.

---

[9] Aybar, Álvarez. LA POLÍTICA SOCIAL DE TRUJILLO. Impresora Dominicana, 1955.

Se adoptó la política de llevar al **agricultor** las tierras baldías de Estado y de dictar medidas para la obtención de áreas cultivables pertenecientes a particulares. Por la Ley No. 357, del 9 de septiembre de 1932, se estableció un sistema para la adquisición o cesión de terrenos del Estado Dominicano a favor de individuos pobres, de nacionalidad dominicana, aptos para los trabajos agrícolas y por la Ley No. 758, del 9 de octubre de 1934 se creó un régimen de **colonización agraria**.

A finales de los años 30 se construye el aeropuerto General Andrew en la parte Noroeste de la ciudad, el cual se convierte en un límite importante del crecimiento de la misma. Para esta época, comienza una marcada concentración de la propiedad de la tierra en manos de la familia Trujillo.

Luego de las destrucciones del ciclón San Zenón, Trujillo destinó los terrenos de Galindo y Galindito para los damnificados, siendo estos olvidados allí. A raíz de esto se prohibió la construcción de casas de zinc en la ciudad, sólo se permitía techar con concreto o tela asfáltica.

A finales de los años 30 y principios de los 40 se construyeron las parcelas de Villa Juana, Villa Consuelo y Villa Francisca para personas de ingresos medios y bajos. Dada las conformaciones físicas de los lotes, las personas quedaban con grandes patios y comenzaron a construir habitaciones para alquiler, lo que les daba mayor ingreso. Aquí nacen los traspatios, la parte atrás, los cuales se densifican sin servicios de infraestructura y equipamiento.

Además se crearon los **Centros de Costuras**, para entrenamientos de costureras, se crearon las principales disposiciones legales relacionadas con el servicio de control de alquileres y desahucios, con el Decreto No. 2263, del 7 de noviembre.

Se dictaminó la ley No. 3792 del 26 de marzo de 1954, que dispuso la celebración gratuita, por una año, de todos los matrimonios de personas **amancebadas,** con el fin de regularizar por medio al matrimonio las uniones concubinarias existentes en todo el territorio nacional.

Para el tema de la alimentación se realizó las siguientes iniciativas: a) Con la Ley No 152, del 13 de septiembre de 1939, se creó el **Comité Nacional de Alimentos**, b) Por el Decreto No. 268, del 25 de septiembre de 1942, se creó la **Dirección General de Alimentos**, ambas con la función de instruir en las mejores formas de alimentación, enseñar en el uso de alimentos que están a su alcance, c) con la Ley No. 645, del 29 de junio de 1944 se

estableció un impuesto especial para la institución del Desayuno Escolar y otros fines de asistencia Pública; d) Con el Decreto 2052, del 17 de julio de 1944, se dispuso la creación de una serie de **comedores económicos** en todas las ciudades del país.

En las principales zonas obreras se crearon centros sociales de carácter recreativo, entre ellos **CLUB SOCIAL DE VILLA FRANCISCA Y EL CLUB OBRERO**.

En 1941 se crea el Banco de Reservas de la República Dominicana, (Este se creó luego de la compra de El First Nacional Bank); en el 1945 se crea el Banco Agrícola e Industrial y en el 1947 el Banco Central. Este desarrollo financiero potencia el proceso de urbanización que ya se venía operando en la ciudad. Paralelo a esto se desarrolla un plan de obras públicas: construcción de una red vial nacional, muelles, aeropuertos y los primeros proyectos de viviendas auspiciados por el Estado.

Hacia esta época se construye la Av. Máximo Gómez y se crea la zona Industrial al Norte de esta avenida. Se realizan los proyectos de Mejoramiento Social, para choferes y el Barrio Obrero para los obreros de la zona industrial[10], mediante un desalojo brutal. de los pobladores de Galindo. En estos barrios no se hacen calles, ni aceras, ni contenes y los servicios muy precarios, lo que hace que el valor de la tierras se mantengan a niveles muy bajos.

Los desalojos continuaron para el desarrollo de la ciudad, pero no por el bien de la gente; más se traína personas de otros lugares con propósitos clientelitas y populistas. A la gente que desalojaban de allí se le ubicaba en la zona de Faría (lo que hoy es Capotillo), tierra que fue expropiada por el gobierno a de la familia Vicini. Pero el barrio de Faría no contó con una intervención planificada, todo lo que se hizo allí fue con el esfuerzo de la gente. Más tarde, en 1957, otra vez la gente que estaba en Faría sufre otro violento desalojo llevándoles a la zona Norte. Con este desalojo se termina de configurar la ciudad de Santo Domingo que hoy conocemos, y con ellos la conformación de los barrios que hoy tenemos en la ladera del río Ozama. Nos referimos a los barrios de El Capotillo, la Zurza, Los Guandules, Las Cañitas, 24 de Abril, Gualey, Simón Bolivar, Luperón y Espaillat. De estos barrios, el único que se construyó viviendas para los desalojados fue Capotillo, además un hospital (el Moscoso Puello) y una Iglesia (la Santo Cura de Ars.)

---

[10] A partir de los decretos No. 2053 del 17 de Julio de 1944 y No. 2388 del 9 de enero del 1945 mediante el cual compra los terrenos de Galindo y los desaloja con el fin de construir el barrio Mejoramiento Social para los obreros. Este desalojo no busca mejorar las condiciones de vida de los moradores y moradoas de Galindo, sino todo lo contrario, su propósito es sacarlos de zona. El primer desalojo hecho por el gobierno de Trujillo se efectuó en el 1931 en lo que hoy es el Maecón para iniciar los trabajos de construcción de la avenida Colombia, hoy conocida como George Washington.

Sin embargo, en las zona Suroeste se establecen programas de pavimentación de calles y las fuerzas de mercado inmobiliario mantiene una cierta exclusividad de ocupación en términos económicos y sociales.

Es bueno tener en cuenta que todos proyectos de construcción responden a una política del Gobierno de Rafael Leonidas Trujillo de PAZ Y PROGRESO y a enriquecer las empresas de construcción la familia Trujillo ya que el dictador el mayor proveedor de los materiales de construcción y además favorecía, aunque menos magnitud, a un sector constructor que le daba cierta estabilidad.

Con la ley No. 1693, del 19 de abril de 1948 modificó la ley referente a vínculo matrimonial y filiación natural.

Con la ley No. 3796, del 3 de abril de 1954 fueron creados los Colegios de Profesionales Universitarios y la Confederación Nacional del Colegios de Profesionales Universitarios, con el objetivo de colegiación obligatoria de profesionales universitarios.

Con la Ley No. 3742, del 20 de enero de 1954 y modificada más luego por la No. 3946, del 29 de septiembre de 1954, se establece la obligación, a cargo de los patrones, de pagar a sus trabajadores cuando reciben salarios de RD $ 200.00 o menos, un sueldo anual complementario en el mes de diciembre, con el propósito de que la población dependiente y de escasos sueldos pudiese tener suficiente recursos para celebrar junto a su familia, la fiestas de Navidad.

Partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que establece en el Art. 25 que toda persona tiene derecho a la educación y que la misma debe ser gratuita, al menos la concerniente a la elemental y fundamental, el país promulga el 5 de junio de 1951 la Ley Orgánica de la Educación (Ley 2909). La misma establece la educación dominicana basada en los principios de la civilización cristiana y de tradición hispánica, con los niveles educativos: maternal, primaria, secundaria, magisterio, vocacional, especial y universitaria. Dicha ley crea la Secretaría de Estado de Educación Bellas Artes y Culto (SEEBAC), estableciendo al Estado la obligatoriedad de proveer la educación primaria y secundaria de manera gratuita a la población, permitiendo también el ejercicio privado. Dicha ley contiene algunas disposiciones referentes al desayuno escolar, al uniforme escolar y sobre la organización de sociedades de padres y amigos de la escuela.

Ya para el 1938, se crea la Ley de Sanidad y el 4 de junio de 1956 se emite la Ley 4471 que crea el Código Trujillo de Salud Pública, mediante el cual se crea la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social, sustituyendo tanto el Código como la Secretaría de Estado de Sanidad y Beneficencia que había sido creada en el 1919.

En virtud de la Ley 1112 del 1ro de Mayo de 1929 se crea la Junta de Mejoras Públicas Proyectadas con el objetivo de determinar la factibilidad económica y financiera y la utilidad social de los proyectos de Estado y la elaboración de informes para su sometimiento al Congreso Nacional.

El 6 de Octubre de 1951 se promulga la Ley No. 3099, la cual dispone la creación de la Comisión de Fomento, la cual deroga la Junta de Mejoras Públicas y Proyectadas, tal comisión tendría como propósitos someter proyectos en el tarea agrícola, industrial, minera, infraestructura física y otros proyectos de inversión pública. Así también, en virtud de la Ley No. 5535 del 5 de mayo de 1961, se crea la Comisión Directiva de Planificación Industrial, cuyo objetivo principal fue la elaboración de un plan gradual de industrialización del país. Más tarde, el 26 de octubre de ese mismo año en virtud de la Ley No. 5946, se crea el Consejo Nacional de Planificación Económica, cuyas atribuciones fundamentales serían el estudio de todos los proyectos tendentes al desarrollo económico del país.

Mediante la Ley No. 5788, y la derogación de la Ley anterior, se crea el 9 de enero de 1962 la Junta Nacional de Planificación y Coordinación con la finalidad de proyectar el desarrollo económico y social, teniendo como normas fundamentales el aprovechamiento integral de los recursos del país y coordinar los programas y proyectos de las diversas secretarías e instituciones del Estado.

Sin embargo hay que tomar en cuenta que todas estas acciones del gobierno fueron hechas alejadas de cualquier consideración ciudadana: cualquier opinión que pareciera contradecir al tirano era vista como desacato y podría traer consecuencias funestas.

Así mismo, a pesar de la proliferación de Política Social, antes escasas, la acumulación de capital fue concentrada no para un desarrollo planificado, sino más bien para moverse al compás de los antojos del “benefactor”. De modo que este factor unilateral no permitió que el país se independizara de la necesidad de importar insumos, maquinarias y energía, lo cual influyó significativamente en el descalabro de la estrategia cuando surgió la fuerte inflación mundial causada por las dificultades petroleras de los sesenta. En esta última etapa sólo se pudieron mantener en pie aquellos países cuyo mercado interno tenía un

tamaño interesante para las empresas multinacionales, las que eran portadoras de la tecnología que permitiría fabricar bienes de mayor complejidad.

El tamaño del mercado de la mayoría de las naciones latinoamericanas fue un obstáculo sustancial para el desarrollo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, debido a que las pequeñas naciones no pudieron lograr una competitividad suficiente a través de las economías de escala.

Los estructuralistas llamaron a un movimiento integracionista de América Latina, como forma de solucionar este importante obstáculo al crecimiento; pero hasta ahora, no se puede decir que dicho movimiento haya logrado los resultados esperados.

En el caso de la República Dominicana, aunque Trujillo logró la nacionalización casi total de la industria azucarera (con la excepción del Central Romana, el cual producía el 30 % por la entrada del dulce) y podía competir en el Caribe, su beligerancia con Estados Unidos lo descalificó como socio y tuvo que someterse a fuertes barreras arancelarias. Por otro lado la posibilidad de hacer un bloque integracionista, con sus homólogos Fulgencio Batista, Cuba y Pérez Jiménez, en Venezuela; desaparecieron por la caída de los regímenes amigos.

Ya casi en el ocaso del régimen y en el fracaso del ISI, se celebra la **Conferencia de Punta Cana,** en 1961, con la consecuente **Alianza para el Progreso**, mediante la cual se exigía a los países de América Latina y el Caribe la elaboración de planes de desarrollo como condición necesaria para recibir cooperación internacional para apalear la crisis existente. En este contexto surge la **Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC)**, actual **Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC).**

Después de la muerte de Trujillo, la orientación económica propugnó abandonar el esquema del crecimiento interno por la vía de la industrialización nacional sustitutiva de importaciones. La orientación básica, en lo adelante, fue la apertura al exterior, pero no en el plano del crecimiento de la economía agroexportadora, sino simplemente por la supresión de las restricciones a las importaciones. Se abandonó, de esta manera, el proteccionismo industrial y la política fomentada de la inversión productiva para permitir el libre juego de las tendencias de la economía dependiente, primordialmente la propensión a las importaciones y el estancamiento de la producción. Sin embargo ese franco aumento de importaciones sin límites provocó un desequilibrio en la balanza de pagos debido a que las exportaciones se mantuvieron estancadas.

Según Roberto Cassá[11], esta corriente desenfrenada de importación se asentó sobre la base parasitaria como vía fácil para la burguesía realizar grandes negocios y obtener grandes beneficios, lo cual permitió un alto contrabando. Esta corriente llevó al crecimiento en el consumo y a cambios cualitativos en la calidad de vida de la gente, de modo que se consolidó la clase media antes reprimida. Así la burguesía se vio obligada a hacer algunas concesiones que también elevaron el nivel de vida de sectores obreros y campesinos. Pero sin embargo el desajuste en el aumento de importaciones impulsó la oferta y excedió por mucho la capacidad de la demanda. Con todo esto se desestimó la producción interna, la cual quedó incapacitada para competir con la avalancha de productos importados.

Con el auge de las importaciones, el país se hizo más dependiente de los cambios económicos exteriores, y el único aliciente para intentar equiparar los cuantiosos déficit de la balanza de pago era el endeudamiento externo. En el gobierno del doctor Joaquín Balaguer la intervención estatal fue más allá de la simple acumulación de capital. Se convirtió en el estímulo fundamental y en el ordenador decisivo del proceso de desarrollo capitalista, produciendo o canalizando los excedentes necesarios al desarrollo y crecimiento de los sectores de la economía considerados estratégicos, y en general estimulado, y en muchos casos, cohesionando la estructuración de los nuevos grupos y fracciones de clase en los que descansará la dinámica del desarrollo capitalista.

Destacamos seis puntos estratégicos que ayudaron a la estabilidad del nuevo régimen: a) el asistencialismo clientelita y populista, b) la corrupción política y económica, c) el impulso de una nueva alta burguesía d) el apoyo económico y político de Estados Unidos, e) la represión de los disidentes y f) la protección de la industria manufacturera sustitutiva de importaciones. Así pues a principio de los años 70, la República Dominicana llegó a alcanzar una tasa de crecimiento de más de un 10%, una de las más alta en América Latina; sin embargo volvía RD a caer en sostener la economía sobre una plataforma foránea y como consecuencia al cambiar las variables económica externas, tambaleó la economía.

Los shocks petroleros, de 1970 y 1974, provocaron una escalada inflacionista internacional. De este modo las debilidades del modelo de Sustitución de Importaciones fueron atenuadas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. De cualquier forma, para finales de la década del 60 y principios de los años 70, una estrategia comenzó a perfilarse en los países del tercer mundo en general.

---

[11] Cassá Roberto; HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, TOMO II. Editora Alfa y Omega 1991.

En este período, el 31 de agosto de 1967, mediante la Ley 175 se cambia la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social por la **Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).** En el marco de esta Ley se emitieron importantes decretos, entre ellos el No. 2091, del 14 de febrero de 1968, que crea el **Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA)**, y el No. 2830, del 23 de septiembre de 1968, que crea el Consejo Nacional de Salud.

Ya para el 1965 se integra lo que antes fue la Junta Nacional de Planificación y Coordinación al **Secretariado Técnico de la Presidencia**, mediante la Ley No. 55, como **Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)**, dicha Ley, además crea el Consejo Nacional de Desarrollo, el cual tiene entre sus principales atribuciones la **formulación de política social** y económica del Gobierno. En los años 70 ONAPLAN preparó los **Planes Nacionales de Desarrollo Socio-económico (PLADES)**, los cuáles no fueron implementados, pues esta época se le dio prioridad al desarrollo físico urbano.

ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.

El gobierno de Don Antonio Guzmán (1978-1982) comienza respaldado del apoyo masivo de la sociedad dominicana. Se había votado por el cambio y el nuevo presidente representaba esa esperanza renovada en la población. Este ambiente favorable le permitió tomar medidas políticas y económicas drásticas; como el desmantelo de la jefatura nacional y la apertura a la izquierda dominicana en el exilio permitiéndoles salir a la luz como entes políticos; por otra lado ya a nivel económico, su populismo le llevó a aumentar la empleomanía estatal, con el consecuente aumento del gasto público y la demanda inducida, basándose en la generación de inorgánicos o emisiones monetarias sin respaldo. En la gestión del presidente Guzmán se incentivó el renglón agrario por medio de programas de desarrollo rural a fin de favorecer la agricultura y la aplicación de políticas de protección a los productores.

Sin embargo ya como país y como continente latinoamericano estábamos entrando en la llamada década perdida y el apoyo del exterior que había tenido el Gobierno del Doctor Joaquín Balaguer se comenzó debilitar por los vaivenes de la factura petrolera. Así al momento que el presidente Salvador Jorge Blanco (1982-1986) tomó el poder la economía dominicana se caracterizaba por el saldo negativo de la balanza de pagos, la paralización de la economía por falta de incentivos, una industria ineficiente, un Estado con una mostrada incapacidad de recaudación y aumento escandaloso de la deuda pública.

Tanto en nuestro país como en el resto de Latinoamérica fue propulsada por los organismos internacionales una estrategia con los principales criterios económicos: 1) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos, 2) reducir la tasa de inflación 3) retirar al Estado de ciertas áreas, 4) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional 5) elevar la competitividad de los productos nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria y 6) modernizar el aparato político para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

En el caso de nuestro país, el intento por superar esta crisis llevó al gobierno a firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el cual se estableció la aplicación de una política de ajustes estructurales, que tenían de fondo el modelo exportador y que sometió al pueblo a grandes sacrificios de austeridad y a la dolarización de la economía.

Los bajos costos de la industria azucarera, como principal producto dominicano provocó desempleo paulatino, ya que el proteccionismo a la burguesía productora creó un sector competitivamente ineficiente, el bajo nivel educativo y de conciencia de la clase política y empresarial, la dependencia del estado internacional en lo que se refiere a maquinaria e insumos, la poca calidad y el atraso (débil transferencia tecnológica) de la opción tecnológica, la adquisición de plantas obsoletas o descontinuada (en caso de algunos ingenios comprados), acarreó a que en momento que fue necesario abrir el mercado se hiciera imposible sostener la economía y provocó el colapso económico dominicano y por tanto la caída del modelo de Sustitución de Importaciones.

Los años ochenta fueron escenario de parálisis en lo que respecta al Gasto Social, mientras que casi toda América Latina entraba en el nuevo modelo exportador, en República Dominicana las inversiones se había dirigido a propiciar un estilo de desarrollo concentrador y excluyente, que privilegió las inversiones en la infraestructura física –fundamentalmente en el área urbana- sin brindar la debida atención a los aspectos sociales, limitando las acciones en este campo a la entrega de bienes y servicios a determinados segmentos de la población bajo criterios asistenciales.

La nueva estrategia de exportación era casi una imposición para todos los países cuasi-dependientes del nuevo continente. Así a la vuelta del Doctor Balaguer al poder aunque este quiso continuar con su política populista de asistencialismo y construcción, aún en detrimento de los servicios sociales, no pudo. Su enfoque, en nuestro criterio, era

atemporal y disidente frente a las intenciones del Consenso de Washington[12] y significó romper con los compromisos con el fondo, el cual reaccionó con restricciones internacionales que llevaron al país a una de las crisis más fuerte en los últimos 50 años.

Fue necesario entonces volver a negociar bajo la nueva estrategia para el crecimiento que se basó en promoción oficial y privada de renglones no tradicionales de exportación, bajo el criterio de las ventajas comparativas clásicas. Dicha política recomienda la especialización en la exportación de aquellos bienes y servicios que sean relativamente más abundantes y baratos en el país en cuestión. Como vemos, esta estrategia se asemeja fuertemente a los largos años de vulnerabilidad externa del modo de exportaciones primarias. Estamos hablando de modo concreto de Zonas Francas Industriales y Turismo y en menor medida remesas, que por lo pronto resultaba atractivo para resolver el problema de desempleo del país.

Ya para la década de los noventa se consolidó el modelo de **Estrategia de Promoción de Exportaciones**, pues a raíz de la crisis macroeconómica vivida en el país en 1990, y como parte de un proceso de concertación entre el gobierno y algunos grupos de poder, aún en contra de la voluntad del presidente Doctor Joaquín Balaguer, se inició en ese año un gradual proceso hacia una mayor apertura comercial. Con esta negociación se hace eminente el desmantelamiento total del régimen proteccionista a la manufactura criolla que aún mostraba rasgos de existencia.

Este camino condujo al país, en la segunda mitad de los noventas, a un crecimiento en el estricto sentido económico ejemplar (con indicadores claros del crecimiento del PIB y la estabilidad macroeconómica), sobresaliendo por encima del promedio de América Latina. No obstante este crecimiento en ingreso, la Política Económica de la década de los noventa llevó al empobrecimiento de las mayorías y, por otro lado, la apertura comercial en República Dominicana no parece haberse traducido en una mejora significativa de la competitividad.[13]

---

[12] En 1989 se estableció el Consenso de Washington que sustentaba en ese momento los siguientes 10 puntos: 1) Disciplina fiscal, 2) Gasto en Educación y Salud, 3) Reforma tributaria 4) Tasas de interés positivas determinadas por el mercado 5) Tipos de cambios competitivos 6) Políticas comerciales liberales 7) Mayor apertura a la inversión extranjera, 8) Privatización de empresas públicas 9) Desregulación 10) Protección a la propiedad privada.

[13] La evidencia disponible no sugiere que el proceso de apertura haya implicado un incremento en la productividad. Aunque la productividad total de factores creció por primera vez en quince años, sin embargo el aporte de la productividad al crecimiento fue más bien modesto; inferior al aporte que se registró durante el período del ISI.

Otro punto característico en esta época fue el contexto internacional favorable que permitió la fluidez de divisas en el país por la entrada de las exportaciones. Por tanto fue necesario ver cómo el Estado captaba estas divisas para amortizar los gigantescos intereses generados por la deuda externa. Aparece entonces el tema del déficit fiscal y con él, el nuevo tipo de ajuste que propone incidir tanto sobre el gasto fiscal como sobre los ingresos del sector público. Se hicieron varias transacciones con la finalidad de reducir la inflación, entre ellas destacamos el aprovechamiento del diferencial del petróleo y sobre todo, lo más controversial en esa época, es la venta y privatización de las empresas estatales[14], como la Fábrica del Vidrio, la Cementera, los terrenos del CEA y la Corporación Dominicana de Electricidad, por considerarse un estorbo para la economía y porque hacían ruido dentro del nuevo modelo de desarrollo que se estaba implementando en el país. Lo que en el tiempo del ISI había sido el gran triunfo ahora es el gran estorbo.

Por otro lado el país se había debilitado en lo concerniente a Política Social y los programas y acciones se realizaban sin estrategias específicas orientados a la disminución de la pobreza y a reducción de las desigualdades.

Ya para el 1991 se inició el desarrollo del **Plan Decenal** de Educación, cuyos objetivos principales fueron: el acceso y permanencia en el sistema educativo; transformación curricular, condición docente, reforma institucional, participación comunitaria y asignación de recursos.

Por otro lado en 1992 se realizó uno de los primeros intentos para desarrollar en el país acciones enfocadas hacia la pobreza con la creación del **Fondo de Emergencia Social (FES),** con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este fondo surge con el objetivo de desarrollar proyectos sociales, que contribuyan a compensar los efectos negativos en la población del programa de ajuste económico implementado en principio de esa década. Un año después, mediante el decreto No. 279-93, se creó el **Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)** con el objetivo de canalizar recursos destinados a la ejecución y promoción de acciones en pequeña escala para elevar la calidad de vida de los grupos sociales de menores ingresos.

[14] Existe la percepción de que las llamadas reformas de primera generación auspiciadas por el Consenso de Washington, colocaron un excesivo acento en la reducción del Estado y en crear las condiciones par la promoción del sector privado.

Por otro lado, las cumbres, conferencias y convenios internacionales realizadas durante la década del 90 contribuyeron significativamente en el en establecimiento de compromisos nacionales y en la definición de líneas de acción en aspecto sociales y del desarrollo.

Así para dar respuesta a los objetivos de políticas sociales del **PNDS**, en 1998 se elaboró el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza **Comunidad Digna**. Este plan hace un intento por organizar institucionalmente el sector social con la finalidad de coordinar las acciones realizadas asiladamente.

El plan **Comunidad Digna** se estructura a partir del **Mapa de Pobreza**[15], elaborado por ONAPLAN en 1997, como parte del estudio Focalización **de la Pobreza en República Dominicana**.

Durante la segunda mitad de la década del noventa el país logró algunos avances relacionados con el desarrollo social. En el aspecto institucional fueron creadas las siguientes comisiones[16]:
Comisión Presidencial para el Desarrollo Barrial, con el fin de ejecutar pequeñas acciones en los barrios de las ciudades.
Comisión Presidencial para el Desarrollo Provincial, con la intención de desarrollar pequeños proyectos en las localidades.
Consejos Provinciales de Desarrollo, con el fin de desconcentrar la administración pública.
Comisión Nacional para la Reforma y Modernización del Estado (CONARE), con el propósito de impulsar los cambios en Estado Dominicano.

De igual manera, se creó el **Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)**, dependiente de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, con la finalidad de promover la eficiencia, modernización y crecimiento de las pequeñas empresas, para propiciar la generación de empleos y mejorar el bienestar de las clases de bajos y medianos ingresos. Además se implementó un proyecto de Bono Habitacional, se amplió la cobertura del Desayuno Escolar, donó libro de textos y fortaleció el Programa de Medicamentos Esenciales.

---

[15] Como resultado de este estudio se obtuvieron, por primera vez, estimaciones sobre los niveles de pobreza de todas las demarcaciones geográficas del país.

[16] En el Informe sobre Política Social del Gobierno Dominicano, VOLUMEN I, 2002. Se indica que el establecimiento de estas entidades con la mismas funciones agravó la dispersión y la anarquía en el sector público dominicano agregándole mayores burocracias y deficiencias.

Sin embargo, indica informe sobre Estrategia para la Reducción de La Pobreza[17], que estas entidades fueron infuncionales debido a que no recibieron el apoyo requerido, ya que el Gobierno marginó la temática social y privilegió el desarrollo físico-urbano. Sin embargo en el nivel regional se destacaron un conjunto de programas y proyectos con financiamientos externos:

Proyecto	Finalidad	Financiado por
Proyectos para Pequeños productores de la Región Suroeste (PROPESUR)		Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDE)
Programa de Fortalecimiento de las Provincias de la Región Nordeste		Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Proyecto de Desarrollo Humano Sostenible Local		Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Programa de Desarrollo Integral para el Mantenimiento de la Biodiversidad de la Sub-región Herniquillo (ARAUCARIA)		Agencia Española de Cooperación Internacional.
TABLA II-2		

Para el apoyo de la Política Social se produjeron investigaciones y generaciones de información que fueron de vital importancia, como por ejemplo en 1997 ONAPLAN desarrolló, con el apoyo de la CEPAL y el PNUD, el estudio de Focalización de la Pobreza en la República Dominicana (ONAPLAN, 1997). Con este insumo se construyó el Mapa de la Pobreza que permitió a la Oficina identificar áreas prioritarias para la focalización de las acciones sociales del Gobierno. También el Banco Mundial, en año 2000, realizó un informe sobre la pobreza en República Dominicana (Banco Mundial, 2000), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrolla (PNUD) aporta con su informe de desarrollo Humano (PNUD, 2000).

[17] Informe Nacional Sobre Estrategias Para la Reducción de la Pobreza 2003.

A pesar de esta diversidad de acciones de contenido social, aún a finales del año 2000 en el país no existía una política social de Estado explícita. El nuevo Gobierno de Hipólito Mejía, iniciado en agosto del 2000, encara con seriedad los esfuerzos que desde la Universidad Católica Madre y Maestra (PCMM) se venían haciendo. Así reconoce los arrojos para concertar con la sociedad civil y la sociedad política un plan Nacional para el desarrollo del país que ya estaba avanzado, así como el Diálogo Nacional, realizado en 1998, bajo la coordinación del Gobierno, que fue el escenario donde Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas, discutieron y aprobaron puntos de consenso de esa misma naturaleza.

El presidente Mejía se propuso, a partir de la Cumbre del Milenio, hacer los esfuerzos para reducir la pobreza. Tanto para esos fines como para dar cumplimento al compromiso que realizó junto a 189 jefes-as de Estado, solicitó y recibió asistencia técnica y ayuda financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este tenor crea el Plan de Lucha Contra la Pobreza, mediante el Decreto 928-00, del 6 de octubre del 2000, por medio del cual cambia el nombre de Plan de Asistencia Social de la Presidencia de la República a Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza y como sistema operativo se crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Luego, el 8 de enero del 2001, el Presidente de la República emite el Decreto No. 28-01, que conforma los gabinetes operativos para las tres grandes áreas del Estado: El gabinete Económico, el Gabinete Social y el Gabinete institucional.

La estructura organizativa del Gabinete Social se relaciona como presenta en el siguiente organigrama:

Gráfico II-1

El objetivo madre del Gabinete Social es coordinar y supervisar todos los planes, programas y proyectos de política social implementados por el Gobierno Central.

Ya en Febrero del 2001 el Presidente de la República anuncia un conjunto de medidas y acciones sociales denominadas PAQUETAZO SOCIAL el cual tenía como fines compensar los efectos sociales negativos de las reformas económicas puestas en marcha a finales del año 2000.

Dos puntos son importante ver en este nuevo proceso de Política Social del País. Si bien es cierto que se verificaron avances en la esfera de formulación de planes de acción, como la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, el Plan Estratégico de Desarrollo Educativo 2003-2012 y la conformación del Gabinete Social, no es menos cierto que esta estrategia no responde a un interés del desarrollo Social Integrado; es obvio que es más bien un esfuerzo de combate de pobreza extrema. Este esquema sigue respondiendo a una Política Social compensatoria que intenta con sus acciones aliviar los males que produce el desarrollo económico.

Desde el mismo Decreto 28-01, donde se conforman los Gabinetes, se responde a un esquema economicista donde se separa lo económico de lo social. Y que aleja esfuerzos que deben ser conjuntos. Al discutir los problemas económicos del país separados de los problemas sociales estamos sesgando la discusión del desarrollo.

.

En este período 2000-2004, la política económica siguió marcando pautas, en detrimento de lo social. La reforma fiscal del 2001 estaba supuesta a ser compensada mediante un paquete social anunciado como la panacea, pero el mismo nunca llegó a ser concretizado. La crisis económica y financiera de dicho cuatrienio, principalmente por la corrupción administrativa y la quiebra de los bancos, deterioró considerablemente las condiciones de vida de la población.

Hemos de tonar en cuenta que de un crecimiento anual de 7,7% durante el período 1996-2000, la actividad económica empezó a desacerar en el 2001 y para el 2003, la economía dominicana se encontró en recesión y registró su primer crecimiento negativo desde 1990. La economía del país fue afectada por una depreciación del peso de más de 70% (después de una devaluación del 40% en el 2002), y por una masiva crisis del sector financiero. La intervención de las autoridades monetarias en el rescate de los bancos quebrados, con un costo aproximado de 20% del PIB en el 2003, supuso una presión muy fuerte sobre las finanzas del sector público consolidado y, además, las reservas internaciones se redujeron a niveles críticos. Como resultado de la inestabilidad, se difundió la desconfianza en los sectores económicos. El desempleo abierto aumentó de 13.8% en el 2000 a 16.6% en el 2003, mientras que la población pobre aumentó alrededor de un 20% (PNUD 2004). Este proceso de empobrecimiento progresivo no fue acompañado de una Política Social, que por lo menos amortiguara el impacto de las crisis en la población más vulnerables.

NUEVO GOBIERNO, POLÍTICA DE GARANTÍA DEL CONTROL SOCIAL.

El Gobierno del Partido de la Liberación Dominicana, con su presidente Dr. Leonel Fernández Reina toma el poder el 16 de Agosto del 2004 y desde antes hace un exhaustivo estudio de cómo va a encarar la política social del Gobierno. Su estudio va hacia dos vertientes claras: 1) cómo encarar la política exterior con una deuda externa que toma magnitudes exorbitantes, como nunca en la historia de este país, 2) cómo encarar una política social que garantice un control mínimo de una mayoría que había llegado a una pobreza de más de un 60%, según la ENCOVI 2004, a raíz del tratamiento que el período pasado le dio a la quiebra de los bancos. Y es que la crisis económica del 2003 creó 1,300,000 pobres más y de estos 700,000 son pobres extremos.

Ante el problema exterior el Gobierno hizo una renegociación de la deuda, en la que incluye un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y consigue algunos años de gracias; y por otro lado termina el proceso de negociaciones con Estados Unidos y Centro América firmando el tratado de Libre Comercio (CAFTA-RD). Esto implica volver abrir las fronteras de República Dominicana y sumergirse más aún en una política de corte neoliberal de desmontes de aranceles, lo que envuelve una reestructuración de la plataforma fiscal del país. Lo que si es bueno aclarar con este tipo de política es que el gobierno ha entronizado un esquema de desarrollo basado en el liberalismo: una **Estrategia de Promoción de exportaciones,** desde la promoción de las capacidades de competitividad de las empresas y el aumento sostenible de la productividad. Es por esta razón, que este proceso sus mejores aliados son los empresarios.

La política social derivada de esta Estrategia de Promoción de exportaciones es clara: es una política que le garantice el Control Social, es decir un clima de tranquilidad donde se haga efectivo el flujo libre de la oferta y la demanda. Con unos barrios del mismo distrito nacional inestables no se puede hacer un gobierno que propicie certidumbre, aquí el componente ético se cambia por un componente pragmático, lo que implica focalizar los esfuerzos en estos sectores, no por el bienestar de los más pobres sino más bien por la garantía del Estatus Quo.

Así se presenta el Estado como un agente indicado para asegurar de forma regulada (no explosiva) las condiciones de vida de ciertos estratos de población con el fin de poner a salvo el mantenimiento del orden vigente, la paz y la integración sociales y el orden público.

Conociendo que los recursos son escasos el Gobierno intenta focalizarloss en sectores más vulnerables con un tipo de política social compensatoria de los programas económicos y sobre todo del tratado venidero. Es claro que el gobierno ha recibido presión para que abandone los subsidios a diversos rubros de la economía, esto ha implicado comenzar a trazar una serie de estrategias que le permita ejecutar tales exigencias.

Su relación con la clase empresarial aparenta como de sumisión, el Estado refleja como si accionar está al servicio de esta clase y le brinda espacio que la valoriza como grupo de poder y preponderante en este proceso. Este grupo que hay que proteger del estrato de la población que por su condición de vida puede explosionar y del los nuevos tratados.

Es por esta razón que el gobierno ha empezado a estructurarse para generar instrumentos para lograr el Control Social. A continuación veremos una serie de decretos, reestructuraciones y estrategias que se marcan como pasos hacia lograr lo antes señalado:

1) El 12 de Agosto se eroga el Decreto que crea el Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN):

Este es el decreto 1073-04 donde el gobierno ratifica al Gabinete Social como la instancia encargada de coordinar las políticas públicas orientadas a diseñar la estrategia integral para impulsar un desarrollo humano con inclusión, justicia y equidad social. Y establece el SIUBEN como el instrumento técnico que se utilizará para identificar y priorizar las familias "elegibles"[18] para recibir los beneficios. De modo que el Gabinete Social es el coordinador y administrador del SIUBEN.

Por otro lado el Secretariado Técnico de la Presidencia prestará apoyo técnico y financiero y la Oficina Nacional de Estadística prestará apoyo técnico y logístico.

2) El 3 de Septiembre del 2004 se eroga el decreto que crea los Gabinetes:

Este decreto es el 1082-04 con el cual el gobierno crea cuatro gabinetes sectorices de coordinación de Políticas: Gabinete de Política Institucional, Gabinete de Política Económica, Gabinete de Política Social, Gabinete de Política Medioambiental y Desarrollo Físico. Estos Gabinetes tienen las siguientes funciones: **a)** Coordinar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas vinculadas a las instituciones que lo integran, **b)** Diseñar, establecer y dar seguimiento a una agenda estratégica del sector que coordinan e informar al Presidente de la República sobre su evolución c) Conocer, atender y dar respuesta colegiada y efectiva de las demandas sociales en las materias vinculadas a su ámbito de actuación, **d)** Recomendar al Presidente de la República, cursos de acción preventiva para el abordaje de problemas reales y potenciales que pudieran afectar al sector, **e)** Analizar y hacer recomendaciones acerca de los asuntos de carácter general que tengan relación con las Secretarías e Instituciones que lo integran, **f)** Estudiar los temas que afecten la competencia de varias Secretarías de Estado que requieran la elaboración de propuestas conjuntas, previa a su resolución g) Responder ante el Presidente de la República del comportamiento general del sector que coordinan, de manera particular sobre la eficacia y calidad de la ejecución presupuestaria de las

[18] La palabra elegible fue puesta apropósito entre comilla, pues hay que estar claro que porque un familia salga con las características necesaria para ser elegida como beneficiaria es el gobierno que verá si le otorga o no es beneficio. De modo que esto siempre será una dádiva.

instituciones que lo integran, así como del impacto alcanzado en sus ejecutorias, **h)** Cualquier otra función que les encomiende el Presidente de la República.

Estos Gabinetes están integrados por una serie de instituciones concerniente a la misión específica de cada uno. Y está presidido por el Vice-Presidene de la República Dominicana.

3) El 22 de Septiembre del 2004 se eroga un decreto **No. 1251-04** para la conformación del Gabinete Social, el cual integra a esta instancia al Secretariado Técnico de la Presidencia y con él queda adscrito la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial, la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial y la Dirección General de Comunidad Digna**.**

Este Gabinete establece un **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil** que tendrá como misión coadyuvar al Gabinete de Política Social en la definición de la política social, la formulación de sus programas y planes, y seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos.

4) El 13 de Diciembre de 2004 se eroga el Decreto No. 1554-04 que establece le programa de protección social de la Presidencia, el cual tiene como propósito proteger de riesgos de la población en pobreza extrema y a la población en situación de vulnerabilidad social. Deja claro que los programas que protegen a los más pobres deberán estar focalizados geográfica y/o individualmente en base a la información del Mapa de Pobreza o del SIUBEN, contar con reglas de operación definidas y permitir la activa participación de sus beneficiarios.
El Programa de Protección Social de la Presidencia de la República estará integrado por los siguientes subprogramas: 1) Dirección y Administración del Programa 2) Subprograma de Desarrollo Comunitario y Territorial, 3) Subprograma de Asistencia Social, 4) Subprograma de Asistencia a Grupo Vulnerables o específicos, 5) Subprograma de Apoyo al Empleo 6) Subprograma de Subsidios Sociales.

La Unidad Técnica del Gabinete Social tendrá la responsabilidad de velar y administrar el SIUBEN y el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de los Programas Sociales.

Cada uno de estos programas, declara el decreto, tendrá bajo su amparo un grupo de comisiones y programas[19] establecidos según afinidad de funciones.

19

En el mismo decreto quedaron transferidas por su similitud las funciones, los activos y pasivos y el presupuesto de un grupo de instituciones y programas a los programas e instituciones encuadradas en los subprogramas mencionados.

5) El 16 de Diciembre del 2004 se eroga el decreto No. 1560-04 que crea la Administradora de Subsidios Sociales, la cual se encargará de administrar y velar por el debido cumplimiento de los programas de subsidios que se otorgarán a las personas identificadas como beneficiarios del SIUBEN. **La administración de estos subsidios están adscrita al Poder Ejecutivo, con autonomía técnica, administrativa y financiera**, actuará como un organismo unificador de los pagos de los subsidios sociales. Tendrá vinculación con el Gabinete Social y con todas aquellas instituciones responsables de determinar, instrumentar y focalizar un subsidio social..

La Presidencia del Directorio de la **Administradora de Subsidios Sociales** será ejercida por el Coordinador del Gabinete de Política Social y funcionarán como Vocales los titulares de:

Secretaría de Educación
Secretaría de Salud y Asistencia Social
Secretaría de Industria y Comercio
Tres (3) miembros de la Sociedad Civil propuestos por el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

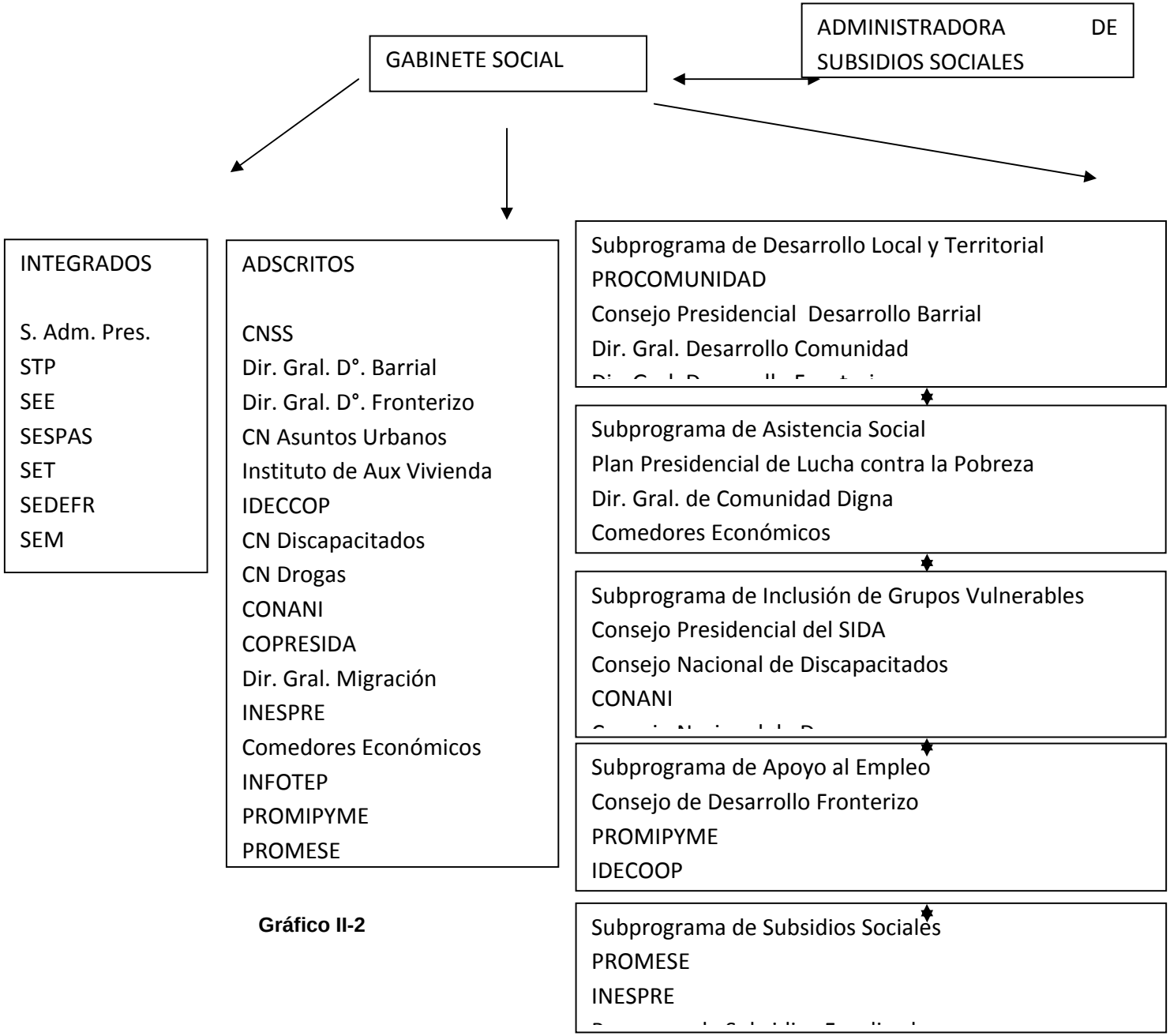

GABINETE SOCIAL
ADMINISTRADORA DE SUBSIDIOS SOCIALES
INTEGRADOS
S. Adm. Pres.
STP
SEE
SESPAS
SET
SEDEFR
SEM
ADSCRITOS
CNSS
Dir. Gral. D°. Barrial
Dir. Gral. D°. Fronterizo
CN Asuntos Urbanos
Instituto de Aux Vivienda
IDECCOP
CN Discapacitados
CN Drogas
CONANI
COPRESIDA
Dir. Gral. Migración
INESPRE
Comedores Económicos
INFOTEP
PROMIPYME
PROMESE
Subprograma de Desarrollo Local y Territorial
PROCOMUNIDAD
Consejo Presidencial Desarrollo Barrial
Dir. Gral. Desarrollo Comunidad
Subprograma de Asistencia Social
Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza
Dir. Gral. de Comunidad Digna
Comedores Económicos
Subprograma de Inclusión de Grupos Vulnerables
Consejo Presidencial del SIDA
Consejo Nacional de Discapacitados
CONANI
Subprograma de Apoyo al Empleo
Consejo de Desarrollo Fronterizo
PROMIPYME
IDECOOP
Subprograma de Subsidios Sociales
PROMESE
INESPRE

Gráfico II-2

Si hacemos la comparación de la Estructura del Gabinete Social anterior con el actual nos damos cuenta que fueron integradas al esquema una serie de subprogramas asistenciales que permiten ver más claramente hacia dónde se encaminan las intenciones del Gabinete Social y deja más clara las funciones de cada una de sus partes. Por otro lado podemos ver que en este nuevo esquema deja fuera el Consejo Consultivo del Gabinete Social, y auque en el Decreto 1082-04 lo menciona, lo cierto es que no aparece en la estructura. Esta posible desaparición del Consejo Consultivo puede ser símbolo de la infravaloración del Gobierno Central a lo que es esa parte de la Sociedad Civil que representa a las organizaciones propositivas y cuestionadotas del sistema.

Ya para 26 de septiembre del año 2005 presidente Leonel Fernández Reina eroga el **Decreto Número 536-05** con el cual crea el **Programa Solidaridad** dentro de la Red de Protección social, y dicta otras disposiciones. Este decreto es parte de un intento de reorientar e incrementar todas las acciones del sector social con la finalidad de alcanzar los objetivos del milenio que destacan como prioritarios reducir la pobreza extrema y el hambre, reducir la mortalidad infantil y lograr la enseñanza primaria universal;

Esta acción se apunta dentro de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional que destaca la necesidad que para el logro efectivo de las políticas sociales para erradicar la pobreza, frente a una situación de recursos limitados, el Gobierno Dominicano debía proceder a establecer un sistema de subsidios focalizados dirigido a los sectores más desprotegidos.

Con este decreto se reorganizan los programas Comer es Primero, el de Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), antigua TAE y Dominicanos con Nombre y Apellido destinado a promover y facilitar el registro de los nacimientos y obtención de documentación.como; estos pasan a ser componentes de solo programa con el fin de eficientizar y tener una mejor impacto. **Queda claro en decreto también que l**a Coordinación del Gabinete de la Política Social, con la anuencia del Pleno del Gabinete, o por instrucciones del Poder Ejecutivo, podrá incorporar cualquier otro componente de transferencia condicionada acorde con el objetivo general del Programa.

Otro punto que hemos de notar es que los pasos que destacamos más arriba responden a la intención del gobierno de ejecutar un desarrollo que se plantee liberal que le permita integrarse en este mundo globalizado, que preconiza:

a) Un aumento de las inversiones sociales focalizadas en detrimento de un gasto social universalizado. Para estas inversiones focalizadas se necesita asegurar los impuestos, los cuáles garantizaría la inversión en los lugares que pueden causar dificultades.

b) Entiende que Política Social que desarrolla intensos programas de intervención social amenaza y coarta la iniciativa personal e individual, y quiebra el libre juego de las fuerzas del mercado. De forma que lo que hay que proteger es que el mercado fluya sin barreras, por tanto lo que se quiere es el desmonte arancelario.

c) La sociedad civil a cuidar son los empresarios capaces de dinamizar la economía, la otra sociedad civil, de las organizaciones, es de la que hay que cuidarse.

d) Es más razonable dejar jugar libremente las fuerzas del mercado y las fuerzas de iniciativa propia de la sociedad civil, capaces de pedir a cada individuo lo mejor de sí mismo
f) A la larga, la economía se desarrollará de forma expansiva eliminando la intervención estatal, lográndose con ello un mayor bienestar y riqueza para todos.

Como vemos lo que estamos describiendo es un sistema liberal, que lógicamente abre sus puertas dejando pasar libremente a las transnacionales y que cobra grandes impuestos a ciudadano. Su tendencia es que ese impuesto vaya a los focalizados por el sistema como pobre y que petrifica a esos pobres en su miseria. Reconoce que la Economía dejada libremente causa estrago y está preparándose para resarcirlo con una especie de política compensatoria.

Por último conserva la administración del subsidio Social según el decreto 1560-04 y dice que puede usarlo su discreción, con autonomía técnica y financiera, lo que da pensar que estos fondos pueden prestarse para uso proselitistas desde el populismo que le caracteriza.

Por lo demás volvemos a pender del exterior. No tenemos una base económica que nos sustente, no estamos listos para competir en el mercado y de nuevo estamos a merced de las fluctuaciones del exterior. Seguimos respondiendo con el mismo paternalismo de siempre en ves de una Política Social que genere actores sociales sustantivos.

SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRIVILEGIADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL. (EVALUACIÓN O MONITOREOS)

Solidaridad

El Programa Solidaridad es un programa del Gobierno Dominicano por el cual las familias pobres reciben trasferencias en efectivo a cambio de que éstas cumplan con una serie de corresponsabilidades.

El Programa Solidaridad integra un conjunto de componentes que forman parte de la Red de Protección Social, como medio de implementar la estrategia de salida de la pobreza, dando apoyo al mejoramiento del ingreso y a la inversión en capital humano de las familias en pobreza extrema, mediante el otorgamiento de transferencias condicionadas.

Objetivos Generales y Específicos:

OBJETIVO GENERAL

Promover el quiebre, a nivel familiar, de la transmisión intergeneracional de las causas que generan o arraigan la pobreza, mejorando la inversión que las familias pobres realizan en educación, salud y alimentación, potenciando la acumulación del capital humano de la descendencia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Incrementar el gasto familiar de los hogares pobres en bienes de la canasta básica alimentaria, asegurando un nivel mínimo de consumo.

Aumentar la matriculación y el rendimiento escolar, reducir la inasistencia y la deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 16 años de edad que asisten hasta el octavo (8vo) grado en las escuelas públicas.

Contribuir con el aumento de los niveles de nutrición y con la disminución de las enfermedades inmuno-prevenibles de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 5 años de las familias pobres.

Fomentar la responsabilidad y aumentar el conocimiento de las familias pobres en relación con el cuidado de la salud, el manejo de los alimentos y sobre los derechos y obligaciones ciudadanas.

Promover el registro del nacimiento de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 15 años y la identificación y documentación de los integrantes de hogares pobres que no poseen cédula de identidad.

Componentes del Programa Solidaridad

Solidaridad tiene tres componentes básicos i) Comer es Primero, cuyo objetivo es complementar la alimentación básica de los hogares en extrema pobreza, ii) el Incentivo a la Asistencia Escolar, que contribuye a la disminución de la deserción escolar en el nivel básico, de los menores entre 6 y 16 años y iii) el componente Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido, destinado a promover y facilitar el registro de los nacimientos y obtención de documentación.

COMER ES PRIMERO
Breve descripción del Programa “Comer es Primero”

El Programa “Comer Es Primero” forma parte de las políticas sociales y de emergencia puestas en marcha por la administración gubernamental iniciada el 16 de agosto de 2004. A partir de diciembre de 2004 ha sido adscrito al Plan Presidencial de Lucha Contra la Pobreza y forma parte del Programa de Protección Social que instituyó el Decreto 1554-04.

Es una iniciativa dirigida a contribuir a solventar parte de las necesidades alimentarías de la población en condiciones de pobreza extrema y moderada y se fundamenta en el Sistema Único

de Beneficiarios (SIUBEN) y en el estudio de Focalización de la Pobreza siendo parte de un sistema de "transferencias condicionadas" que consisten en subsidios focalizados que establecen corresponsabilidades para las personas y/o familias receptoras de los mismos.

Para la definición y operación del Programa Comer es Primero se ha elaborado un reglamento que establece los objetivos del Programa, las funciones, los roles de las entidades participantes, los mecanismos de relación y las responsabilidades de las partes, tanto las públicas como las corresponsabilidades de las familias beneficiarias. [20]

Según se describe en el Reglamento, el subsidio a la demanda focalizada consiste en entregar mensualmente, a las familias que han sido elegidas, con cargo a la cuenta o gaveta de la tarjeta de débito "Solidaridad" la suma de RD$550.00. En el caso del Programa Comer es Primero el subsidio está destinado a la compra de una variedad de productos alimenticios básicos, a cambio de cumplir con una serie de corresponsabilidades.

También indica que la activación de las cuentas de subsidio alimentario del Programa Comer Es Primero en la tarjeta de débito entregada a cada familia elegible, estará precedida de un procedimiento de inducción y capacitación sobre el uso de la tarjeta de débito y el cumplimiento de las corresponsabilidades.

La versión preliminar del Reglamento estuvo lista en diciembre del 2004 y, a la fecha en que se inició el estudio de monitoreo, la última versión ha sido aprobada por el Vicepresidente del República/ Coordinador del Gabinete Social, quedando pendiente su conocimiento y aprobación por el pleno del Gabinete Social.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El objetivo fundamental del Programa es "atender la emergencia alimentaria y nutricional de las familias en condiciones de extrema pobreza. Para ello pretende incidir en las condiciones de salud y nutrición de estas familias mediante la introducción de prácticas destinadas a mejorar las condiciones de saneamiento ambiental básico, mejorar las prácticas familiares para el manejo de alimentos, así como incidir en el proceso de crecimiento y desarrollo de la población infantil y contribuir a reducir el bajo peso la nacer de las personas"[21]

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

[20] José R. Piñeiro: Reglamento para la Operación del Programa Comer es Primero, Gabinete de Política Social, Gobierno Dominicano, Febrero 2005

[21] Ibidem.

Son elegibles como potenciales beneficiarios las familias que acrediten ser hogares en extrema pobreza seleccionados a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).
Se consideran hogares en extrema pobreza aquellos con menos de 32,3 puntos en el índice SIUBEN ICV ubicados en zonas rurales y menos de 43,0 en arrabales o barrios marginados, cuyos ingresos se consideran insuficientes para lograr el acceso a una alimentación adecuada, y con diversas necesidades básicas insatisfechas

BENEFICIARIOS

Todos los miembros de los hogares beneficiarios que son elegibles por su condición de extrema pobreza y en tanto cumplan con las corresponsabilidades establecidas por el programa.

VALIDACIÓN DE BENEFICIARIOS

El proceso de validación o verificación de las familias consiste en confirmar todos los datos de la ficha SIUBEN relativos al titular de la tarjeta y los miembros de su familia, en la presentación del Programa, orientación sobre el uso de la tarjeta y en la presentación y explicación de las corresponsabilidades que las Familias deben cumplir para mantenerse recibiendo los beneficios del programa

Estas corresponsabilidades se individualizan según las características y composición de cada familia a partir de los datos presentes en las listas de beneficiarios del programa proporcionadas por el SIUBEN.

Según lo previsto, el compromiso de la familia se confirma mediante la firma de un acuerdo o contrato con el Programa en el cual se establecen claramente las corresponsabilidades de cada familia en particular.

CAPACITACIÓN

El Programa ha sido concebido con un componente de difusión, orientación y capacitación a efectos de transmitir conocimientos, habilidades y prácticas destinadas a mejorar la salud y desarrollo de los miembros de las familias, el fortalecimiento de su función contenedora y comunitaria, posibilitando el ascenso a un escalón superior o de menor pobreza.

La unidad, coordinación de “Atención al Ciudadano”, es la responsable de establecer el sistema de Quejas y Reclamos, el inventario de oferta de servicios relacionados con las prestaciones que dan sustento al programa, tanto a nivel central como regional y de instrumentar el llamado, primera selección y control de los comercios adheridos al programa.

CONDICIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS

La condicionalidad de las transferencias al cumplimiento de las corresponsabilidades es coherente con los objetivos y características del Programa. El reglamento citado establece con claridad la relación entre beneficios y compromisos de las familias: "El cumplimiento estricto de corresponsabilidades en actividades de salud preventiva y saneamiento ambiental y de educación, representaran una condición esencial para preservar los beneficios de los programas Comer es Primero e Incentivo a la Asistencia Escolar…"[22]

CORRESPONSABILIDADES

Las familias seleccionadas deberán cumplir con las siguientes corresponsabilidades:

utilizar la tarjeta de debitos para la compra de alimentos exclusivamente,
cumplir con el plan ampliado de inmunizaciones (vacunación básica de menores de 0 a 5 años),
cumplir con los controles de crecimiento y desarrollo, asociados a los niveles de nutrición y
obtención de documentos de identidad de los miembros de familia que carezcan de los mismos.

Otra condicionalidad, es que las madres y/o Jefes de las familias beneficiarias deberán participar de los talleres de capacitación destinados a transmitirles conocimientos de economía domestica, nutrición, salud preventiva, higiene y saneamiento ambiental, como soporte y entendimiento de la importancia de las corresponsabilidades que se asumen

RECLAMOS Y ACTUALIZACIONES

También se ha definido que los beneficiarios pueden presentar reclamos individuales o grupales. Los reclamos individuales pueden generarse en cualquier momento y en general tendrán relación con la operación del programa. La unidad, coordinación de "Atención al Ciudadano", es la responsable de establecer el sistema de Quejas y Reclamos, el inventario de oferta de servicios relacionados con las prestaciones que dan sustento al programa, tanto a nivel central como regional y de instrumentar el llamado, primer selección y control de los comercios adheridos al programa

MONITOREO DE CORRESPONSABILIDADES

Para el monitoreo y verificación de corresponsabilidades se debe generar la información que certifique el cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias, la manera

[22] Ibidem.

en que reciben los beneficios del programa, la cantidad de beneficiarios y cobertura alcanzada (incluye la cantidad estimada de miembros de la familia beneficiaria)

Está previsto que la verificación de que la familia cumplió con el programa de vacunación y de peso y talla, se realice cada cuatro meses, En este sentido el Programa, verificara que en la Cedula de Salud del Niño, de uso obligatorio para las familias beneficiarias, están consignadas las dosis y fecha de vacunas suministrada y control de evolución del peso y talla. Esta verificación se coordinara con la Secretaria de Salud y los programas específicos que sobre estos aspectos desarrolla la misma, y se validará por muestreo la autenticidad de los registros en la cedula.

SELECCIÓN DE LOS COLMADOS PARTICIPANTES

El Programa Comer es Primero realiza una preselección de los colmados atendiendo a la satisfacción de los siguientes criterios de elegibilidad:

- Espacio/capacidad de almacenaje
- Energía eléctrica/energía alterna
- Línea telefónica

Cercanía/ Ubicación cerca de las áreas de mayor concentración de familias (unas 300-400 familias por colmado)

Esta información se suministra a la Administradora de Subsidios Sociales, donde se revisa y realiza la selección definitiva de los colmados a ser incluidos como proveedores del Programa.

La Administradora de Subsidios Sociales tramita los expedientes al Banco comercial para la instalación de los puntos de venta. Para ello, todo colmado debe abrir una cuenta y firmar contrato con el Banco para la operación del punto de venta.

NIVEL DE COBERTURA

El programa “Comer es Primero” inicio sus actividades en el mes de septiembre del 2004, fijando un periodo de prueba destinado a verificar su diseño y optimizar los procesos del SIUBEN; dicha prueba se inicio con la selección de tres mil hogares de extrema pobreza, estando previsto alcanzar, en forma progresiva, una cobertura de 25.000 beneficiarios, al mes de marzo del año 2005.

Posteriormente, iniciado el proceso de implantación del sistema con el concurso y participación de la entidades financieras del país, que serán las responsables de emitir las tarjetas de débitos y de administrar las operaciones financieras involucradas, se estima alcanzar una cobertura de 75.000 a mediados del año y 150.000 beneficiarios a fines del año 2005, alcanzando a la cifra total de 200.000 al mes de junio del 2006.

PRINCIPALES FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DEL PROGRAMA

De acuerdo al marco institucional definido y modelo de operación diseñado el Programa Comer es Primero tiene las siguientes funciones y responsabilidades:

Validación de la identificación del beneficiario y de la composición y características de la familia seleccionada

Difusión de los objetivos del programa y acuerdo de corresponsabilidades con los responsables de las familias beneficiarias.

Capacitación de los Jefes de familia y madres en aspectos nutricionales y de prevención de la salud como apoyo al cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios.

Seguimiento y verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades asumidas por los Jefes de Familia con el programa.

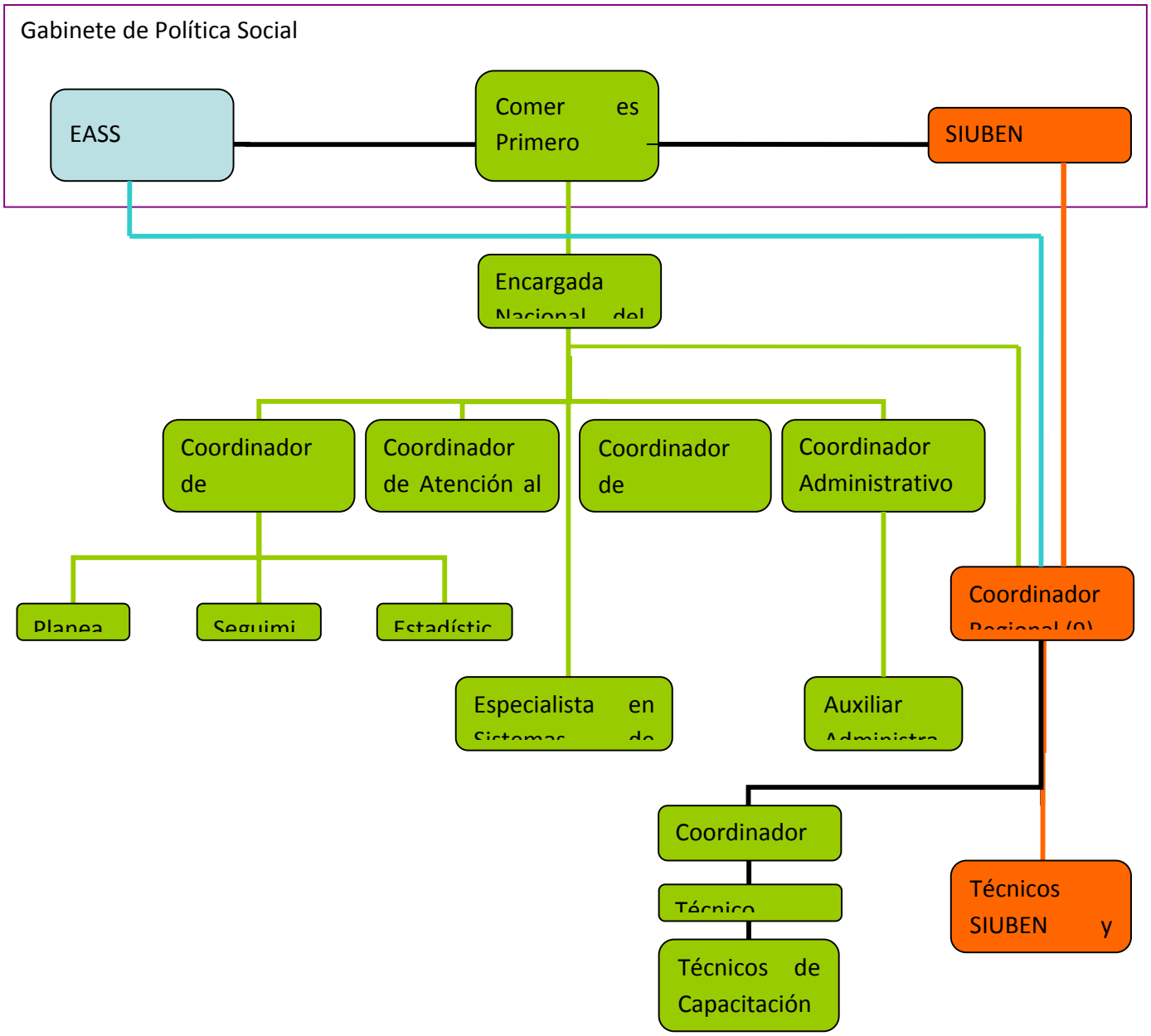
Convocatoria y preselección de comercios y posterior seguimiento y verificación del cumplimiento de los aspectos convenidos con los comercios adheridos

Captura y procesamiento de las quejas y reclamos de los beneficiarios a nivel nacional,

Seguimiento, monitoreo y evaluación a nivel nacional de la operación integral del programa

Análisis de impacto y evaluación del programa

ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Breve descripción del Programa TAE (más tarde ILAE)

El Programa TAE se propone "promover y motivar la asistencia, permanencia y el rendimiento escolar, por medio de un incentivo monetario mensual de RD$300 a ser entregado a madres pobres residentes en zonas rurales y urbano-marginales". Se enmarca en el lineamiento "focalización de la pobreza y desarrollo de un sistema de selección de beneficiarios de los programas sociales" de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, utilizando un mecanismo de entrega focalizada conocido como "transferencia condicionada de efectivo". La etapa piloto del Programa TAE se inició en octubre del 2001 con 25,000 madres residentes en 9 provincias seleccionadas por tener un alto índice de pobreza; en el 2002 se inicia la primera ampliación del Programa, elevándose a 50 mil el número de beneficiarias y luego en el 2003 se ejecuta la segunda ampliación incorporando nuevas escuelas de los sectores urbanos marginales de las ciudades de Santo Domingo y Santiago, así como otros municipios de las provincias faltantes, hasta alcanzar a 100 mil madres.

A la Oficina de Planificación Educativa (OPE) se le asignó transitoriamente desempeñar las funciones de gestión de la TAE, sin desmedro de sus responsabilidades normales y sin dotarla de todos los recursos necesarios para la puesta en marcha del Programa. Esto generó una serie de inconvenientes y limitaciones que perjudicaron significativamente su eficiencia. En febrero del año en curso fue puesta en funcionamiento una estructura de personal dedicada exclusivamente al Programa, encontrándose en proceso de consolidación.

La entrega de los cheques se estuvo haciendo a través de una estructura de personal reclutada y pagada para esos fines, proveniente del nivel central, regional y distrital de la SEE, así como del Gabinete Social. El desplazamiento por todo el país de estos "pagadores" implicaba cuantiosos gastos operativos que no se pudieron sostener. Esta situación motivó recientemente (2004) un cambio radical en el procedimiento, optándose por utilizar los canales formales de la estructura de la SEE.

DOMINICANOS Y DOMINICANAS CON NOMBRE Y APELLIDO

Este componente tiene como objetivo coordinar, con las instituciones responsables del registro civil y del otorgamiento de documentos de identidad (Actas de Nacimiento y Cédulas de Identidad y Electoral), el trámite preferencial y gratuito para los Jefes, Jefas, cónyuges, hijos e hijas y demás miembros indocumentados de las familias beneficiarias. Mediante este componente también se promueve la documentación de jefes/as de familias de hogares beneficiarios potenciales, para que cumplan con los criterios legales para adquirir la Tarjeta de Débito que los convierte en beneficiarios activos del Programa.

Corresponsabilidades

Estos beneficios serán recibidos a cambio de que las familias cumplan con una serie de corresponsabilidades orientadas al cuidado de la nutrición y la salud de los miembros del hogar y al compromiso que los menores entre 6 y 16 años tengan por lo menos el 85% de la asistencia escolar.

Corresponsabilidades Del Programa Solidaridad

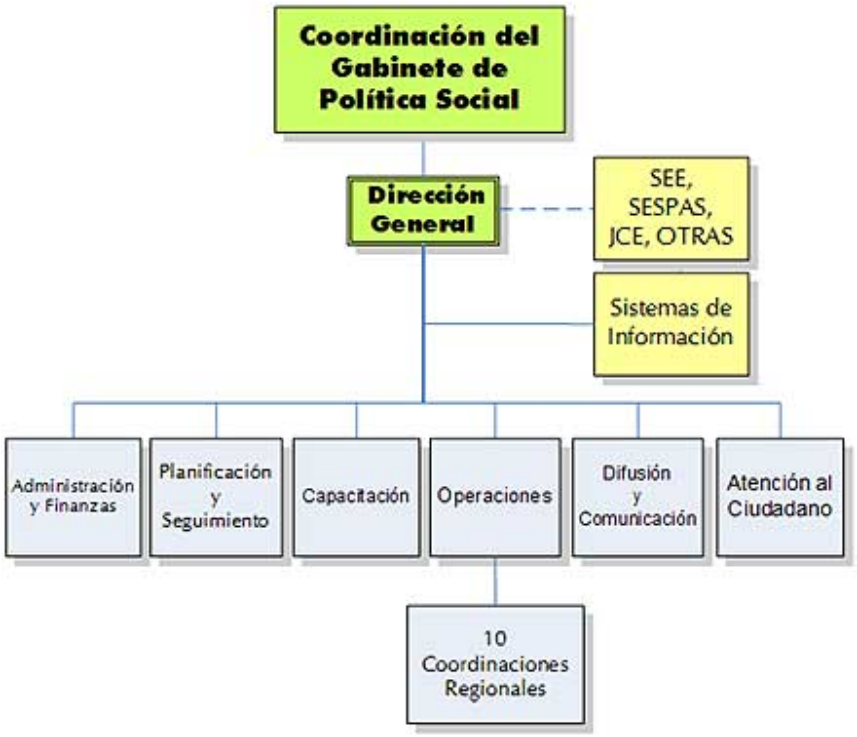
POBLACION BENEFICIARIA	CORRESPONSABILIDAD	FRECUENCIA DE LA ATENCION	FRECUENCIA DE LA VERIFICACION
Jefas y/o jefes del hogar y su cónyuge	Capacitación: Asistir a las actividades de capacitación.	3 veces por año (cada 4 meses)	Cada cuatro meses
Niños(as) menores de 12 meses	Salud: Asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud, como: examen físico, control de crecimiento y desarrollo e inmunizaciones.	6 veces por año (cada dos meses)	Cada cuatro meses
Niños(as) de 1 a 5 años cumplidos	Salud: Asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud, como: examen físico, evaluación de crecimiento y desarrollo, vacunación.	3 veces por año (cada 4 meses)	Cada cuatro meses
Miembros del hogar entre 6 y 16 años en educación básica	Educación: Estar inscritos en la escuela y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas.	Durante los 10 meses de duración del año escolar	-Una vez por año para inscripción -Cada cuatro meses para asistencia
Todos los miembros del hogar	Documentación: Realizar la tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de familia que carezcan de los mismos (Acta de nacimiento y/o cédula de identidad)	Realizar dentro de los rangos de tiempo establecidos por el programa (ver matriz de cumplimiento de corresponsabilidades)	Cada cuatro meses

Estructura del Programa Solidaridad

El programa Solidaridad se encuentra bajo la responsabilidad de la Coordinación del Gabinete de Política Social. En su estructura operativa, el Programa cuenta con una Dirección General que funciona a nivel central, teniendo a su cargo la responsabilidad de los procesos que se desarrollan desconcentrados territorialmente.

La Dirección General es asistida por una estructura técnica operativa a nivel central, que cuenta con siete Direcciones Técnicas incluyendo el Sistema de Información de Solidaridad. A nivel territorial contienen diez Coordinaciones Regionales, las cuales integran un número determinado de supervisores generales, supervisores y enlaces comunitarios, distribuidos en toda la geografía nacional de acuerdo a la cantidad de familias beneficiarias.

El esquema organizativo de la estructura del **Programa Solidaridad** se ilustra en el siguiente diagrama.



Ciclo Operativo del Programa Solidaridad

El ciclo operativo contiene la secuencia dinámica de los procesos correspondientes a la puesta en marcha del Programa Solidaridad. En el Programa han sido definidos siete procesos, algunos de los cuales pueden realizarse de manera simultánea:

- selección y localización de beneficiarios
- interrelación con beneficiarios potenciales y validación de datos
- emisión y entrega de la tarjeta "Solidaridad"
- capacitación y ejecución de corresponsabilidades
- verificación de corresponsabilidades
- elaboración de la nómina de pagos;
- pago de los subsidios.

OTROS PROGRAMAS

Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Como describíamos en el recorrido histórico, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) tiene antecedentes en la gestión del sistema educativo dominicano que se remontan a la primera mitad del siglo XX. No obstante, su desarrollo como un programa formal y con la previsión de extender su cobertura a todo el país data de 1987, cuando fue puesto bajo la gestión de la Dirección General de Bienestar Estudiantil, creada en 1978, y contó con el apoyo de la organización internacional *"CARE",* dirigido, fundamentalmente a poblaciones de la región fronteriza y de algunas provincias de la región Sur-Central (Monte Plata, Bayaguana), este se hizo bajo la firma de un nuevo convenio entre la SEEBAC y CARE, con el fin de fortalecer el Programa de Alimentación Escolar ya existente; sin embargo la participación de la SEEBAC sigue siendo pobre. En 1994, en el marco del Plan Decenal de Educación, el programa fue reformulado y ampliada su cobertura significativa y continuamente. Para que tengamos una idea, hasta 1978 las raciones, distribuidas en unas pocas comunidades rurales, fundamentalmente fronterizas y de la provincia de Monte Plata, apenas rebasaban las 30 mil. Con la introducción del "Vaso de Leche Escolar" a partir de 1979, las raciones se incrementan paulatinamente, hasta alcanzar, hacia 1989, las 180,000 raciones. Luego del inicio del Plan Decenal, el programa alcanzó la dimensión nacional, llegando a un millón de raciones en el período 1996-2000 y en el periodo 2000-2004, alcanzando a más de 1.5 millones de raciones[23].

[23] Dirección General de Bienestar Estudiantil y Docente: "El Programa de Alimentación Escolar" oct. 2003

La reformulación del PAE implicó desarrollar el concepto y las políticas relacionadas con el mismo. A tal efecto, fueron definidos los siguientes lineamientos para el Programa de Alimentación Escolar[1]:

"En el marco de las prioridades educativas, elevar los niveles de competencia y eficiencia del Programa de Alimentación Escolar (PAE), ***transformándolo en un organismo descentralizado de la Secretaría para la formulación de políticas, planificación y administración del mismo***. *La participación comunitaria será efectiva y organizada a través de los padres de familia en la gestión del Programa y para aumentar de manera apreciable los recursos económicos que el Estado y la sociedad invierten en los servicios de alimentación, nutrición y salud de los escolares, ampliando en forma significativa la contribución de fuentes convencionales y no convencionales de financiamiento de dicho Programa*.

"Como gran acción estratégica, el proceso educativo deberá apoyar en forma efectiva, las organizaciones sociales locales como apoyo a la educación, Sociedad de Padres y Amigos de la Escuela (SPAE)[24], para contribuir a que la población logre una mayor participación comunitaria en la solución de sus problemas, mediante la organización voluntaria y la participación plena y organizada en las decisiones que la afectan, sobre todo con relación al ámbito municipal y local.

"La información de hábitos de salud, nutrición, alimentación y educación ambiental, en la medida de lo posible, se complementará con conocimientos básicos, con elementos que conduzcan a facilitar el ejercicio de una actividad ocupacional, incluyéndolos en la alfabetización de adultos y en el currículum escolar, que promueva la integración social, la participación en ella, el desarrollo de los valores patrios y el mejoramiento de la vida familiar. La promoción y desarrollo de esta función será de gran importancia para la SEEBAC.

"La nutrición y la salud serán otros parámetros determinantes que estarán ligados a la calidad de la educación en la República Dominicana, como parte esencial de la situación socioeconómica, afectiva y social del alumno, tanto preescolar como escolar.

"La participación se concibe como el derecho y el deber que tienen todos los miembros de la comunidad educativa de tomar parte activamente en la solución de los problemas del centro

[1] Plan Decenal de Educación. "Hacia una Reformulación del Programa de Alimentación Escolar". Serie Nutrición Escolar, Volumen 1, Junio 1994.

[24] Actualmente denominadas "Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela" –APMAE--.

docente, de trabajar por su mejoramiento y de integrarse a su gestión, dentro del campo de atribuciones que les corresponde. El PAE será una herramienta eficaz para el desarrollo de este principio.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la actualidad

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), ejecutado por la Dirección General de Bienestar Estudiantil y Docente (DGBED), dependencia de la Secretaría de Estado de Educación (SEE), se implementa, actualmente, a través de tres modalidades con características diferentes: el PAE Urbano Marginal, el PAE Fronterizo y el PAE-REAL.

Los propósitos fundamentales del PAE son:

Elevar la asistencia y permanencia de los alumnos /as en las escuelas, para reducir significativamente los índices de deserción y ausentismo escolar.

Aumentar las posibilidades de asimilación del proceso de aprendizaje por parte de la población escolar.

Mejorar las condiciones de nutrición y salud de los niños /as y del entorno escolar

Promover una integración comunitaria efectiva a favor del desarrollo escuela/comunidad y el adecuado desempeño del programa.

Proporcionar un entorno escolar sano y adecuado en cada escuela para asegurar una adecuada educación y formación de los niños y niñas.

Incentivar la producción agrícola, agroindustrial y microempresarial local con la implementación de modalidades de programas adecuadas a cada realidad regional.

Para el año escolar 2003-2004 el PAE ha llegado a 5,056 escuelas, con una cobertura de 1.6 millones de estudiantes desde el grado inicial hasta el 8° de educación básica. En el año lectivo 2003-2004, el PAE-FRONTERIZO tiene una cobertura de 75,292 beneficiarios en 645 escuelas, el PAE-REAL contaba con 77,958 beneficiario/as en 611 centros educativos y el PAE-URBANO/MARGINAL con 1,458,346 beneficiarios en 3,800 centros educativos.

LAS MODALIDADES DEL PAE

El PAE-Fronterizo es apoyado por el Programa Mundial de Alimentos, (PMA) Agencia de las Naciones Unidas, que dona los alimentos; por su parte el Gobierno local aporta una contrapartida para cubrir los gastos operativos; además las comunidades beneficiarias aportan los recursos para la compra del gas licuado de petróleo utilizado en la preparación de los alimentos; reparación y/o construcción de las cocinas escolares, entre otros.

Su cobertura comprende las 8 provincias de la Zona Fronteriza, de mayor índice de pobreza, las cuales limitan o están cerca de Haití. Este programa atiende a 645 escuelas de zonas rurales de difícil acceso; y de zonas urbano marginales. La ración es cocinada en las escuelas y está compuesta por trigo, aceite, leguminosa, azúcar, CSB (mezcla fortificada de maíz y soya) y una ración de leche UHT que aporta el Gobierno Dominicano. La donación de alimentos vigente en este programa se programó para 5 años de funcionamiento y actualmente se encuentra en su cuarto año de ejecución. En el mes de Julio del 2003, se efectuó el primer desmonte de 22,000 raciones atendiendo a lo establecido en el Convenio Operativo firmado entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA.) y el Gobierno Dominicano, y para el inicio del año escolar 2004-2005, se van a desmontar 25,000 raciones más, que deben reemplazarse con cualquiera de las otras dos modalidades del PAE ejecutadas directamente por la Dirección General de Bienestar Estudiantil.

El PAE-Urbano/Marginal se inicia en 1992 en los barrios marginales de la ciudad capital, Azua, San Pedro de Macorís, y Santiago. En la actualidad, esta modalidad tiene una cobertura de un 92%. Las raciones suministradas están constituidas por media pinta de leche saborizada, con un pan o bizcocho, que son elaborados y distribuidos hasta las escuelas por empresas privadas proveedoras.

El PAE-REAL es una modalidad nueva que se pone en marcha a partir de septiembre del año 2000. Esta propuesta incluye la mayor diversidad de objetivos y acciones, además de elevar la asistencia escolar, se propone un menú con mayores aportes nutricionales, promueve procesos de integración, gestión comunitaria y producción local de alimentos. La implementación de este programa ha sido apoyada con recursos donados por la USDA /USAID, especialmente para la construcción de cocinas, la adquisición de utensilios e instrumentos necesarios para la cocción y preservación de alimentos. El costo de la ración de este programa es más elevado que la del programa urbano/marginal; la logística empleada en esta modalidad implica procesos y contratos de mayor complejidad que la de los otros dos programas.

La coexistencia de las tres modalidades anteriores, implica procesos diferentes en cuanto a tipo de raciones entregadas, aportes calóricos/proteicos, logísticas, características de procedimientos administrativos, entre otros.

EVALUACIONES

El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete de Políticas Sociales, constituido mediante decreto 466 del 2001 y refrendado por la presente administración mediante el decreto 1251 de septiembre de 2004, ha venido desarrollando un programa de monitoreo de acciones y programas de política social como parte de las condicionalidades del préstamo de reestructuración del sector social por parte del Banco Mundial a la República Dominicana, que se ejecuta mediante la contratación por licitación de organizaciones sin fines de lucro que, siendo integrantes o no del Consejo Consultivo, cuenten con la experiencia en estudios e investigaciones sociales o se dediquen a la ejecución de proyectos de protección o asistencia social.

Evaluación Realizada en año 2004 al Programa TAE

En el año 2004 el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete Social, creado mediante el Decreto 466-01 con el objetivo de monitorear y evaluar la política social y los programas sociales que ejecuta el gobierno realizó, mediante contratación del Centro de Investigación Para la Acción Femenina (CIPAF), una evaluación al Programa Tarjeta de Asistencia Escolar que ejecuta la Secretaría de Estado de Educación y el Gabinete Social. Hasta este momento se había implementado una evaluación independiente a cargo de organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo general del estudio fue evaluar los logros, debilidades y deficiencias del Programa TAE (Tarjeta de Asistencia Escolar) en términos de los objetivos y metas propuestos y de las normas de funcionamiento establecidas en su formulación a fin de identificar medidas correctivas a las eventuales deficiencias del programa y aportar recomendaciones que contribuyan a mejorarlo.

Desde el primer momento esta investigación, a nuestro entender, se realizó bastante cuesta arriba pues no se tomó en cuenta para su elaboración la revisión de la asistencia escolar en los registros de las escuelas como un elemento fundamental del proceso, ya que objetivo fundamental del programa es precisamente la mejora de este indicador. De modo que se cae en afirmaciones subjetivas que no permiten medir el avance en el objetivo del programa: "*…sobre la asistencia escolar, no se puede descartar que la TAE haya influido positivamente en este indicador, a pesar de que no se esté aplicando el control de la asistencia escolar. Esta hipótesis se sustenta en parte en el dato de que el 72.2% de los directores(as) de escuela y el 81.7% de los(as) directivos(as) de las APMAE consideran que ha aumentado la asistencia escolar después que la escuela fue incluida en la TAE.*

Más bien el informe sustenta la mejora de la asistencia en un informe de la OFICINA DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA el cual habla de un mejoramiento de asistencia de un 34.7%: "*De hecho, de acuerdo al Informe de Ejecución de la TAE fechado el 30 de junio del 2003, la mejoría en la asistencia en las escuelas beneficiarias fue reportada en un muestreo realizado por la Oficina de Planificación Educativa en la que se verificó un 34.7% de crecimiento en el año 2001-2002 con relación al 1999-2000"*

En otro párrafo aclara informe de la no constancia de asistencia y de su imposibilidad de medirla por el subregistro encontrado en el sistema: *Este hallazgo sobre el no control de la asistencia escolar es consistente con el Informe del Programa fechado en junio del 2003 en el cual se reconoce que "el procedimiento establecido se lleva a cabo en todos sus pasos, con excepción del paso relativo a la comprobación de la asistencia del niño o niña, en el registro de grado. Este no se cumple con la rigurosidad planteada por el procedimiento, ya que según la opinión de sus ejecutores o pagadores, esto ocasiona una gran pérdida de tiempo. El cheque es entregado aun cuando el porcentaje de asistencia no ha sido cumplido".*

Por otro lado el informe, a pesar de que no desdice de la mejora señalada por la OFICINA DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA, llama la atención sobre el resultado de su encuesta en el tema de asistencia escolar: "*La Encuesta cuantificó un preocupante nivel de inasistencia escolar. De todos los miembros del hogar entre 3 y 17 años, el 10.6% no está asistiendo actualmente a la escuela, cifra que varía significativamente según el área geográfica, oscilando entre 5.8% en la Región Este y 14.7% en la Región Suroeste. La inasistencia escolar por edad muestra una curva con dos puntos máximos: entre 3 a 5 años es de 45.7% y en el grupo de 15 años y más es 13.4%."*
Es claro que la investigación no consideró la asistencia escolar como el principal objetivo a investigar, ellos mismos afirman que es uno de los objetivos del programa y no el objetivo del programa, relegando a segundo plano datos tan fuertes como los conseguidos del mes anterior de aplicarse la encuesta, pues no tenían parámetros con los cuáles compararse por no tener una línea basal o un grupo control comparable: "*El estudio también indagó el número de días que los niños y niñas matriculados no asistieron a clases durante el mes anterior a la Encuesta, que fue mayo. De esta forma se determinó que alrededor de una tercera parte se ausentó alguna vez. El 71.8% nunca se ausentó, pero el 6.6% faltó de 4 a 10 veces y apenas el 2.1% faltó de 11 a 20 veces en dicho mes. Si bien estas proporciones no son de gran dimensión, tampoco son despreciables. Además, revelan una frecuencia de ausentismo significativa, sobre todo en el último rango, considerando que uno de los objetivos principales del Programa es combatir esta práctica."*
A nivel metodológico, el documento nos resulta de muy buena calidad si se toma como evaluación del camino recorrido hasta ahora por el programa TAE, sin embargo tiene deficiencias como evaluación de impacto. Para una próxima evaluación de impacto sería

interesante tomar en cuenta la propuesta hecha por Antonio Morillo en el manual operativo para le Sistema de Seguimiento y Evaluación; la cual propone la elaboración de una línea basal y la composición de un grupo de Casos y un grupo control que permitan comparar y por tanto rendir un informe sobre el impacto del programa en la asistencia escolar, como objetivo preponderante del programa.

Otro punto metodológico esbozado por la misma investigación es que su intervención se hizo en época de vacaciones lo que no permitió apreciar a cabalidad el funcionamiento de las escuelas y en proceso de transición de un gobierno a otro lo el cual tiene como principal característica el limbo político y funcional de nuestras instituciones.

A pesar de estas salvedades nos parecen interesantes enumerar las deficiencias que marcan del programa encontradas en el cuerpo del texto de la investigación que nos parecieron tan importantes como las colocadas en la conclusión final del documento. No obstante, colocamos también las que recomienda la firma consultora.

Entre las deficiencias encontradas:

El proceso de depuración no ha sido muy consistente y no ha abarcado a la totalidad de la nómina. Existen beneficiadas que no fueron encontradas: debido a que no están en la lista, otras se habían mudado de comunidad, otras no tenían hijos en la escuela, no pudieron ser localizadas porque estaban trabajando en otra comunidad o nadie las conocía, entre otros motivos. El total de anomalías encontradas fue un 36%.
Hay madres beneficiarias que no califican por su condición económica ya sea porque son empleadas públicas, tienen negocios (como colmados o salones de belleza), reciben remesas o sus esposos tienen comparativamente ingresos altos. Mientras existen madres en condiciones muy precarias a quienes se les aplicó la ficha del SIUBEN, pero nunca fueron incluidas. Estas anomalías han provocado fuertes disgustos en la comunidad.
Las limitaciones presupuestarias no permitieron incluir a todas las madres que cumplían con los criterios.

La manera como se le informa a la madre es muy informal, ya que se le pide a los alumnos que avisen a sus madres de forma oral y no escrita. En muchas ocasiones el pago llega sin previo aviso y los niños tienen que interrumpir clases para ir avisarle a sus madres.
La entrega, que debe ser bimensual es irregular y genera diversas complicaciones. Lo que provoca que, en muchas ocasiones no son entregados y las madres, luego, se les dificulta obtenerlos. Esto obviamente implica costos, en tiempo y dinero, onerosos para estas madres, además de que constituye una posibilidad de fuga de cheques. En el estudio se destaca también, el uso de este mecanismos para objetivos politiqueros. Un ejemplo claro de esto fue

lo sucedido en las elecciones del 2004: *la última entrega de la subvención en este año(año 2004) se hizo en los días previos a este evento (elecciones presidenciales) y en decenas de las comunidades donde se levantó el estudio las madres reportaron en las entrevistas cualitativas que fueron arengadas por activistas del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), exhortándolas a votar por este partido y amenazándolas con excluirlas si no lo hacían. También les comunicaron que el programa sería cerrado si el PRD no continuaba gobernando.*

Más del 90% de las madres reciben el dinero en forma de cheques y que para cambiarlos tienen que incurrir gastos extras de tiempo y de dinero.

Los criterios de permanencia en el programa o no han sido aplicados o se han aplicado de manera deficiente y esporádicas. Un ejemplo de esto es que la asistencia escolar no se toma en cuenta a la hora de entregar el cheque.

Al parecer no existen procedimientos claros para la entrega de cheques contra el cumplimiento de corresponsabilidades. Y es que a principio del programa la Oficina de Planificación educativa elaboró una ficha para le control de la asistencia, pero nunca fue aplicada, lo cual fue substituida por una advertencia a las madres de que tienen que enviar a sus hijos a la escuela[25].

Los datos dicen de una debilidad en el conocimiento del proceso y de los fines del programa, incluso de las madres beneficiadas.

Debilidad de la supervisión del programa, a pesar de la existencia de una ficha de supervisión que contiene todas las informaciones fundamentales para monitorear el cumplimiento de los criterios y normas del programa.

Se han hecho evaluaciones desde el mismo gobierno y no se han acatado las sugerencias, permaneciendo el uso clientelar del programa en detrimento de los criterios establecidos para su supervisión y seguimiento.

A pesar de que el programa prevé la participación comunitaria como un paso importante para el logro de los objetivos, el estudio cataloga de precaria la participación de las organizaciones comunitarias en la implementación del programa. Aclara que sólo en la fase piloto se

[25] Este incumplimiento de la condicionalidad, que es una característica esencial de este tipo de programa, se podría atribuir a una deficiencia gerencial relacionada con la falta de una estructura de personal dedicada exclusivamente a la TAE. Aunque, como suele pasar con este tipo de intervención, hace apenas unos meses que fue establecido una estructura de este tipo, por lo cual este equipo aún se encuentra en un proceso de consolidación.

constituyeron los Comités de Beneficiarios y además que se les informó de la entrada en funcionamiento del programa a las organizaciones.

El programa opera bajo limitaciones logísticas y presupuestarias muy precarias.
El monto asignado a cada madre es muy precario.
Hay una excesiva centralización y escasa participación del nivel local.

Al final el Centro de investigación encargado de la evaluación brinda las siguientes críticas:

Con base en los hallazgos de este estudio se puede concluir que para lograr cabalmente sus objetivos, el Programa TAE requiere de forma urgente de una transformación profunda orientada a responder a las demandas y necesidades de los sectores involucrados, en especial de la población beneficiaria. Para garantizar el impacto de largo plazo en las condiciones de vida que se propone el Programa, creemos pertinentes las siguientes recomendaciones:

Aumento del monto de la subvención.

Visto que el monto actual es muy exiguo respecto al costo de la canasta familiar mínima, es necesario elevarlo. Igualmente importante es establecer una escala de acuerdo al número de hijos(as) y ajustar anualmente el monto al nivel de la inflación.

Entrega bimensual en fechas fijas.

A fin de que las familias beneficiarias puedan planificar el uso de la subvención, la entrega deberá hacerse de acuerdo una programación que se daría a conocer a través de las escuelas al inicio del año lectivo.

Aplicación irrestricta de los criterios de selección de beneficiarias y de permanencia en el Programa.

Para lograr esto es necesario una supervisión estrecha y constante y darle más participación a instancias y personas del nivel local en esta labor: directores(as) de escuela, APMAE, maestros(as) y madres/padres a través de los Comités de Beneficiarias.

Darle participación en la selección de las beneficiarias y en el proceso de entrega de la subvención a las ONGs con incidencia consistente y prestigio en la comunidad.

Para contribuir a erradicar la práctica del clientelismo y del amiguismo, recomendamos que estas ONGs tengan un rol protagónico en esas dos tareas cruciales del Programa. Este involucramiento facilitaría también la inserción de las madres beneficiarias en programas de

desarrollo implementados por estas organizaciones. Sólo a modo de ejemplo queremos citar algunas ONGs que podrían colaborar en la línea sugerida: Visión Mundial en el Suroeste, Mujeres en Desarrollo (MUDE) en el Cibao, Ce-Mujer en el Este, etc.

Establecer mecanismos de vinculación del Programa con los indicadores educativos (asistencia, deserción y rendimiento escolar) a nivel individual y de la escuela.

Se debe monitorear el comportamiento de estas variables en las escuelas beneficiarias como indicadores de impacto del Programa. Asimismo, recomendamos establecer un plan de incentivo y reconocimiento dirigido a los niños(as) inscritos en la TAE mediante el cual se premie a los que tengan mayores índices de asistencia y mejores calificaciones.

Utilizar el universo de madres beneficiarias como población objetivo prioritario para otros programas de combate a la pobreza.

Para producir una sinergia intersectorial, se debe coordinar acciones con otros programas de combate a la pobreza y con otros programas y departamentos de la SEE (ej. Bienestar Estudiantil, Participación Comunitaria, Educ-Mujer, etc.). De esta forma, las madres inscritas en la TAE serían beneficiarias de programas de microcréditos, de sensibilización sobre violencia intrafamiliar, VIH/Sida, alfabetización, etc.

Extender el Programa TAE al nivel de la secundaria.

La tasa de deserción escolar se dispara en la adolescencia por múltiples causas tales como el embarazo no deseado y la actividad laboral. Un medio efectivo de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza es incluir las escuelas secundarias en el Programa y facilitar el acceso de estos estudiantes a programas de capacitación técnica y de empleo juvenil.

Producir y publicar reportes periódicos sobre el cumplimiento de metas

Dada la naturaleza pública e innovadora del Programa TAE, recomendamos implementar un mecanismo de rendición de cuentas de su ejecución (cobertura, ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas de resultado) que consistiría en producir y publicar reportes periódicos y difundirlos a través de Internet dentro y fuera de la comunidad educativa.

Llevar a cabo de forma sistemática monitoreo y evaluación de impacto

Con el objetivo de obtener los insumos necesarios para perfeccionar el Programa, es imprescindible monitorearlo de forma sistemática y realizar anualmente una evaluación de impacto.

Evaluación realizada en el año 2005 al programa Comer es Primero:

El Consejo Consultivo del Gabinete Social contrata a la consultora Equipo Vargas de Investigación Social para el Estudio Monitoreo sobre el Programa Comer es Primero, tal estudio fue concebido para verificar, en la fase inicial del programa, los siguientes aspectos:

- Que el subsidio llega a los beneficiarios.
- Que no existe dificultad en el suministro de provisiones.
- Que las familias beneficiarias cumplen con las corresponsabilidades (barrio 24 de abril).
- Condición de prestación del servicio a nivel de colmado.
- Que los pagos lleguen oportunamente a nivel de colmado y beneficiario.
- Como se seleccionan los beneficiarios. Los beneficiarios de Comer es Primero provienen de la selección realizada por el SIUBEN?
- Cómo se seleccionan los colmados
- Aspectos de Control[26]

El primer elemento que hace referencia el estudio es que al momento de entregarse las tarjetas de débito, en octubre de 2004., el Programa Comer Es Primero no contaba con definiciones operativas, manuales, sistemas ni persona suficiente para atender al demanda generada por la activación de las cuentas de subsidio alimentario. Tampoco se había terminado de diseñar los instrumentos de verificación y control, los materiales para la capacitación de los beneficiaros, ni se había precisado una serie de aspectos relacionados con las corresponsabilidades. Este hecho, aclara el informe, llevó a que se generen condiciones inadecuadas en sus inicios.

La estrategia para la investigación utilizada en el estudio de monitoreo aborda la recolección de dos grupos comparativos de beneficiarios y no beneficiarios en ocho barrios del Distrito Nacional y entrevistas abiertas a propietarios de colmados participantes y no participantes en el programa y a directivos y técnicos del Programa Comer es Primero y del Gabinete Social.

El estudio termina alabando el programa y caracterizándolo como una acción de contención de la pobreza extrema presente y de promoción de la inversión en capital humano a largo plazo. Dice que los beneficiarios fueron bien elegidos y su percepción general de estos es muy buena y de alta valoración.

Alaba también la efectividad y la eficiencia del sistema de entrega de tarjetas y el entrenamiento de bancos, usuarios y colmados.

[26] Matriz de condicionalidades

Valoran la introducción de la focalización a gran escala, con el establecimiento de un sistema de identificación de beneficiarios, el SIUBEN, que según lo dispuesto en el Decreto 1554-04 deberá servir de base a todos los programas y proyectos de asistencia social. La investigación divisa el SIUBEN como el mecanismo por excelencia de detección, localización y seguimiento de la situación de las familias y personas pobres y en extrema pobreza.

La única puntualización negativa que hace el estudio es la entrega de tarjetas sin agotar los procedimientos y normas requeridos y es se encontró en el estudio que casi la totalidad de los participantes y no participantes en el programa desconocen sus obligaciones o corresponsabilidades. Esto puede implicar dificultades para establecer las corresponsabilidades si se continúa la práctica de activar las cuentas de subsidios condicionados sin informar y orientar adecuadamente a los beneficiarios respecto de las condicionalidades y la consecuencia de no cumplirlas. Y aclaran que la activación de las cuentas de transferencia condicionada debe hacerse con posterioridad a la validación y verificación hecha por el Programa, en las entregas de tarjetas por venir, ya que de no hacerse de este modo se presentarán dificultades para la incorporación de las corresponsabilidades.

No creemos que el estudio haya entendido la importancia de este último hallazgo debido a que no valora con debida preponderancia lo encontrado. Se percibe en el informe que su apreciación sobre el programa comer es primero es excelente y obvia lo que para nosotros es la parte medular del programa que es sus corresponsabilidades. Estos programas no son creados para mantener económicamente a un grupo de personas, sino para proporcionar una transferencia monetaria de modo que el beneficiado cumpliendo unas corresponsabilidades establecida pueda salir de la pobreza en un plazo determinado.

De modo que hay dos elementos que deben estar bien establecidos: los plazos y los deberes (corresponsabilidades) y es precisamente de estos dos elementos que carece el programa.

Evaluaciones realizadas en el 2004 al Programa de Desayuno Escolar (PAE)

Por acuerdo con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete Social, el Centro Cultural Poveda, en 2004, realizó una evaluación del Programa de Alimentación Escolar en el ámbito nacional en sus modalidades PAE REAL, URBANO MARGINAL Y FRONTERIZO. La evaluación, en su informe preliminar resalta que en diferentes ocasiones el programa fue objeto de valoraciones por parte de las instancias que han asumido la responsabilidad de su implementación. Sin embargo, al parecer por informaciones de la Dirección General de Bienestar Estudiantil (DGBE), todos estos estudios se hicieron de forma parcial.

En un resumen de evaluaciones previas, obtenida en la DGBE ya se advertía que, a nivel curricular, en nuestra sociedad hay carencia de una educación sistemática en ámbito de la alimentación, la nutrición y la salud; ausencia de esta problemática en el currículo vigente y falta de diagnósticos rigurosos sobre la educación alimentaria y nutricional en República Dominicana. Por otro lado, a nivel institucional refiere dicha evaluación el poco apoyo técnico y político en este campo; la carencia de una política de alimentación complementaria e institucionalizada.

En este mismo orden también estas evaluaciones destacan la deficiente capacidad de ejecución y administración del programa de alimentación escolar; la insuficiente capacitación del personal involucrado, la limitación de recursos tales como transporte, equipamiento y otros, dificultad para las asesorías técnicas y la movilidad y cambios de planes según los cambios de gobiernos.

Aspectos encontrados en la evaluación de la PAE :

Sobre el producto y el control de Calidad:
Según el estudio, el control de calidad del producto, sólo es ejercido por la Dirección General de Bienestar Estudiantil, puesto que el SAC-PAE / INDOTEC no parece tener autonomía de acción. Sin embargo, este control es fácilmente apartado a conveniencia de la dirección de la DGBE por razones diversas. Urge pues la necesidad que el gobierno ponga atención especial al control de calidad y de la presentación del producto.

Otro punto que incluye el estudio bajo la categoría de calidad es el tema de la variedad de los alimentos del PAE, ya que los estudiantes se quejan de ser saturados con el mismo tipo de alimento por un largo tiempo.

Sobre los proveedores, distribución y productos:

- La gente no conoce como se seleccionan los proveedores
- No se están inspeccionando regularmente los proveedores
- Es interesante que los proveedores de alimentos sólidos, en sus mayorías son panaderías, tipo microempresas; normalmente ubicados en la misma zona de distribución.
- Los productores de productos líquidos son microempresas y son proveedores regionales e interregionales.
- Existen problemas en la distribución (ya sea por tardanza o por frecuencia).
- Existen retrasos en el pago de los servicios.
- Se dan cosos de pérdidas de los expedientes (facturas, órdenes de compra, etc.)

- Perdidas de productos por huelga, por reuniones u otros acontecimientos.
- Elaboración del producto según formula nutricional:

En pruebas aplicadas a los productos se ha encontrado una brecha entre la composición del producto y las especificaciones de la fórmula nutricional:

A los productos sólidos se ha encontrado deficiencias al comparar el peso especificado y el real. Y ninguno de los productos respondían al por ciento de grasa que debían contener.

En los productos líquidos pocas muestras se correspondían con los parámetros establecidos.

Se han presentado (con muchas frecuencias) casos de productos dañados o de mala calidad: leche con mal sabor y dañada, sólidos que han estado crudos o envejecidos, envases incómodos o pocos higiénicos, productos con gusanos, jugos de mala calidad, etc. Se han dado caso de intoxicación, aunque algunos no se han reportado públicamente.

Se dan casos que las especificaciones del envase no se corresponde con el producto que contiene. Ejemplo, dice leche y en realidad contiene jugo.

Dificultades con la entrega:

Demoras en la entrega del producto: en ocasiones el producto llega a algunos centros cuando estos han despachado y se quedan los niños sin recibir el producto.

Se da el caso en que el camión llega más temprano y el centro está cerrado. Si el camión espera retrasa las otras entregas, si el camión se va se queda los niños sin los beneficios.

En el comienzo de año 2003-2004 hubo dificultades con el cambio de chóferes para la distribución de los alimentos y en muchas ocasiones dejaron las escuelas sin los alimentos.

Un elemento importante que resalta el informe es la relación financiera entre el gobierno y los suplidores. La falta de pago (muchas veces por varios meses continuos) a los suplidores ha causado demoras de días y de semanas enteras

Sobre los productos Sobrantes:

Los productos de larga duración se pueden consumir el mismo día

Los productos de corta duración (como el caso de la leche pasteurizada deben consumirse el mismo día) se dan los siguientes casos:

Se le debe dar al niño toda la leche que desee. Además puede repartirse a los conserjes, los profesores, las madres o padres que se encuentren en el centro en ese momento. Todos se deben consumir dentro del centro.

Se da el caso que el maestro se lleva producto para su casa.

En ocasiones desde un centro se distribuyen a otros que no están en el plan.

Productos sobrantes se le entrega a albergues o casas infantiles (principalmente lo restante al final del año)

Se le entrega a comunidad barrial o a beneficiarios específicos.

b) Sobre la supervisión

Por un lado los suplidores demandan que la Secretaría de Estado de Educación supervise a los responsables del PAE al interior de la escuela para que le den buen uso y manejo de los productos que ellos dispensan a la escuela,
Mientras que los profesores y directores piden a la SEE que supervise a los suplidores para que los productos dispensados cumplan con los estándares de calidad necesarios.
Es necesario pues que en todas las etapas se incluya un plan amplio de supervisión y monitoreo del proceso. De forma que se entiende que si falla la supervisión en cualquiera de las fases del programa, esto afectará a todo el proceso de producción, distribución y consumo de los alimentos.

Estudio de Monitoreo sobre el Programa de Alimentación Escolar en las provincias de Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde.

El mismo año a solicitud del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete Social, el Equipo Vargas de Investigación Social realizó una evaluación del Programa de Alimentación Escolar, específicamente en lo concerniente a la **"Incorporación en el programa de gobierno los 22,000 estudiantes apoyados anteriormente para el programa fronterizo patrocinado por el programa mundial de alimentos"**[27]

El estudio realizado se centró en las escuelas de las provincias de Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde, que hasta julio de 2003 participaban en el PAE-Fronterizo –

[27] Matriz de condicionalidades, documentos de la consultoría Gabinete Social – Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

apoyado por el Programa Mundial de Alimentos—y que forman el primer grupo de escuelas "desmontadas" de ese programa.

Las 193 escuelas de estas cuatro provincias han sido integradas a partir de septiembre de 2003 al PAE Urbano Marginal, lo que ha representando un cambio de modalidad con incidencia en la organización, tipos de alimentos y grado de participación de las comunidades escolares y los propios centros educativos en la gestión del programa.

El estudio se planteó los siguientes objetivos:

Determinar si a partir del desmonte el desayuno escolar llega a todas las provincias y centros escolares dentro del ámbito de las provincias fronterizas de Valverde, Santiago Rodríguez, Montecristi y Dajabón, que funcionaron en el PAE Fronterizo apoyado por el Programa Mundial de Alimentos.
Determinar si el desayuno escolar bajo la nueva modalidad cumple con la frecuencia y cantidades establecidas en su programación y definiciones generales
Explorar y describir los aspectos relacionados con la cadena de distribución, manejo, recursos involucrados y gestión de los mismos.
Valorar la eficacia de los canales de distribución del desayuno escolar
Explorar la percepción y grado de satisfacción de los principales actores de la comunidad escolar respecto del desayuno escolar en sus aspectos de calidad, cantidad y regularidad.

Comparación de la distribución y logística entre el programa PAE Urbano marginal y el PAE fronterizo		
	PAE FRONTERIZO	PAE URBANO MARGINAL
Quién financia	El PAE fronterizo ha contado con una intervención fundamental del Programa Mundial de Alimentos en los aspectos de gestión y organización.	Gobierno Central
Sistema de registro	Sistema informatizado para la determinación despacho y registro de la cantidad de raciones que han de llegar a los centros escolares.	El sistema ha tenido muchos desperfectos y las estadísticas no son confiables.
Mecanismo de dispensa	El PAE fronterizo cuenta con un almacén central y almacenes en cada una de las regionales; hacia cada una de las escuelas organizadas sobre la base de los distritos educativos.	La provisión de "líquidos"[28] y los "sólidos"[29] se realiza mediante empresas privadas.

[28] Denominación genérica para la leche pasteurizada, leche saborizada y jugos con que el personal técnico se refiere a esta parte de la ración del PAE Urbano Marginal.

[29] Existen varias opciones de alimento sólido en el PAE Urbano Marginal: pan, bizcocho, bombón o tableta, que deben cumplir unos parámetros de composición en términos de carbohidratos, proteínas y grasas.

Proceso del Programa	En que a principios del año escolar los directores de centros remiten a la DGBED la cantidad de estudiantes matriculados ajustados según la asistencia durante las primeras semanas. se calcula la cantidad total de raciones y la composición de las mismas en función de los alimentos disponibles, se elaboró la factura proforma o conduce que se envía (los conduces) a la regional correspondiente para su verificación en el terreno, es decir en cada uno de los centros. Desde los almacenes se remiten camiones con las cantidades de raciones definidas para cada una de las regionales, donde se almacenan para su despacho periódico (quincenal) El despacho de la regional a la escuela se hace en camiones provistos de copia de los conduces correspondiente a cada una de las escuela los directores de las escuelas verifican que cumpla con los parámetros establecidos en el conduce y con los requerimientos de la escuela y reciben.	A las empresas se les hace un contrato o asignación por una cantidad de raciones específicas, distribuidas en una determinada cantidad precisa de escuelas con su ubicación geográfica y su dirección. Las empresas son las que desplegan su logística según les conviene. La asignación de la cantidad de raciones de líquidos y sólidos para cada escuela se establece a partir de las estadísticas de matriculación y asistencia real y se computa la cantidad de raciones necesarias para cada centro Las empresas cuentan con una factura proforma o registro de lo que corresponde a cada escuela. Los Directores de Centro deben recibir las raciones y verificar que lo entregado por los camiones se corresponde con la factura y que lo consignado se corresponde con las necesidades reales del centro.

Sistema de supervisión	Cuenta con una estructura de supervisores o promotores, técnicos de participación comunitaria adscritos a cada uno de los distritos educativos correspondientes, que entre otras labores, realiza un proceso de supervisión directo de cada una de las escuelas por lo menos una vez cada quince días. Esta estructura le da fortaleza en su supervisión.	Según los técnicos de la DGBED, esto funciona adecuadamente si los directores cumplen con su función. Cuenta con muchas debilidades en su supervisión.
Control de Calidad	Los animadores del programa participan en el control de calidad.	Los técnicos supervisores sólo reportan a la DGSED
Atención a la demanda	Los productos se cocinan en la misma escuela y son más flexibles de cambiar. En la preparación se puede revisar lo que se le va a servir a los estudiantes	Los productos llegan preelaborados y los beneficiarios sólo los recibe. No hay control sobre lo que se le va a servir a los estudiantes.
Fuente: Estudio de Monitoreo sobre el Programa de Alimentación Escolar en las provincias de Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde		

Gestión, colaboración y participación

Uno de los puntos que resalta la evaluación y que nosotros entendemos preponderantes es que la gestión del Programa en las cuatro provincias, en las escuelas objeto del desmonte ha variado de una forma radical. Y aunque tal variación la coloca la evaluación como satisfactoria para los docentes y directores y también para los padres y madres, según opinión de los técnicos y promotores locales de la DGEBD, nosotros la entendemos como una perdida de capacidad de participación de los ciudadanos y ciudadanos de esa comunidad.

Así mientras en el PAE REAL y el PAE Fronterizo los directores de centro y las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela (APMAE) y las propias familias juegan un rol preponderante en el PAE Urbano Marginal no sucede lo mismo. En las dos primeras modalidades se cocinan los alimentos en la escuela. Los padres y madres deben aportar algunos recursos para la adquisición del gas licuado de petróleo o la leña con que se cocina. Las labores

de preparación y distribución, así como de limpieza son hechas por voluntarias y voluntarios de entre las familias y la comunidad.

Así, para hacer más eficiente el proceso, en el marco de las APMAE en las escuelas debe existir una especie de comité de nutrición, que junto a la dirección del centro y los técnicos de participación comunitaria desarrollan un programa continuo de actividades de información y capacitación a las madres y padres sobre aspectos nutricionales y de higiene.

Al tratarse de una actividad continua de adquisición o recepción de alimentos crudos, confección de un menú, preparación, distribución, almacenamiento, se produce una dinámica constante alrededor de la escuela y la alimentación de los estudiantes, fundamentalmente niños y niñas. Con la iniciativa de la APMAE, de las direcciones de los centros y de los técnicos locales se involucra en el apoyo al programa de alimentación escolar a comerciantes, organizaciones comunitarias y hasta ONG locales que crean una red de apoyo al programa, el cual es visto y promovido como una programa local, comunitario y de gran importancia como contribución a la lucha contra la pobreza.

Pero precisamente el incremento de la pobreza por la crisis económica de los últimos dos años ha conspirado contra esta visión que se intentó desarrollar y que ya estaba consolidada en muchas comunidades. Las comunidades en las que coincidieron mayores índices de pobreza, poca iniciativa e interés de los directores y docentes, poca organización y promoción comunitaria vieron como una oportunidad el ser incorporados al PAE Urbano Marginal y descargarse tanto de la obligación de aportar los recursos para condimentos y combustibles de la cocina y también de librarse del trabajo voluntario en las labores de cocina, reparto, limpieza y organización.

Esta actitud también fue estimulada por los directores y profesores que no se sentían comprometidos con el enfoque del PAE Fronterizo y entendían que esa modalidad simplemente les agregaba más trabajo. Sobre todo en escuelas de 500 estudiantes o más en las que “cocinar para tanta gente es un verdadero problema”.

Esta percepción, que es compartida por varios de los técnicos, directores y padres y madres entrevistados explica porqué el “desmonte” fue recibido con alegría. Sin embargo, por otra parte, los técnicos locales “añoran” el rol y la dinámica que sustentaba el PAE Fronterizo. En esta modalidad las actividades de capacitación y de involucramiento comunitario eran constantes y regulares.

Este desmonte ha sido una lesión al empoderamiento y legado que dejaban los talleres de nutrición, gestión, técnicas de preparación de los alimentos, de almacenamiento, de desarrollo comunitario y sobre todo una estocada establecimiento de redes de apoyo lo cual ha debilitado APMAE y a la propia escuela y la comunidad educativa en el contexto de la comunidad, de forma que se enajenó a la comunidad del proceso de alimentación escolar.

Algunas disparidades encontradas por distribución y logística:
La distribución se ha visto afectada por problemas de logística y de pago a los suplidores, derivadas de la particular situación económica que ha transcurrido en los últimos dos años:

Según el estudio, en el sistema PAE urbano marginal, en términos de la cantidad de raciones se presentan disparidades frecuentes por fluctuaciones de la matricula, ya que en muchas escuelas se recibe estudiantes bien entrado el año escolar o se matricula una cantidad que no inicia desde el comienzo del año escolar y que se va incorporando paulatinamente después de las primeras semanas. El ajuste de la asignación por centro toma varias quincenas, entre uno y dos meses, generalmente.

Otra disparidad, que apuntala el estudio, entre lo prescrito en la DGBED y lo que ocurre en el terreno es que las empresas responsables de la distribución en las provincias estudiadas no llegan directamente a todas las escuelas. Ya que aunque está definido que para aquellas escuelas de difícil acceso la entrega se haga semanal, los lunes, directamente a cada escuela, para casi todas las escuelas de difícil acceso esa distribución semanal no llega directamente a las escuelas, sino que los camiones dejan las raciones en la escuela accesible más cercana y los directores y la comunidad escolar tienen que desplazarse hasta ese punto a recoger las raciones. También suele ocurrir que los choferes de los camiones y los directores de centros convengan en que las raciones sean dejadas los lunes en la casa de alguien y es responsabilidad de la dirección del centro traer hasta la escuela las raciones.

Esta forma de distribución semanal parte del acuerdo de que en estos casos tanto la leche y jugos como los sólidos cumplirán con especificaciones necesarias para garantizar la durabilidad. Pero lo cierto es que en las escuelas de difícil acceso se ha estado utilizando leche pasteurizada en lugar de UHT con bastante frecuencia, lo que explica que los estudiantes, padres y profesores afirmen que “la leche llega dañada, con mal sabor”. Y que también, en el caso de los sólidos, al cabo de varios días almacenados en condiciones no óptimas no estén en las mejores condiciones para ser consumidos y una parte de ellos se haya dañado con moho u hongos.

Nos resultan muy interesante las recomendaciones que da el Grupo Vargas para considerar en esta transición y en todos los programas donde la gente se le hacen este tipo de transferencia,

ya que un programa que está basado en donaciones puede paralizar los procesos que tienen las comunidades de construir su propia historia y la enseñanza que se le da al niño puede dar el mensaje de que su vida estará sustentadas en ser objeto de beneficencias. Sin embargo el empoderamiento de la comunidad permite un ejercicio donde se combinan el Estado, las organizaciones y los padres beneficiados indirectamente.

Recomendaciones

Sería conveniente explorar la posibilidad de que se establezca un programa tipo PAE Real adaptado a las condiciones fronterizas para las zonas de mayor dificultad de acceso.

La descentralización de la fiscalización y control, así como de la provisión de los alimentos contribuiría a la calidad ya que los agentes locales están más concernidos por los propósitos del programa y tendrían formas más directas de intervenir sobre las contrataciones. Un mecanismo de retroalimentación y consulta para mantener las contrataciones empoderaría a estos actores locales y garantizaría mayor apego a los parámetros de calidad y cumplimiento.

La dinámica de capacitación y participación deberia ser re estimulada para que todo el capital social construido alrededor de las escuelas con motivo del PAE Fronterizo no siga siendo desperdiciado. La descentralización de la gestión del programa puede contribuir a ello.

Si por lo menos para la mitad de los estudiantes el desayuno escolar es su única comida de la mañana, habrá que considerar si los componentes y cantidades de la ración del PAE Urbano Marginal son los más convenientes para una población en pobreza y pobreza extrema.

Monitoreo de la Matriculación de Niños, Niñas y Adolescentes No Documentados/as en el Año Escolar 2003-2004, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Calidad, la Equidad y la Gestión de la Educación Básica.

En el año 2004 el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, luego de un proceso de evaluación de las propuestas presentadas, asignó a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el monitoreo sobre la política de Matriculación de Niños y Niñas No Documentados en las Escuelas Públicas. FLACSO se comprometió a evaluar el avance en la ejecución de las acciones, comparando los objetivos y metas establecidas con lo realmente realizado así como a cumplir los términos definidos en el contrato y la matriz de condicionalidades entregada para tales fines.

Los objetivos del Monitoreo, tal como indica la matriz de condicionalidades fueron:

Evaluar en qué medida ha sido acatada la resolución que autoriza inscribir a todos los NNA en la escuela, independientemente de que tengan el acta de nacimiento. Asimismo, los procesos y estrategias desarrolladas para inscribir en la educación básica a niños y niñas indocumentados.

Evaluar los procesos, estrategias, los mecanismos y resultados de los acuerdos realizados entre la Junta Central Electoral (JCE) y la Secretaría de Estado de Educación (SEE) para proporcionarle actas de nacimiento a niños y a niñas indocumentados incorporados a la educación básica.

Conclusiones Generales

Algunas de las conclusiones, para nosotros, más relevantes de la evaluación fueron las siguientes:

-Sobre la caracterización de la Situación de Documentación de la Población Estudiada

De los niños, niñas y adolescentes encuestados el 87% aún no posee acta de nacimiento. Solo el 13% restante dice poseerla. De este mínimo porcentaje, el 53.1% de este grupo obtuvo su Acta de Nacimiento el año pasado, luego de entrar a la escuela y el 10.2% lo hizo al entrar a la escuela el año escolar 2004-2005. De estos más de la tres cuartas partes (76.1%) viven en áreas rurales.

Según los datos arrojados en la encuesta realizada a los padres, madres y tutores, un gran porcentaje de padres (88%) y madres (86%) son de nacionalidad dominicana, y poseen documentación de identidad, tales como su acta de nacimiento y cédula. En el caso de los padres, un 87.5% y en el de las madres, un 73.6%. Se destaca la diferencia entre mujeres y hombres al constatar que las mujeres (24.8%) presentan porcentajes más altos con relación a la carencia de documentación de identidad que los hombres (8.2%).

-Sobre la Promoción Formal de Inscripción de NNA Indocumentados en las Escuelas de Educación Básica.

Aunque el informe dice que hubo una gran fluidez en la información de NNA sin documentos podían asistir a la escuela, destaca que aún prevalecen mecanismos de tipo oral para la difusión de la política en las instancias responsables de su operatividad: los centros educativos del nivel básico. Estos resultados son corroborados por los otros informantes participantes en el estudio, padres, madres, líderes de la comunidad y estudiantes.

Tales estrategias de comunicación predominantes sugieren la existencia de vacíos y omisiones sustantivas en el diseño y aplicación misma de la política que se monitorea, principalmente referidos a la ausencia de mecanismos claros y escritos que la operativice incide en una ejecución débil y un tanto ambigua de la referida política.

-Sobre la Inscripción y la Asistencia Escolar de NNA y Jóvenes Indocumentados

Se encontró en el estudio que los directores acataron la disposición de inscripción de NNA desprovistos de sus actas de nacimiento. Se advierten, sin embargo, aunque en pocos casos, incongruencias expresadas en la solicitud de las actas como requisito para la inscripción y en el uso de mecanismos de presión utilizados con contenidos contrarios a la propia política que se promueve.

Existe la percepción en los padres y madres del estudio (65.2%) de que tienen conocimiento acerca de donde acudir para hacer valer derechos y promover la exigibilidad de la política. El conjunto de opciones específicas que tanto padres como directores expresan, colocan a la propia escuela y a otras dependencias de la SEE como escenarios posibles para ejercer su exigibilidad. Esta percepción permite identificar debilidades u omisiones en la política que se monitorea

-Sobre Fortalezas de la Política de Inscripción de Niños, Niñas y Adolescentes Indocumentados

Se identifican fortalezas relacionadas con el involucramiento de la escuela, ya que es una institución identificada como espacio donde confluyen las familias lo que permite que las comunidades asuman y gestionen las soluciones a sus problemas. La política asegura el ingreso a las escuelas de niños, niñas y adolescentes que previamente se encontraban excluidos de ellas por no tener Acta de Nacimiento. Es también planteada como una fortaleza su vinculación con el cumplimiento de la Ley General de Educación, que indica la educación obligatoria y gratuita a niños y niñas desde el grado preprimario. Otra fortaleza destacada de esta política lo es el ingreso a la escuela lo que permitiría asegurar el derecho a la identidad y a su vez asegurar el acceso a otros derechos. Se destaca el interés por continuar con la política entre distintos actores.

Se destaca como fortaleza el hecho de que estudiantes encuestados, en un 79.6% valoren que de no tener el acta no podrían cursar el bachillerato. Se infiere entonces que la aplicación de la política que se monitorea incide en la permanencia y conclusión de los niveles educativos.

Otras fortalezas enunciadas se relacionan con el hecho de que la misma haya posibilitado el haber iniciado el proceso de dotación de actas de nacimiento, el haber colocado el debate sobre el tema, el haber motivado a la población a obtener la documentación de identidad, el 48.9% de los padres y las madres se interesaron en obtener el acta de nacimiento de sus hijos e hijas, acudan o no a la escuela. La articulación lograda con la Junta Central Electoral también se visualiza como una fortaleza.

-Sobre debilidades en la aplicación de la política planteadas en el informe:

Algunos actores plantean que la ejecución de la política fue discontinua o que la Secretaría de Estado de Educación no ha asumido completamente esta política como propia aún, en este sentido, se plantea la falta de una estructura formal para la aplicación de la política. Así mismo, se percibe que la ejecución de la política no ha sido uniforme y que la aparente falta de regulación escrita de la misma permitió, quizás, discrecionalidad en su aplicación en cuanto a lo que tiene que ver con exigencias a los padres o simplemente la no inscripción.

Se plantea también como una debilidad la limitación de la política hasta 4º curso en la presente gestión ya que tal disminución contribuye a la deserción escolar y al consiguiente agravamiento de problemas sociales característicos de los NNA como trabajo en la calle, prostitución infantil u otros.

El cumplimiento de la política monitoreada sobredemanda la capacidad de las escuelas y de sus actores, cuya buena disposición es reconocida. Tal debilidad señalada se complementa frente al cuestionamiento sobre si es responsabilidad de la escuela promover la dotación de actas de nacimiento.

Las dificultades para obtener Actas de Nacimiento se vinculan con las condiciones de precariedad económica de los padres, madres y tutores. Con los operativos se pretende solucionar este obstáculo pero esta solución no contempla la forma en que funcionan las oficialías y por lo tanto se convierte en si misma en un nuevo obstáculo.

El problema de las personas indocumentadas se relaciona con la inmigración ilegal de poblaciones que a veces llevan mucho tiempo en el país. Algunos actores plantean la necesidad de revisar la legislación relativa a la migración dominicana.

Se observa la ausencia de la falta de concientización sobre los derechos que les están faltando a los niños, las niñas y adolescentes. Se percibe el criterio utilitario que demanda obtener el Acta de Nacimiento para acceder a la escuela, estudiar y lograr ser alguien en la vida. El “ser alguien” se plantea en relación a un futuro y demanda la consecución de ciertos pasos y logros. Se destaca una débil presencia de la noción de identidad y del nombre vinculada a la posesión de documentos que identifican a la persona.

-Sobre el Acuerdo entre la Secretaría de Estado de Educación y la Junta Central Electoral

Los actores valoran la actuación de la escuela en el proceso de obtención de actas de nacimiento, así como se valora altamente la cooperación entre diferentes instituciones y sectores para la ejecución de la presente política. Se destaca también el rol que las iglesias han asumido. La coordinación interinstitucional y las relaciones de cooperación se observan como estrategias fundamentales en este sentido. En relación al acuerdo realizado entre la Junta

Central Electoral y la Secretaría de Estado de Educación se plantea que este ha funcionado bien y que ha existido una buena disposición de ambas partes.

El acuerdo entre la Junta Central Electoral y la Secretaría de Estado de Educación de colaboración busca solucionar las dificultades y obstáculos que surgen en el proceso de declaración tardía de NNA mediante la eliminación de algunos requisitos e incluye a NNA hasta los 16 años. La flexibilización de los requisitos se observa como una fortaleza del acuerdo.

Desde la Secretaría de Estado de Educación se entiende que la función de esta institución se vincula a facilitar el proceso de declaraciones tardías con el objetivo de asegurar el acceso equitativo a la educación básica desde los 5 años tal como se garantiza en la Ley General de Educación, siendo la Junta Central Electoral la principal responsable de la dotación de las actas de nacimiento. Instituciones de la sociedad civil involucradas en la problemática coinciden con esta visión.

En cuanto al rol de la escuela en este proceso, se plantea a la misma como la institución local que permite a los ciudadanos y ciudadanas la canalización de sus problemas para su solución aunque no sea la principal responsable de la problemática. Se destaca esta función social de la escuela que se agrega a la tarea educativa propiamente dicha, así como el mejoramiento visto en las relaciones entre la escuela y la comunidad a partir de la ejecución de esta política.

4. Recomendaciones Generales

- Continuación y Fortalecimiento de la política

1. Se recomienda la continuación de iniciativas desde la escuela tendentes a la inscripción de indocumentados/as y sobre todo a la promoción de apoyos para la dotación de actas de nacimiento.

2. Se hace necesario que desde la SEE se realice un diseño explícito, oportuno y real de una política en torno a la inscripción de indocumentados/as en las escuelas que incluya tipos y mecanismos de apoyo que suministrará la SEE para que éstos/as y sus familias obtengan su acta de nacimiento.

3. Esta política deberá incluir la clara definición de roles de las distintas instancias y actores de la SEE, las estrategias para su promoción y difusión, los procedimientos para su operatividad, las normativas para la adecuada regulación en cuanto al manejo discrecional o no aplicación de la política pero sobre todo los distintos apoyos que dará la SEE para la dotación de actas de nacimiento.

4. Un componente fundamental que deberá incluir expresamente la política que se diseñaría tendrá que ver con *un adecuado proceso de sensibilización, información y motivación sobre la obtención de actas de nacimiento en forma oportuna* y sobre las acciones y requisitos que se requieren para la dotación del acta de nacimiento tardía.

- La política vista desde una concepción de prioridad y política de estado

5. La recomendación anterior, relativa a la inclusión de plazos y metas de una política de inscripción de indocumentados en las escuelas, que plantee la apertura indiscriminada a todos los NNA indocumentados tendrá que incluir necesariamente la abogacía por la sensibilización y compromiso de distintos sectores y por la concreción de una política de estado más articulada que resuelva y prevea tal problemática en forma estructural. De lo contrario, entendemos que la denominada política actual aún aplicada en forma permanente y con modificaciones sustantivas, sería paliativa de una situación que desborda la capacidad organizativa, gerencial y de misión de la institución.

6. Así mismo, necesariamente la política que se sugiere debería contemplarse como una política de estado, como prioridad de estado. En tal sentido la política de inscripción de indocumentados/as desde la SEE, se visualiza entonces como un componente de una política más articulada que incluyese la revisión y redefinición de los distintos marcos legales que confluyen en esta problemática y la articulación de las distintas instituciones que tienen responsabilidad en la dotación de actas de nacimiento.

- Sumando esfuerzos…La articulación con otros

7. El *seguimiento sostenido para la obtención de las actas que se apoyan desde la SEE*, parecería que sería un componente clave a definir para que los esfuerzos iniciales (operativos y otros) valorados como positivos no se dispersen. En este sentido, el apoyo mediante convenios, procedimientos y planes operativos específicos para la obtención de las actas de nacimiento conjuntamente con la JCE pudiera ser un buen punto de partida.

8. En relación a la sostenibilidad de los procesos la *articulación con entidades de la sociedad civil que tienen dominio de la problemática* pudiera ser un buen punto de apoyo para lograr la culminación adecuada del proceso con la obtención de las actas de nacimiento en tiempos previsibles.

9. Se recomienda la articulación de acciones coordinadas con otros estamentos del Estado que tienen responsabilidad en la dotación de actas de nacimiento por mandato legal. Se sugieren

acciones de abogacía para que mediante compromisos expresos estas instituciones garanticen el cumplimiento efectivo de los deberes y roles que le competen. Se hace referencia a instituciones tales como la Fiscalía General de la República, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, CONANI, SESPAS, cuyas competencias tienen que ver con el cumplimiento de procedimientos, regulación y agilidad en los procesos.

- La política vista desde un enfoque de cumplimiento de derechos humanos.

10. Se sugiere que la política incluya *la extensión de la inscripción de indocumentados/as hasta octavo grado*, dado en primer lugar, porque la aplicación de la actual política ha alertado sobre casos complejos en las escuelas con la problemática de indocumentación de familias enteras pero sobre todo porque todos los niños y las niñas tienen derecho a dos de los derechos fundamentales, la educación y la identidad.

11. En tal sentido, se recomienda el abordaje de la obtención del acta de nacimiento como indicador del *cumplimiento del derecho a un nombre y a una nacionalidad* en la perspectiva de promover la construcción de ciudadanía.

A pesar de que en el marco teórico se habla de las corresponsabilidades, como premonicionan los indicadores, la investigación no contempla el ejercicio de documentación ni como un componente y ni como una de las condicionalidades del programa solidaridad. De forma que no hay manera de saber si la gente está inscribiendo a sus hijos como correspondencia a la transferencias que reciben o si lo hace empujado por motivos distintos a los programas que se monitorea.

Monitoreo a la Campaña de Promoción y Sensibilización sobre Documentos Legales en la Región IV de Salud Desarrollada por el Consejo Nacional de Seguridad Social

A finales del año 2005, como parte de cumplir con su misión, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil solicitó los servicios de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO para evaluar el la efectividad del Plan de Sensibilización y Educación sobre Documentos Legales que había venido implementando, desde noviembre del 2003, El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), el cual se basaba en una serie de acciones para facilitar la afiliación de la población más necesitada que no tiene documentación legal en la Zona IV de Salud, que corresponde a las provincias Bahoruco, Barahona, Independencia y Pedernales. Tal acción tenía por objetivo hacer comprender a la población la importancia del documento de identidad para poder acceder a los beneficios que ofrece el Sistema Dominicano de Salud Social y otros planes y programas sociales.

Algunos resultados que nos parecen interesantes para considerar:

Según los datos obtenidos en el estudio de corte cuantitativo realizados para esta evaluación una gran parte (91%) de los hogares encuestados había estado expuestos[30] a algún medio utilizado en la Campaña que se realizara en febrero del 2005. Los medios con mayor cobertura fueron los escritos: brochures o folletos y los afiches. Estos medios, por su naturaleza escrita y el alto índice de analfabetismo imperante en las zonas rurales de la Región IV de Salud, quizás no eran los más idóneos para informar.

Por otra parte, el perifoneo, medio por excelencia en estas regiones y parajes y de amplio carácter masivo, fue poco utilizado o su cobertura fue escasa. De forma espontánea, sólo lo menciona un 4% de los hogares. De forma ayudada un 13%, lo que hace un total de un 17% de hogares expuestos al perifoneo.

La mitad de los hogares entrevistados reportaron haber recordado o entendido cuáles eran los mensajes de la campaña. También un 50% de los hogares encuestados, podía externar una respuesta correcta acerca de lo que es la Seguridad Social. El 44% de las personas encuestadas en los hogares sabía cuáles eran los documentos que se necesitaban para acceder a la Seguridad Social.

Un 97% de la muestra estaba dispuesto a obtener sus papeles y un 38% de los hogares, reportó haber tratado de obtener la documentación faltante en los últimos meses posteriores a la campaña de febrero del 2005. De esta proporción que dijo que había tratado de conseguir sus papeles últimamente, el 80% reporta haber tratado de conseguir acta de nacimiento, un 27% la Cédula de identidad, un 18.6% la constancia natal y un 3% el certificado de no-inscripción. Sólo un 13% de estos entrevistados reportó haber conseguido sus papeles finalmente. Un 54% dijo que no los había conseguido y un 27% exteriorizó que todavía no se los habían entregado.

---

[30] Los datos cualitativos del presente estudio, señalaron problemas el desarrollo de las mini-charlas, ya que en estas no se incluyó específicamente a la población meta, sino a toda persona que pudiese haber sido reclutada y que hubiera podido asistir. Es decir, las personas con problemas de documentación legal e imposibilidad de acceder al Sistema de Seguridad Social, no necesariamente fueron alcanzadas a través de este medio por las Organizaciones de Base Comunitarias.

En general, como se evidencia al analizar tanto los datos cuantitativos como los cualitativos, se observó preocupación por obtener documentación en los jefes del hogar de familias indocumentadas. Han incidido en esta preocupación, varios factores que no son propios de la campaña: la presión de las escuelas para que se obtengan las actas de nacimientos de sus alumnos, la imposibilidad de trabajar de los adultos carentes de cédulas de identidad y el sentimiento de exclusión de estar indocumentados. El "no ser nadie", el sentirse que "no existe", el sentirse sin derechos de poder movilizarse por el país.

El hecho de que tantas personas estén interesadas en adquirir los documentos y tan pocas alcancen a conseguirlo es un indicio de que, como dice el informe, sin ayuda, difícilmente estas personas puedan llegar a obtener sus documentos. Será necesario evaluar el procedimiento y las exigencias legales establecidas para dejar de ser un indocumentado.

Algunas Ideas finales:

A pesar de que la focalización se considera como una herramienta para aplicar política social importante para erradicar pobreza, ninguna a de ellas puede funcionar sobre la plataforma de políticas universales deficientes, pues a ellas aducen sus corresponsabilidades. Es decir, las corresponsabilidades expresadas dentro del programa Solidaridad, deben garantizarse en un funcionamiento eficiente del sistema educativo y el sistema de salud.

La integración de los programas en los mismos beneficiarios.

Son programas basados en deberes (corresponsabilidades) de beneficencias y no derechos. Pero no se le están monitoreando los deberes. Más bien se están utilizando para motivos politiqueros.
Las evaluaciones y monitoreos no deben ser piezas aisladas, deben efectuarse constantemente a partir de una línea basal… e un primer momento tiene una carga muy costosa, para más luego en el tiempo son más sencillas y pueden ser parte integrante del actuar de los involucrados en el proceso.(recordar la sugerencias de Clara Báez)
Ninguna de las revisiones hechas y que han sido analizadas en la presente investigación son monitoreos sino evaluaciones.
En el presente documento se presentan las observaciones que desde el Centro Montalvo consideramos pertinente.
Nos gustaría destacar el hecho del caso en el desayuno escolar fronterizo que en un principio se hacía a partir de la participación de la gente en la cocción de los alimentos y luego varió a la

modalidad de los anteriores. Es un cambio que saca a la comunidad de ser parte de esa política.

CAPÍTULO III: LINEAMIENTOS PROPUESTOS PARA EL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES

POR QUÉ HACER MONITOREO

Procesos de monitoreo u observatorios, aparecen en los inicios del siglo XXI y parecen arropar todas las dimensiones de las actuaciones sociales. La vieja costumbre de observar el firmamento en busca de analizar fenómenos de orden astronómicos, se ha trasferido al ámbito de las ciencias sociales, buscando mirar los procesos bajo los cuales ocurren ciertos fenómenos.

Los Observatorios Sociales específicamente surgen debido a la necesidad de vigilar lo que acontece en materia de aplicación de políticas sociales a raíz de los cambios en el estado de bienestar y el enfoque cada vez más minimalista de las políticas sociales.

De ahí que ha surgido la necesidad tanto por parte de los sectores gubernamentales como de los y las diferentes actores y actoras de la sociedad civil, de establecer una serie de programas que monitoreen el curso de las políticas que buscan el bien común. El monitoreo es una herramienta para la participación con la que el ciudadano, a invitación de la autoridad o por iniciativa propia, realiza ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras en las políticas y programas de gobierno.

La creación de un observatorio social responde a la necesidad que tienen los y las ciudadanos-as de establecer espacios de reflexión sobre el objetivo de los programas a través de una observación sistemática y con instrumentos que analicen indicadores determinados que reflejen los cambios de la realidad y los relacionen con el objetivo buscado por el mismo. Los observatorios deben ser entendidos como instrumentos que buscan exigir y aportar a los procesos de transparencia en la aplicación de los programas correctos y en el manejo adecuado de los recursos pautados.

El observatorio de Políticas Sociales impulsado desde el Centro Montalvo, busca observar el énfasis sobre los derechos que deben reivindicar las políticas sociales y evitar que los programas se conviertan en un fin en si mismo. Es tan alto a veces el nivel de complejidad de los programas que el foco de atención se centra en la aplicación del programa y no en el objetivo que viene a cumplir.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Centro Montalvo busca con el establecimiento del Observatorio de Políticas Sociales:

Objetivos

- Promover en las instituciones responsables de ejecución de Políticas Sociales, una cultura de ejecución del gasto orientada a las prioridades establecidas.
- Incidir en el establecimiento de una estructura del gasto social que promueva la implementación de programas sociales al largo plazo
- Establecer las brechas generadas entre lo presupuestado y ejecutado en el gasto social.
- Establecer las bases para la elaboración de una propuesta de planificación y ejecución del gasto social.
- Establecer una plataforma técnica que garantice el monitoreo de la ejecución del gasto social en el largo plazo.
- Incidir en el establecimiento de medidas institucionales que contribuyan a la ejecución transparente del gasto social.

Resultados Esperados

- Investigación Monitoreos en AL y RD
- Informe del avance de los programas sociales y su impacto
- Informe del uso del gasto social
- Propuesta de programa de políticas sociales
- Planificación
- Ejecución

¿DE QUÉ POLÍTICA SOCIAL HABLAMOS?

El diseño de esta propuesta de monitoreo buscar observar la consistencia de la relación que debe existir entre las políticas sociales y la ruptura de la exclusión social. En ese sentido la intención es enfocar el observatorio más allá del gasto social y más allá de la concepción actual de pobreza. Las políticas sociales deben estar orientadas a incidir de manera positiva en elevar el nivel de vida de la población completa atendiendo a las diferentes deficiencias que pueden excluir de los medios sociales a las personas. Claro está que la tendencia de las políticas sociales a eliminar las causas de exclusión deberá priorizarse en cuanto a la crudeza de la exclusión que se padece.

Cuando hablamos de políticas sociales, lo hacemos bajo la tendencia de considerar como tales a ese conjunto de acciones programáticas y coherentes que buscan como fin último construir ciudadanía incidiendo positivamente en la aclaración en cada persona de los derechos que le corresponden y en los deberes que debe exhibir. Esta construcción de ciudadanía debe reflejarse en el desarrollo de esa facultad de estar presentes en cada espacio de convivencia

social exhibiendo una buena condición de salud, estando en capacidad de comprender las cuestiones sociales, pudiendo participar en las negociaciones del mercado y teniendo acceso a diferentes fuentes de ocio. Esto tanto de manera particular como en comunidad.

Si bien es cierto que la pobreza es una de la más aberrante causa-consecuencia de exclusión social, no debemos convertirla en la única. Esta consideración amplía el espectro de las Políticas Sociales y convierte a todos los ciudadanos en la pobreza en fuente y destino de las mismas. Así si consideramos solamente la pobreza como eje de las políticas sociales, se deja afuera de las políticas públicas a diversas situaciones de exclusión cuyo análisis ha merecido la atención de muchos especialistas. La exclusión puede afectar tanto a personas como a territorios por motivos muy diferentes a lo que conocemos tradicionalmente como pobreza[31]. Podemos correr el riesgo de excluir de la acción de las políticas a personas que viven con alguna discapacidad, con VIH, migrantes, o con alguna otra característica que segregue por acción directa o indirecta[32].

Es por esto que defendemos a las políticas sociales como aquellas políticas públicas que sirven como instrumentos de lucha contra las desigualdades sociales a favor de la inclusión social.

El ciudadano es pues sujeto de la política social en la medida en que participa en la definición y en la solución de los problemas que son causa de la exclusión. Una consecuencia directa de este hecho es la erradicación de la pobreza en el corto y en el largo plazo, entendiendo que extrayendo las causas primeras de la exclusión se elimina la pobreza estructural.

¿QUÉ VAMOS A MONITOREAR?

Como bien indicamos anteriormente, las políticas sociales deben estar orientadas a la construcción de ciudadanía en toda la población. El carácter de las mismas busca que los y las pobladores-as de un país estén empoderados tanto de sus derechos como de sus deberes. De ahí que para lograr con esta finalidad principal, las políticas sociales deben cumplir con las siguientes características:

[31] Guillermo Mayer, Hacia una definición de Políticas Sociales

[32] Amartya Sen, Social Exclusión

- Partir de la perspectiva de derechos
- Ser producto de un proceso participativo
- Orientadas a incidir en la totalidad de la población
- Orientadas a eliminar las inequidades
- Enfocadas en garantizar las condiciones en todos-as los-as ciudadanos-as para una vida digna:
- Acceso a educación de Calidad
- Acceso a servicios correctivos y preventivos en el área de salud
- Acceso a vivienda digna con servicios adecuados
- Servicio de transporte constante y de calidad
- Inclusión en el mercado laboral
- Disfrute del tiempo de ocio
- Acceso a libre expresión cultural

La dispensa de los servicios deben orientarse a que las personas los entiendan como derechos, no como dadivas.

En virtud de esas condiciones, el Centro Montalvo establece como prioridad en la observación los siguientes aspectos:

- Salud y Seguridad Social
- Educación
- Empleo

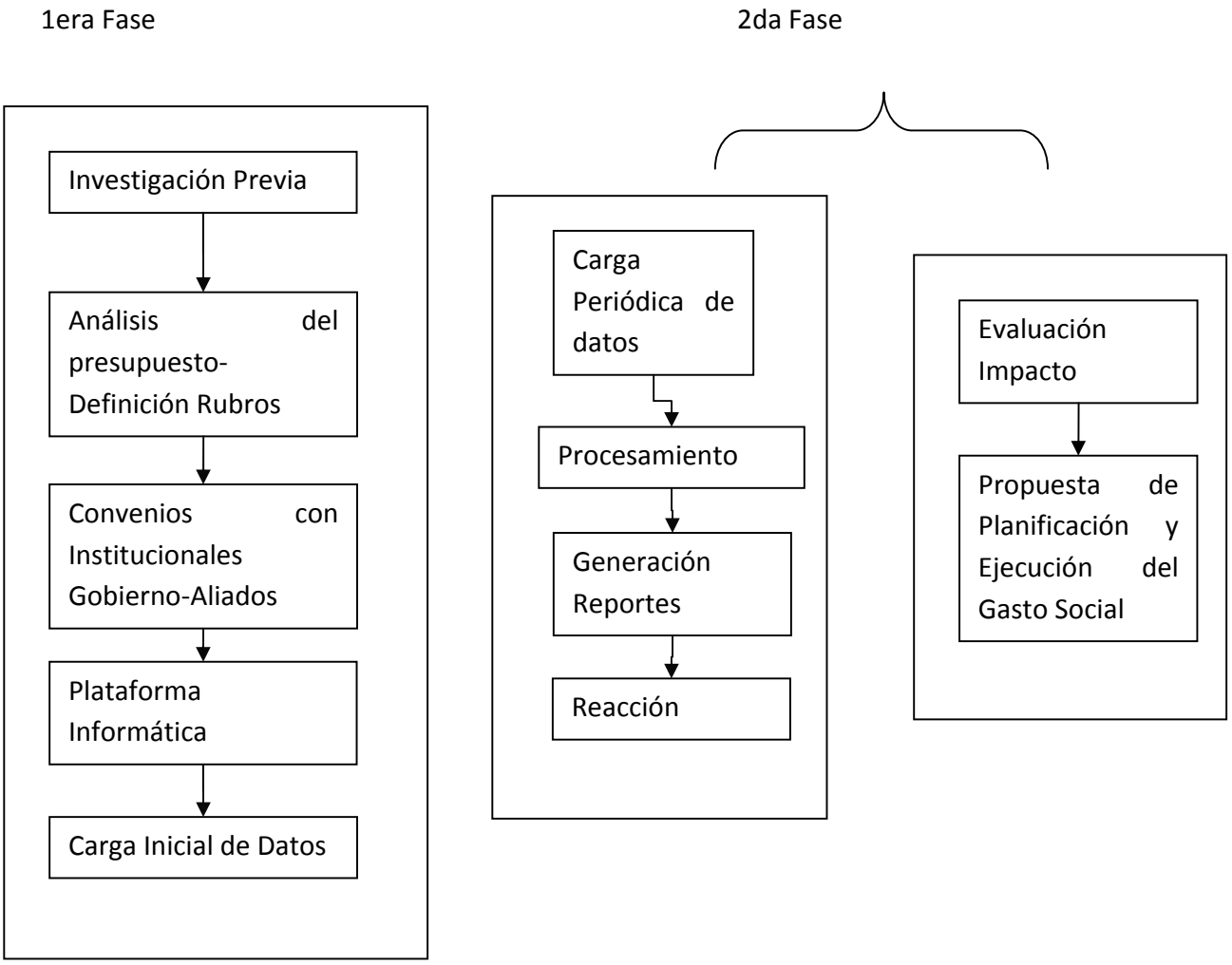
El enfoque de la observación girará en torno al análisis del gasto destinado a esos rubros así como al tipo de programa que se conciban. Esto es, identificar los indicadores que se busca cumplir, observar la relevancia de esos indicadores y establecer si se alcanzan con los programas planteados.

METODOLOGÍA

La metodología establecida para la implementación del observatorio de políticas sociales está establecida para realizarse en tres momentos principales.

Tenemos la primera fase que busca establecer el marco teórico adecuado, basado en una reflexión fruto de examinar las experiencias de observatorios en América Latina y de la sistematización de las experiencias de evaluaciones de programas hechos por la sociedad civil en dominicana.

Esta primera fase sentará las bases sobre la cual se construye el observatorio, clarificando la concepción de Política Social que promovemos, la orientación que tendrá este laboratorios, los aprendizajes que podemos obtener de otros trabajos similares, etc.



El objetivo principal de esta primera fase es el de establecer la estructura teórica y técnica del observatorio para caminar sobre una base fruto de una intensa reflexión.
La segunda fase estará constituida por dos momentos que tendrán una ejecución periódica a definir aún y que dependerá principalmente de la frecuencia con que podamos obtener retroalimentación de los reportes de ejecución de los programas.

En un primer momento de esta segunda fase se procede a cargar y sistematizar las informaciones obtenidas desde el sector gubernamental y se generan los reportes con las conclusiones más relevantes. A partir del análisis de esa información se define el tipo de reacción que corresponda.

Un segundo momento atenderá a evaluar el cambio en los indicadores que tienen incidencia en la calidad de vida de las personas que es lo que busca mejorar las políticas sociales.

Para el desarrollo de este monitoreo, hemos diseñado una estructura que permita incorporar diferentes miradas desde la óptica de diferentes disciplinas. Esto además de aglomerar en el seno del observatorio, otras organizaciones que tienen, al igual que nosotros, un especial interés en el camino hacia una política social integral.

Estructura

Para la realización del observatorio de políticas sociales contaremos con una estructura que funcionará de acuerdo a como se muestra en el siguiente gráfico:

La coordinación del observatorio deberá velar por la ejecución continua de los procesos, convocar reuniones de trabajo del equipo técnico y convocar al consejo consultivo tanto para las sesiones ordinarias como para las extraordinarias. Sobre la coordinación recae la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los lineamientos planteados como base conceptual del observatorio. Por último debemos destacar que la representación política del observatorio estará a cargo de la coordinación.

La unidad de investigación y análisis tendrá la responsabilidad de realizar los cálculos, proyecciones, regresiones, etc., relacionadas con la planificación y ejecución del gasto social. También deberá realizar el cálculo de los costes relacionados con las propuestas. En su sección de análisis social deberá ser responsable de relacionar los impactos económicos propuestos con los impactos sociales evaluando los posibles cambios en la calidad de vida más orientada al aspecto cualitativo. El rol de investigación proveerá el diseño y ejecución de las investigaciones relacionadas con los análisis de impacto así como otra labor de investigación que sea necesaria.

La unidad de procesamiento de datos proveerá el soporte en cuanto a herramientas informáticas se refiere para facilitar la incorporación de los datos, generación de los estadísticos y reportes necesarios.

La unidad de incidencia y comunicación será la responsable de planificar las reacciones de acuerdo a los datos generados en la unidad de investigación y análisis así como de planificar la emisión ordinaria de boletines, artículos de periódico, brochures, etc.

El consejo consultivo se reunirá periódicamente para definir las líneas de acción de manera general sobre las cuales va a caminar el equipo técnico.

Las actividades relacionadas con el monitoreo así como los resultados serán socializados de manera constante y continua con las organizaciones comunitarias, ONG's relacionadas y los sectores gubernamentales. Esto busca lograr que los y las comunitarios-as conozcan el significado de las acciones de las cuales son objetos y caminen hacia el entendimiento de que los programas aplicados por el gobierno son parte de los derechos que tienen como ciudadanos. Consideramos necesario que las personas dejen de ver los programas como dádivas y eso, en el largo plazo, contribuirá a que esas acciones dejen de ser usadas como clientelismo. Además de que entendemos que en la medida en que las personas conozcan el manejo correcto de los programas, se convertirán en verdaderos supervisores de las políticas y estarán en posición de reivindicar lo que le corresponde por derecho.

En cuanto a la divulgación en las ONG's relacionadas, consideramos importante que organizaciones relacionadas y que muchas veces trabajan con el mismo público, sean abanderadas de una propuesta común a fin de lograr mejores resultados en el trabajo con la gente.

Por último, la socialización con los sectores gubernamentales es considerado como uno de los pasos principales. La orientación del observatorio es principalmente con miras a proponer mejoras en cuanto a la ejecución de las políticas sociales y de ahí que se considere de vital importancia socializar procesos y conclusiones con los diferentes sectores gubernamentales. Además de que la calidad de las informaciones procesadas en el observatorio dependerá en gran medida de los datos obtenidos desde el sector público.

Resultado 2

- Diseño de la investigación.
- Socialización de resultados con OCBs de los barrios donde se ha hecho el monitoreo, MPS-FC, Consejo Consultivo del Observatorio y FC como asamblea amplia.

- Difusión de los resultados a través de los MCS.
- Reunión de socialización con el Gabinete social de los resultados del monitoreo.

MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las posibilidades del establecimiento de un observatorio que pretenda vigilar las acciones públicas, deben estar sentadas sobre un marco legal que avala la intervención de la sociedad civil en cuestiones de carácter público.

La sociedad dominicana cuenta con una ley de recién promulgación en materia de acceso a información pública y que se constituye como una herramienta principal para ejercer el derecho que corresponde a cada ciudadano-a a conocer el manejo de todos los procesos de orden público.

La ley general de acceso a al información pública junto a otro grupo de leyes, son las que hacen posible la implementación de un observatorio que cuente con las diferentes perspectivas del accionar público y privado y que inciden en la aspiración de que las políticas caminen a favor de la población excluida.

BIBLIOGRAFÍA

1) Alemán, José Luis y Díaz Santana, Mirian (1996). Políticas y Programas Sociales. PCMM. Santo Domingo.

2) Aristy, Escuder, Jaime; Dauhjre, Andrés. Efectos de las Políticas Macroeconómicas y Sociales en la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana.

3) Aristy, Escuder, Jaime; Mena Peguero, Rita; Méndez Gómez, Arturo (1999). Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en la República Dominicana. PNUD, UNICEF, FNUAP. Santo Domingo.

4) Banco Central de la República Dominicana (2004). Estadísticas del Banco Central de la República Dominicana. 1947-2003. Santo Domingo.

5) Banco Mundial (2004). República Dominicana: Informe Sobre el Gasto Público. Santo Domingo.

6) Banco Mundial (2006). Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que beneficie a los Pobres. Santo Domingo.

7) Cañete Alonso, Rosa (2005). La Reforma Fiscal ¿Enemiga o Amiga de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?. CIECA. Santo Domingo.

8) Ceara, Miguel; Croes Hernández, Edwin (1993). El Gasto Social de la República Dominicana en la Década de los Ochenta. Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Santo Domingo.

9) CEPAL (2005). Gasto Social en América Latina y el Caribe: Tendencias Recientes, Orientación y Efectos Redistributivos. Panorama Social de América Latina 2005. Santiago de Chile.

10) CEPAL y PUCMM (2000). Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectiva para el Siglo XXI. Tomo I. Santo Domingo.

11) CES; CIECA (2005). Una Propuesta de Reforma Fiscal para la Equidad y el Desarrollo en la República Dominicana. Santo Domingo.

12) Claudia Danani (comp.) Política Social y economía social, Colección Lecturas sobre Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, 2004, Buenos Aires

13) Feijoo, María del Carmen. La política social en una nebulosa institucional: ¿Tutelar derechos o defender programas? Observatorio Social. Argentina.

14) Galván, H. (2005). Resignificando el Combate a la Pobreza. en la República Dominicana. Santo Domingo.

15) González-Rosseti, Alejandra (2005). La Factibilidad Política de las Reformas del Sector Social en América Latina. CEPAL, Serie Estudios y Perspectiva, 39. Sede Sub-regional México.

16) Guzmán Rolando (2005). Dinámica Laboral y Condiciones de Vida en un Contexto de Volatilidad Económica: la economía dominicana 2000-2005. Santo Domingo.

17) Guzmán, Rolando et. all (2005). Sostenibilidad Fiscal, Calidad del Gasto Público y Proceso Presupuestario en la República Dominicana. Santo Domingo.

18) Lizardo, Jefrey (2005). Gasto Social en la República Dominicana 1995-2005: Tendencias y Desafíos. Unidad de Análisis Económico, Secretariado Técnico de la Presidencia. Texto de Discusión N. 2. Santo Domingo.

19) Lizardo, Jefrey (2006). La Pobreza en la República Dominicana. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, s.j. Santo Domingo.

20) Lizardo, Magdalena y Guzmán Rolando (2002). Crecimiento Económico, Acumulación de Factores y Productividad en la República Dominicana (1950-2000). Santo Domingo.

21) Mayer, Guillermo. Hacia una definición de Políticas Sociales. Observatorio Social, Argentina.

22) Oficina Nacional de Planificación (2000). Estructura Económica, Funcional y Geográfica del Gasto Público Social en la República Dominicana. (1978-1999). Santo Domingo.

23) Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central. (Varios Números). Santo Domingo.

24) PNUD (2005). Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana. Santo Domingo.

25) PNUD, UNICEF (2005). Gasto Social en el Presupuesto 2005 (Caso Paraguay).

26) Revista Observatorio Social. Conversando con María Elena Rubio y María del Carmen Tamargo sobre el concepto de Participación y las Políticas Sociales. Argentina, 2006.

27) Rosen, Harvey S. (2002). Hacienda Pública. McGraw Hill.

28) Rosenfeld, Mónica. Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. Cuadernos Observatorio Social, no. 7. Septiembre 2005. Argentina.

29) Santos Reyes, Felipe (2004). Estructura del Presupuesto Nacional y su Impacto en la Población Vulnerable República Dominicana 1998-2004. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, s.j. Santo Domingo.

30) Villatoro S., Pablo (2004). Programa de la Reducción de la Pobreza en América Latina. Un Análisis de Cinco Experiencias. CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Referencias de la WEB

1) Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la República Dominicana. Programa Solidaridad. http://www.gabsocial.gov.do/solidaridad/

2) Red de Observatorios Sociales para la Equidad. Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia: Cooperación público privada para el desarrollo social. http://www.comfama.com/contenidos/publicidad/Observatorio/practicas1.htm#6